

# Multiperspectivische blik op de Duitse inval in Nederland

*Toepassing vanuit 'Bestuurskunde als avontuur'*

A.F.A.Korsten

## 1 Inleiding

a Hoe is de Duitse inval in Nederland te verklaren?

b Is bureaupolitieke concurrentie hierbij aan de orde geweest?

c Is het nuttig om meerdere theoretische perspectieven te gebruiken bij het begrijpen van een crisis, bijvoorbeeld voor een analyse achteraf?

De adviseurs van Kennedy vonden achteraf van wel, in geval van de Cubacrisis (Allison, 1971). Geldt dat ook voor de Duitse inval? Twee perspectieven worden genomen:

- groepsdenken (theorie van Janis over 'groupthink') en
- de bureaupolitieke benadering (Allison).

Daarna komt een derde aan bod:

- het internationale machten-model.

Om het betoog te kunnen volgen is enige kennis van groepsdenken van belang. Op bureaupolitiek is al ingegaan. Daarom eerst iets over groepsdenken

## 2 Besluitvorming in kleine groepen: een theorie van Janis

Stress is een relevante factor in besluitvorming ten tijde van crisis, zeker ook als het gaat om conflicten met een buitenlandse mogendheid (Holsti & George, 1975). Meestal is daarbij een kleine groep betrokken, zoals de adviseurs van de Amerikaanse presidenten Clinton en presidenten voor hem, zoals Kennedy en Nixon. Hun lotgevallen zijn beschreven en geanalyseerd.

Bestaan er theoriekaders voor de analyse van crises waarbij kleine besluitvormende groepen 'onder druk' betrokken zijn? De 'groupthink'-theorie van Janis is er een van.

### *Janis en 'groupthink'*

Het is niet zo eenvoudig om kleine groepen productief te laten zijn, zodat er na 'nette' besluitvorming een bevredigend resultaat resulteert. Met de publikatie van *'Victims of groupthink: A psychological study of foreign policy decisions and fiascoes'* in 1972 introduceerde de Amerikaanse psycholoog Irving L. Janis een intrigerende en tegendraadse verklaring voor falende besluitvorming binnen kleine groepen: groepsdenken. Hij bestudeerde een aantal pijnlijke fiasco's in het buitenlands beleid van de Verenigde Staten, zoals

- de falende militaire preparatie op de marinebasis Pearl Harbor,

- de escalatie van de oorlog in Korea,
- de mislukte invasie in de Cubaanse Varkensbaai en
- de escalatie van de Amerikaanse betrokkenheid bij de oorlog in Vietnam.

Elk van deze beleidsinitiatieven liep, vanuit het perspectief van de Amerikaanse besluitvormers die ze hadden ontwikkeld en gesteund, slecht af: de doelstellingen van het beleid werden niet bereikt, er was sprake van massaal wapengeweld, miskennen van de kracht van tegenstanders, vele Amerikaanse slachtoffers, verlies van binnenlandse en internationale politieke steun. Janis meende dat in ieder van deze situaties sprake was van onzorgvuldige besluitvorming door de president en zijn naaste adviseurs. Meer in het bijzonder stelde hij dat de beslissers ten prooi waren gevallen aan 'groupthink': een overdreven neiging tot het zoeken en bewaren van harmonie en consensus binnen de groep. Dit streven naar consensus ging ten koste van de kwaliteit van de besluitvorming: cruciale informatie werd genegeerd of verkeerd geïnterpreteerd, alternatieven voor het door de groep voorgestane beleid werden niet geformuleerd of niet serieus genomen en ook wanneer de groep tijdens de uitvoering van de besluiten geconfronteerd werd met 'slecht nieuws' klampte men zich halsstarrig vast aan de eenmaal ingezette koers.

### ***De term groepsdenken***

De term 'groepsdenken' is een letterlijke vertaling van Janis' concept 'groupthink', een parafraze op het concept 'doublethink' uit Orwell's beroemde roman 1984. Net als 'doublethink' heeft 'groupthink' een sinistere connotatie, die in het Nederlands moeilijk over te brengen is. Groepsdenken staat echter niet voor het feit dat in iedere besluitvormingsgroep wordt nagedacht. Het beoogt een zeer specifieke categorie groepsprocessen aan te duiden. Groepsdenken refereert aan situaties waarin groepen besluitvormers zodanig in de ban van de groep raken, dat hun individuele bril, informatie en normen en waarden ten onder gaan in een betrekkelijk destructief proces.

### ***De kleine groep met teveel groepscohesie komt onder druk***

Wat behelst dit 'groepsdenken' nu specifiek? Onder welke omstandigheden is dat het geval? En: welke groepen lopen de grootste risico's? Volgens Janis zijn vooral *kleine besluitvormingsgroepen* met een *hoge mate van interne groepscohesie* en '*esprit de corps*' kwetsbaar, in het bijzonder wanneer deze groepen onder externe *druk* en in een betrekkelijke *afzondering* van hun organisatorische en sociale omgeving in een gesloten kring werken aan het voorbereiden van een besluit of plan.

Deze *combinatie van factoren* leidt ertoe dat besluitvormers grote kans lopen ten prooi te vallen aan het groepsdenken-syndroom: *het behoud van de harmonie en consensus* in de groep wordt *zó belangrijk* voor de groepsleden dat zij op het moment dat onder druk van omstandigheden belangrijke beslissingen genomen moeten worden, terugdeinzen voor het uiten en toelaten van *kritiek* in de groepsdiscussies.

Het gevolg hiervan is, zo bleek uit Janis' onderzoek, dat de groep onzorgvuldig afgewogen besluiten neemt en zich daar sterk aan vastklampt. Slecht *afgewogen* beslissingen vormen vervolgens, zo luidt de redenering, een belangrijke oorzaak van

*falend beleid*. Het centrale idee is dat groepsdenken de kwaliteit van het besluitvormingsproces aantast, waardoor de kans op ineffectieve, inefficiënte of anderszins schadelijke beleidsuitkomsten sterk toeneemt. Symptomen van groepsdenken zijn onder andere een illusie van onkwetsbaarheid, zelfcensuur en stereotypering van rivalen en vijanden.

### ***Het synoptische en incrementele besluitvormingsmodel***

De theorie van groepsdenken neemt hiermee op pregnante wijze stelling in één van de centrale debatten in de studie van besluitvorming, namelijk de kwestie van de relatie tussen de kwaliteit van processen en uitkomsten van beslissingen. In de polemiek rond bekende normatieve modellen van besluitvorming, zoals het rationeel-synoptische en het incrementele model, komt deze vraag telkens weer aan de orde, maar veelal in tamelijk abstracte zin. Janis' positie is echter uitermate concreet en duidelijk: de genoemde fiasco's (falende uitkomsten) waren het gevolg van een specifieke tekortkoming in het desbetreffende besluitvormingsproces. De voor de hand liggende gevolgtrekking is dat het streven naar meer *zorgvuldige procedures* van beleidsvorming een belangrijk middel is om dergelijke fiasco's tegen te gaan. Janis formuleert dan ook een groot aantal aanbevelingen specifiek gericht op het reguleren van groepsprocessen, zodanig dat beslissingsgroepen meer open, flexibel en kritisch omgaan met complexe beleidsvraagstukken. Hij doet echter geen poging deze aanbevelingen te situeren in een breder prescriptief model van besluitvorming.

### ***Het boeiende van de theorie van Janis***

De studie van Janis is niet alleen intrinsiek interessant vanwege de tamelijk onconventionele gedachtengang die eraan ten grondslag ligt, namelijk het idee dat er zoiets kan bestaan als 'te veel' cohesie en uniformiteit in beleidsgroepen op topniveau, terwijl in de meeste beschouwingen over besluitvorming de nadruk ligt op problemen van fragmentatie en conflict. Zij verdient evenzeer aandacht als één van de weinige serieuze pogingen tot interdisciplinaire analyse van processen van beleidsvorming. 'Victims of groupthink' behelst een eerste meer systematische verkenning van een tot dan toe weinig betreden grensgebied tussen sociale psychologie, geschiedenis en politieke, beleids- en bestuurswetenschappen. Immers, Janis gebruikte inzichten uit de sociale psychologie mede ter verklaring van historische beleidsfiasco's in politiek-bestuurlijke settings. Dat maakt de theorie van groepsdenken op zichzelf tot een interessante 'case-study' naar de mogelijkheden en beperkingen van dergelijke interdisciplinaire vervlechting.

De lezer kennis met de oorspronkelijke theorie van groepsdenken, zoals geformuleerd door Janis. Deze wordt uitvoerig behandeld. De kennismaking wordt voortgezet middels de presentatie van een door Janis in de tweede editie van zijn boek geanalyseerde gevalstudie van groepsdenken: de 'Watergate cover-up' ofwel de pogingen van president Nixon en enkele naaste medewerkers hun betrokkenheid bij de inbraak in het Watergate-gebouw met de bedoeling afluisterapparatuur te plaatsen in het hoofdkwartier van de Democraten, te verdoezelen.

### ***Groepsdenken herkennen***

Hoe kan men groepsdenken herkennen? Waardoor ontstaat het, wat zijn de onderscheidende kenmerken, welke effecten heeft het en hoe zou men het kunnen voorkomen? De meest systematische behandeling van deze zaken in Janis' werk kan worden gevonden in *'Groupthink'* (1982a), een herziene uitgave van *'Victims of groupthink'* (1972), waarin de oorspronkelijke formuleringen mede op basis van kritieken en van een nieuwe casus (de 'Watergate cover-up') worden uitgebreid en vooral gesystematiseerd (Janis, 1982a; zie ook Janis en Mann, 1977; Janis, 1982b).

In zijn boek *'Crucial decisions'*, presenteerde Janis het fenomeen van groepsdenken in de context van een veel bredere psychologisch georiënteerde theorie over besluitvorming in organisaties, echter zonder de theorie als zodanig te wijzigen (Janis, 1989).

### *Definitie van groepsdenken volgens Janis*

Oorspronkelijk definieerde Janis groepsdenken als volgt:

'A mode of thinking that people engage in when they are deeply involved in a cohesive in-group, when the members' strivings for unanimity override their motivation to realistically appraise alternative courses of action' (Janis, 1972: 9).

Zoals Longley en Pruitt uiteen hebben gezet, is deze definitie verwarrend aangezien zij niet alleen het proces zelf ('a certain mode of thinking') maar ook enkele van de antecedente factoren omvat ('a cohesive in-group; personal involvement in it by individual members') alsmede enkele van de effecten van groepsdenken ('a reduced capacity to realistically appraise alternative courses of action') (Longley en Pruitt, 1980).

In zijn latere formuleringen heeft Janis zijn definitie echter niet gewijzigd. Hij gaf een aanvullende operationele formulering van zijn definitie: de causale verbanden tussen antecedente factoren, indicatoren en effecten van groepsdenken werden geëxpliciteerd in een stroomschema.

Hieruit komt naar voren dat groepsdenken staat voor een streven naar (het behoud van) unanimiteit en consensus ('concurrency-seeking'), meer bepaald voor *'excessive concurrence-seeking'*. Met *'excessive'* wordt bedoeld dat het gaat om een extreme mate van streven naar unanimiteit: zeer vroegtijdig in het besluitvormingsproces en op zeer dominante wijze afgedwongen en volgehouden gedurende het verloop van het proces.

Aldus wordt duidelijk dat groepsdenken per definitie een negatief gewaardeerd verschijnsel is. Het tast immers de kwaliteit van besluitvormingsprocessen aan, ervan uitgaande dat het voor het nemen van zorgvuldige beslissingen nodig is op open, actieve en flexibele wijze informatie te zoeken, te verwerken en af te wegen in het licht van uiteenlopende alternatieven. Het gesloten karakter van het besluitvormingsproces bij groepsdenken belemmert de verwezenlijking van een dergelijke hoogwaardige besluitvormingsprocedure.

### *Antecedente condities voor groepsdenken volgens Janis*

Onder welke omstandigheden kunnen groepen besluitvormers ten prooi vallen aan groepsdenken? Janis' stroomschema van groepsdenken toont drie typen van 'oorzaken' voor het verschijnsel:

1 De beslissingsgroep kent een *hoge mate van cohesie*: de groep geniet hoog prestige in de ogen van de leden; zij willen er graag toe behoren en als effectief en invloedrijk groepslid gezien worden.

2 *Structurele fouten* in de organisatie waarbinnen de groep opereert: de groep kan zich een monopoliepositie in het besluitvormingsproces verwerven en zich isoleren voor signalen van buiten; de organisatie kent geen traditie van open, neutraal leiderschap in het besluitvormingsproces en biedt onvoldoende tegenwicht tegen autoritair of charismatisch leiderschap dat de groep in een bepaalde richting duwt; het ontbreekt aan ordentelijke procedures van informatieverwerving en -verwerking; en de samenstelling van de beslissingsgroep wordt gekenmerkt door een veelal niet representatieve homogeniteit van achtergrond, oriëntatie en belangen van de groepsleden.

3 De besluitvorming heeft plaats in een *provocatieve situationele context*: de besluitvormers hebben het gevoel overmand te worden door externe problemen en staan onder hoge druk om met een oplossing te komen; zij kampen met stress en klampen zich vast aan een door de groepsleider gewenste of aangedragen koers.

Hier past een meer specifieke analyse van de antecedenten van groepsdenken. Wanneer treedt groepsdenken op? Het kan nuttig zijn stil te staan bij enkele voorbeelden van feitelijke beslisgroepen die, volgens Janis, groepsdenken vertoonden.

### ***Antecente condities 1: Groepscohesie***

Het is voor het functioneren van een groep van wezenlijk belang dat er sprake is van een zekere minimale mate van groepscohesie. Groepen waarin de leden niet met elkaar overweg kunnen of scherpe belangentegenstellingen menen te hebben, zullen vaak grote moeite hebben met het bereiken van overeenstemming. Cohesie is op zichzelf derhalve nuttig en noodzakelijk. Zij zorgt voor onderling vertrouwen, vergemakkelijkt discussie en het bereiken van consensus. Ook kan zij de groep in staat stellen te blijven functioneren onder hoge druk. Dat is ook de ratio van veel militaire gevechtstraining: door de recruten met een harde en bedreigende omgeving te confronteren wordt gepoogd hen onderling te doen verbroederen en aldus geoliede en nauw op elkaar ingespeelde gevechtsmachines te creëren. Maar, zo betoogt Janis, er is sprake van een zekere 'bovengrens', waarboven meer cohesie disfunctioneel wordt. Cohesie ontaardt dan in een verstikkende uniformiteit, die ertoe kan leiden dat de groepsleden zich gaan wentelen in het eigen gelijk en stilzwijgende assumpties en groepsnormen en -waarden niet meer kunnen relativiseren. Dat betekent dat zij niet langer in staat zijn complexe besluitvormingsproblemen, die fundamentele strategische en normatieve vragen in zich bergen, adequaat te hanteren. De bindende kracht van de informele groepsnormen overstijgt verre die van meer algemene

organisatorische, politieke en maatschappelijke normen. Het grote risico daarvan is dat de groep een eigenzinnige, deviante koers gaat varen, zoals blijkt uit veel studies van collectieve corruptie.

Het soort bijzonder hoge cohesie waar Janis op doelt wordt geïllustreerd door zijn beschrijving van de groep rond president Truman die zich bezig hield met besluitvorming en advisering inzake de Koreaanse oorlog. Janis citeert hiervoor Glen Paige, die een en ander uitvoerig bestudeerde:

'(...) Truman's group of advisors developed a high degree of solidarity. Glen Paige (...) calls attention to the "intra-group solidarity" at all the crisis meetings. He concludes that "one of the most striking aspects (...) is the high degree of satisfaction and sense of moral rightness shared by the decisionmakers" (...) The members of the group continued to display esprit de corps and mutual admiration throughout the many months they worked together. It was a group of men who shared the same basic values and dominant beliefs of the power elite of American society, particularly about the necessity for containing the expansion of 'world communism' in order to protect the "free world"' (Janis, 1982a: 49).

### ***Antecedente condities 2: Provocatieve situationele context***

Groepsdenken treedt volgens Janis niet snel op in routinematige situaties. Het gaat bij uitstek om kritieke episodens, waarin besluitvormers onder spanning staan. De psychische druk zwaarwegende besluiten te moeten nemen kan bij besluitvormers tot stress leiden. In zo'n situatie kan de groep de belangrijkste bron van sociale steun worden voor haar geplaagde leden. Het hechte solidaire groepsklimaat vormt dan een essentieel contrast met de 'boze buitenwereld'. In de boezem van de groep voelt men zich op zijn gemak en kan men de stress van zich afpraten. Dat kan wel ten koste gaan van een adequate greep op de situatie. In dit verband is Janis' observatie omtrent de psychologische omgeving van de Nixon-groep tijdens de 'Watergate cover-up' van belang:

*'(during) this stressful period they spent much more time talking about what to do, but their rambling conversations invariably ended up reaffirming and extending the cover-up policy. These long conversations could be characterized as displaying collective uncritical thinking (...) Apparently under conditions of high stress the members had become highly dependent on the group for social support, to maintain their morale as well as to protect them from criminal liability through their affiliation with the presidency' (Janis, 1982a: 252-253).*

### ***Antecedente condities 3: Structurele aspecten***

Zoals aangegeven, wordt het optreden van groepsdenken mede bepaald door de organisatorische context waarin de besluitvorming plaats heeft. Een triviaal maar empirisch niet te onderschatten punt betreft het feit dat de taak- en machtsverdeling in de organisatie of in het systeem zodanig is, dat cruciale beslissingen blijkbaar toevallen aan een relatief kleine, geïsoleerde groep functionarissen. De organisatie schiet dan tekort waar het de interne 'checks and balances' betreft. Dit lijkt uitzonderlijk maar is het niet. In veel organisaties worden belangrijke issues immers gedelegeerd aan kleine commissies, planningsgroepen en beleidsteams. Dat geldt in

het bijzonder in crisissituaties, waarbij de combinatie van bedreiging en het gevoel snelle beslissingen te moeten nemen, centralisatie van beslissingsmacht in de hand kunnen werken (Rosenthal, 1984a). Minstens zo belangrijk is dat in veel situaties de samenstelling van dergelijke belangrijke beslissingsgroepen onderwerp is van vernuftige manoeuvres en manipulatie, die ertoe kunnen leiden dat ongewenste, want kritische, elementen buiten het circuit worden gehouden en van informatie verstoken blijven. Iets dergelijks gebeurde tijdens de zogeheten Iran-Contra-affaire toen de president ten koste van alles de in Libanon onder Iraanse supervisie vastgehouden Amerikaanse gijzelaars vrij wilde krijgen. Een kleine kern binnen de Nationale Veiligheidsraad en de CIA wilde dit bereiken via geheime en illegale wapentransporten aan Iran in ruil voor vrijlating van de gijzelaars. De ministers Schultz van Buitenlandse Zaken en Weinberger van Defensie hadden grote bezwaren tegen dit idee toen het in een memo circuleerde. Vervolgens werden zij systematisch buiten de verdere ontwikkeling van het beleid gehouden, met steun van de president. Op die manier beïnvloedt de organisationele en bureaupolitieke context van de besluitvorming de samenstelling en het karakter van de uiteindelijke beslissingsgroep. De hoge cohesie en de interne consensus worden als het ware geprefabriceerd.

Een ander belangrijk structureel aspect dat Janis noemt betreft een gebrek aan onpartijdig leiderschap. Groepsleiders kunnen de aard en het verloop van groepsdiscussies in hoge mate sturen, zeker wanneer zij hoog aanzien genieten binnen de groep en/of de groepsleden voor hun eigen status en machtspositie in belangrijke mate afhankelijk zijn van hun verhouding met de groepsleider. Onder dergelijke omstandigheden zullen groepsleiders weinig verzet ontmoeten wanneer zij het proces een bepaalde kant op sturen. Groepsleden, vaak hiërarchisch of politiek gezien ondergeschikten van de groepsleider, bedenken zich wel twee keer voordat zij in discussie treden met een leider die klaarblijkelijk al een uitgesproken voorkeur heeft voor een bepaalde koers. Zij weten, zoals ook Jackall (1988) opmerkt, dat topmanagers - ondanks hun stellige beweringen dat het tegendeel waar is - toch vooral behoefte hebben aan plooibare, loyale medewerkers die hen niet bekritisieren. Illustratief voor de grote sturende invloed die groepsleiders daarmee kunnen verwerven is de volgende passage over de wijze waarop president Kennedy de bijeenkomsten van de planningsgroep inzake de door Amerika gesteunde rebelleninvasie van Cuba in de Varkensbaai voorzat:

*'(At) each meeting, instead of opening up the agenda to permit a full airing of the opposing considerations, he allowed the CIA representatives to dominate the entire discussion. The president permitted them to refute immediately each tentative doubt that one of the others might express, instead of asking whether anyone else had the same doubt or wanted to pursue the implications of the new worrisome issue that had been raised' (Janis, 1982a: 42).*

### **Kenmerken van groepsdenken: acht symptomen, drie groepen**

Janis noemt acht symptomen van groepsdenken, verdeeld in drie typen. Deze symptomen worden hieronder kort aangeduid.

*I Zelfoverschatting door de groep:*

a *De illusie van onkwetsbaarheid*: zo onzeker en besluiteloos als de groepsleden individueel zijn, zo machtig en sterk wanen zij de groep; zij hebben het gevoel dat zolang de groep de eenheid en hechte solidariteit bewaart, alles goed zal komen of blijven.

b *Geloof in de inherente moraliteit respectievelijk in de morele superioriteit van de groep*: de groepsleden menen, simpel gezegd, dat zij tot de 'good guys' behoren, terwijl anderen - in het bijzonder opponenten - de 'bad guys' zijn. In morele termen betekent dit dat de groepsleden derhalve weinig schroom hebben voor het nemen van draconische maatregelen of het voeren van een buitengewoon agressieve politiek. Zij weten zich immers geruggesteund door het idee dat zij voor een goede zaak strijden.

## II *Collectieve vernauwing*:

c *Collectieve rationalisaties*: de assumpties waarop de groep haar belangrijkste beslissingen heeft gebaseerd, worden verdedigd met drogredenen, zelfs wanneer herhaaldelijk informatie binnenkomt die zou nopen tot herziening van uitgangspunten en veronderstellingen. In beleidswetenschappelijk jargon betekent dit dat de besluitvormers collectief toevlucht nemen tot ongeldige, maar in de informele groep acceptabel geachte, argumentatie ter bescherming van de geprefereerde beleidstheorie (Hoogerwerf, 1984).

d *Stereotyperingen van 'out-groups'*: niet alleen worden opponenten en andere partijen moreel inferieur geacht aan de eigen groep (zie b), zij worden doorgaans ook anderszins slechts in stereotype zin waargenomen en aangeduid. Meestal neemt deze stereotypering de vorm aan van onderschatting van het vermogen, de vastberadenheid of de intelligentie van andere partijen. Dit verschijnsel is een zeer bekend gegeven in het onderzoek naar intergroepsverhoudingen en intergroepsconflicten ('t Hart, 1990, met name hoofdstuk 9).

## III *Conformeringsdruk*:

e *Zelfcensuur*: groepsleden die twijfelen aan de effectiviteit of de juistheid van de dominante koers van de groep, zullen schromen deze twijfels voor het front van de groep te uiten. Dat zou immers betekenen dat zij het zijn die de harmonie en de consensus binnen de groep verstoren en de intellectuele en morele superioriteit van de groep in twijfel trekken.

f *Illusie van unanimiteit*: mede als gevolg van deze zelfcensuur zullen de groepsbijeenkomsten gekenmerkt worden door impliciete en expliciete nadruk op de absolute overeenstemming die er tussen de groepsleden zou bestaan. Groepsleiders trekken de lijnen van de discussie samen met een beroep op de veronderstelde unanimiteit: 'we zijn het er toch allemaal over eens dat...'. De latente functie van een dergelijke mededeling is dat aan mogelijke twijfelaars een



subtiel signaal wordt gegeven dat verdere discussie, laat staan kritiek, niet (langer) gewenst is.

*g Directe druk op dissidenten:* als er dan toch moedige groepsleden zijn die plenair kanttekeningen plaatsen of bezwaren maken, zullen de overige groepsleden als een soort laatste redmiddel directe druk uitoefenen om de dissidenten tot inkeer te brengen. Daartoe wordt vaak een beroep gedaan op de loyaliteit die zij van de betrokkenen menen te mogen verwachten: 'aan wiens zijde staan jullie eigenlijk?' In zeer hechte groepen is een enkele frons al genoeg om de individuele dissident tot de (groeps)orde te roepen.

*h Zelfbenoemde gedachtenhoeders ('mindguards'):* vaker dan zich bloot te geven voor de gehele groep zullen twijfelaars andere groepsleden informeel, buiten de groepsessies om, polsen omtrent hun gevoelens. In die situaties kunnen groepsleden zich ontpoppen als gedachtehoeders. Zoals een bodyguard een leider beschermt tegen dreigend fysiek gevaar, zo beschermen gedachtehoeders de leider en de rest van de groep tegen aanslagen op hun intellectuele en morele zelfgenoegzaamheid. Zij dienen als filter voor bedreigende opinies en zullen de twijfelaars bewegen hun kritiek voor zich te houden. Zo overtuigde Robert Kennedy aan de vooravond van de definitieve beslissing over de invasie in de Varkensbaai de aan Kennedy's team toegevoegde historicus Arthur Schlesinger ervan, dat deze diens twijfels aangaande het invasieplan voor zich moest houden, omdat het in deze cruciale episode belangrijker was dat de president kon rekenen op de onvoorwaardelijke steun van zijn adviseurs (Janis, 1982a).

Unanimiteitsstreven als zodanig is een noodzakelijk element in ieder collectief besluitvormingsproces, zeker wanneer unanimiteit vereist is. Op een bepaald moment in het beraadslagingproces moeten conclusies worden getrokken en moet tot daden worden overgegaan. In dit opzicht is er niet veel verschil met individuele besluitvormingsprocessen waarin besluitvormers de voordelen van de door hen geprefereerde alternatieven selectief accentueren ('bolstering') (Janis en Mann, 1977).

Wie echter deze drie kenmerken bekijkt, begrijpt dat groepsdenken als inherent negatief te waarden procespathologie moet worden opgevat. Het derde type symptomen van groepsdenken (conformeringsdruk) vormt de kern van het mechanisme van unanimiteitsbehoud. Het streven naar unanimiteit behoeft, zoals gesteld, op zichzelf geen slechte gevolgen te hebben. Het cruciale punt zit in de mate waarin en het moment waarop de oester van de groepsconsensus zich sluit: te vroeg in het proces van probleemdefiniëring en afweging van alternatieven; en te extreem in het afweren van andersluidende berichten die tot bijstelling zouden kunnen nopen. Nu kan de groep nog steeds geluk hebben: het haastig gekozen en hardnekkig verdedigde alternatief kan toevallig adequaat blijken te zijn. Maar dan komen de andere twee typen symptomen van groepsdenken terug in beeld. Besluitvormers die zichzelf systematisch overschatten, over derden slechts in stereotypen kunnen denken en zich bedienen van allerhande collectieve rationalisaties maken weinig kans een adequate aanpak voor complexe en zelfs crisisachtige situaties te kiezen.

### *Effecten van groepsdenken*

Daarmee zijn de verwachte effecten van een besluitvormingsproces van het type 'groepsdenken' snel getypeerd. Groepsdenken leidt tot inhoudelijk slechte beslissingen, dat wil zeggen ineffectieve, inefficiënte, moreel kwestieuze en/of illegitieme beleidsacties. Toch is Janis op dit punt terughoudend. De 'symptomen van inadequate besluitvorming' hebben louter betrekking op procedurele beslissingscriteria. In Janis' visie leidt groepsdenken tot een ernstige aantasting van wat men de kwaliteit van de beraadslaging zou kunnen noemen. De zeven indicatoren van inadequate besluitvorming die Janis noemt, zijn ontleend aan wat hij beschouwt als essentiële taken voor elke besluitvormer die wil komen tot optimale oplossingen in het licht van de aard van de problematiek en de beperkingen waaronder hij dient te handelen.

Vervolgens stelt Janis dat onder deze condities de waarschijnlijkheid dat een succesvolle beslissing zal voortvloeien uit deze gebrekkige besluitvormingsprocessen, sterk vermindert. In zijn werk over groepsdenken en in zijn andere studies over besluitvorming komt Janis naar voren als een voorstander van het idee dat de kwaliteit van beslissingen afhankelijk is van de deugdelijkheid van de procedures waarlangs beslissingen genomen worden. Simpel gesteld: 'goede' procedures bevorderen sterk de kansen op succesvolle beslissingen, terwijl 'slechte' procedures bijna garant staan voor slechte resultaten (Janis en Mann, 1977). Door Herek, Janis en Huth (1987) wordt empirische evidentie voor deze stelling aangedragen. Op basis van systematisch onderzoek van de kwaliteit van besluitvormingsprocessen in een aantal internationale crises waarbij de Verenigde Staten betrokken is geweest, geconfronteerd met langs de Delphi-methode verkregen oordelen omtrent de kwaliteit van het daadwerkelijk gevoerde beleid en de mate van succes van de gevoerde politiek, vinden de auteurs een aanzienlijk verband tussen kwaliteit van proces en inhoud/effectiviteit. Men kan daarbij uiteraard met rede twisten over de gehanteerde kwaliteitscriteria en de in het onderzoek gevolgde methodologie (Herek, Janis en Huth, 1989). Niettemin hebben Herek et al. een inventieve en verdedigbare toets uitgevoerd van deze ook voor de theorie van groepsdenken centrale assumptie. Hun onderzoeksresultaten zijn tenminste geruststellend te noemen: blijkbaar kunnen besluitvormers door ordentelijk handelen het ongeluk voor een goed deel afkopen, fouten vermijden en aldus beleidsfiasco's ontlopen. Blijkbaar is het toch 'choice' die de loop der geschiedenis bepaalt en blijft de rol van 'chance' en 'necessity' beperkt.

### *Remedies tegen groepsdenken*

In Janis' optiek is groepsdenken een noodzakelijke noch een voldoende voorwaarde voor het optreden van beleidsfiasco's. Echter, wanneer een besluitvormingsproces gekenmerkt wordt door groepsdenken, is de kans op falen wel bijzonder groot (Janis, 1982a). Janis zelf is de eerste om toe te geven dat zijn theorie van groepsdenken (nog) niet de status heeft bereikt van een op systematisch empirisch onderzoek berustend geheel van causale verbanden. Toch grijpt Janis dit niet aan als alibi om zich te onthouden van het formuleren van praktische aanbevelingen om groepsdenken te voorkomen. Janis formuleert, zoals het hoort, zijn aanbevelingen met het nodige voorbehoud:

*'At best, those changes might somewhat decrease the strength of concurrence-seeking tendencies, thereby reducing the frequency of error' (Janis, 1982a: 262).*

Janis doet negen aanbevelingen ter preventie van groepsdenken. Het gaat hierbij voornamelijk om veranderingen in de organisatie en werkwijze van besluitvormingsgroepen.

### ***Aanbevelingen van Janis.***

De aanbevelingen worden hier kort aangegeven.

1 De groepsleider dient elk groepslid de rol van kritische beoordelaar van de koers van de groep te geven; de leider accepteert en bevordert het leveren van kritiek op zijn oordelen.

2 Leiders moeten zich onpartijdig opstellen en er van af zien hun persoonlijke voorkeuren reeds aan het begin van de discussie te ventileren; hiermee dragen zij bij aan een atmosfeer van 'open verkenning' waarin een brede waaier van beleidsalternatieven kan worden onderzocht.

3 Laat parallelle groepen onder leiding van verschillende personen aan eenzelfde probleem werken.

4 Ten tijde van de evaluatie van de haalbaarheid en de effectiviteit van de beleidsalternatieven, dient de groep zich van tijd tot tijd te splitsen in twee of meer subgroepen, om daarna gezamenlijk mogelijke verschillen van inzicht te bespreken.

5 Elk groepslid dient periodiek (en eventueel vertrouwelijk) de koers van de groep te bespreken met zijn achterban buiten de groep en de reacties terug te rapporteren.

6 Eén of meer experts van buitenaf of gekwalificeerde collega's die niet tot de groep behoren, zouden van tijd tot tijd uitgenodigd moeten worden een inbreng in de discussie te leveren en de opvattingen van groepsleden kritisch te toetsen.

7 Op elke bijeenkomst van de groep dient minstens één groepslid op te treden als 'advocaat van de duivel'.

8 Wanneer het beleidsprobleem betrekking heeft op relaties met rivaliserende naties of organisaties, dient extra tijd te worden besteed aan onderzoek van waarschuwingssignalen van deze rivalen en aan constructie van alternatieve scenario's van hun bedoelingen.

9 Na het bereiken van een voorlopige consensus over wat het beste beleidsalternatief lijkt te zijn, dient de groep een 'tweede kans'-beoordeling in te lassen waarin van de groepsleden verwacht wordt dat zij alsnog of opnieuw een oordeel geven over de voorlopige keuze en de overwegingen alvorens een definitief besluit te nemen.

### **Einde achtergrond: basisinformatie over groepsdenken**

### **3 Duitse inval in Nederland**

Op 10 mei 1940 vielen Duitse legereenheden Nederland binnen. Groepen Duitse parachutisten landden op diverse strategische punten in Nederland. Het Nederlandse leger capituleerde vervolgens binnen vijf dagen. Geeft bureaupolitiek een verklaring?

#### *Casus 10 mei 1940: Duitse inval in Nederland*

Op 10 mei 1940 vielen Duitse legereenheden Nederland binnen. Groepen Duitse parachutisten landden op diverse strategische punten in Nederland. Het Nederlandse leger capituleerde vervolgens binnen vijf dagen.

#### *Probleemstelling;*

Hoe kon dit zo snel gebeuren? We bekijken die casus vanuit groepsdenken en bureaupolitiek. Kunnen die perspectieven bijdragen aan het begrijpen van de besluitvorming aan Nederlandse regeringszijde?

Het hoofddoel van het Nederlandse buitenland beleid in de jaren dertig was het voorkomen van oorlog op Nederlands grondgebied. Ook het kabinet-De Geer wilde niet met een oorlog te maken krijgen. Dit kabinet trad op 10 augustus 1939 aan. Premier De Geer was daarin tevens minister van Financiën. Gerbandy bezette Justitie, van Kleffens Buitenlandse Zaken, Dijkhoorn Defensie. Dit kabinet koos snel na zijn aantreden voor een neutrale positie in het conflict tussen Duitsland en de Frans-Britse alliantie. Het klimaat in Nederland in die periode was a-politiek: er bestond geringe belangstelling voor defensie. Het militair materiaal was beperkt en verouderd, mede als gevolg van bezuinigingen in de jaren twintig en dertig. De militairen waren matig getraind en de officieren rekenden ook niet echt op een inval. Inlichtingendiensten gaven in de periode maart-april 1940 wel door dat het een en ander dreigde, maar dit werd met scepsis ontvangen. Nederland bleef zijn neutraliteit bevestigen en wilde een eventuele oorlog ook niet winnen. Hoogstens enige tijd standhouden, was het plan. De geallieerden zouden Nederland snel te hulp komen, was de veronderstelling.

De veronderstellingen die aan het Nederlandse beleid ten grondslag lagen, kwamen niet uit ('t Hart, 1990b: 54). Een zo'n veronderstelling was dat een verrassingsaanval uitgesloten was en enkele dagen tevoren bekend zou zijn. Die veronderstelling is achteraf onjuist gebleken. Evenzeer dat de geallieerden Nederland zeer snel bij zouden springen. Ook dat de Duitse aanval uitsluitend uit het oosten komt, over land. En dat het Nederlandse leger tenminste drie weken weerstand biedt.

Hoe deze casus qua crisisbesluitvorming te interpreteren? De specialist Paul 't Hart heeft die analyse verricht. We volgen zijn analyse.

#### *(1) Groepsdenken bij Nederlandse besluitvormers inzake besluitvorming over de Duitse inval?*

In zekere zin geeft 'groupthink' een verklaring voor de verrassende inval en de snelle overrompeling. Want allerlei informatie over de aanval werd genegeerd (bijvoorbeeld van Sas). Allerelei gezagsdragers persisteerden bij eenmaal ingenomen standpunten. Bovendien liet de kwaliteit van de informatievoorziening te wensen over. Bepaalde

elementen uit de theorie van groepsdenken zien we evenwel *niet* terug ('t Hart, 1990b: 56). We noemen vier argumenten, ontleend aan Janis (Janis volgend zou de analyse uitvoeriger moeten zijn, zoals u weet!).

a De besluitvorming werd namelijk *niet gecentraliseerd in een kleine groep*; het was juist niet een kernkabinet of andere groep die de beslissingen nam. Er was juist sprake van een complex geheel van individuen, groepen en organisaties: het kabinet; een 'quasi-kerngroep' van koningin; enkele ministers en de opperbevelhebber; een kerngroep rond de opperbevelhebber; contacten tussen Defensie en Buitenlandse Zaken; enz. We zien dus wel allerlei groepen, die in de weer waren, maar niet slechts een groep.

b Binnen elk van de groepen was *geen sprake van sterke groepscohesie*. De cohesie in het kabinet was zelfs laag, mede als gevolg van het feit dat het kabinet pas kort voor de inval tot stand kwam. Ook binnen de quasi-kerngroep bleek geen 'esprit de corps' te bestaan.

c Van *anticiperende gehoorzaamheid* aan de leider was ook geen sprake: premier De Geer voelde zich geen krachtige leider.

d Bij diverse ondergeschikten in de militaire sfeer en in het kabinet kon voorts geen *hyperloyaal gedrag* worden waargenomen.

De verklaring voor de inval en de nasleep ervan door de theorie van het groepsdenken is dus in dit geval niet afdoende, meent 't Hart.

## **(2) Bureaupolitieke verklaring van de Duitse inval als alternatief?**

Een volgens 't Hart (199: 57) alternatieve verklaring is het bureaupolitieke model. Zoals het studies zijn naar de buitenlandse politiek van de Verenigde Staten die wezen op groepsdenken (Janis), zijn er evenzeer studies naar buitenlandse politiek van de V.S. waarin aandacht gevraagd wordt voor bureaupolitiek (Allison, 1971; Halperin, 1974). Besluitvorming volgens het bureaupolitieke model heeft de volgende kenmerken:

*'veel spelers, uiteenlopende belangen, geen speler heeft preponderante invloed, besluitvorming kan derhalve alleen via compromisvorming tot stand komen. Dit leidt tot discrepanties tussen de resulterende compromisbeslissingen en de uitvoeringspraktijk'* ('t Hart, 1990b: 57).

Bureaupolitiek is derhalve een resultaat, een afspiegeling van differentiatie binnen een organisatie en verschillende taakstellingen binnen en tussen departementen, en van heterogeniteit in maatschappelijk opzicht.

Dergelijke bureaupolitiek wordt veelal als betrekkelijk normaal gezien. Dat geldt *niet* voor *bureaupolitisme*. Als er zich erg

- veel spelers in de arena bevinden en
- eventueel de arena ook nog openingen kent en spelers gewisseld worden, wordt
- het aantal belangen groter,
- de belangentegenstelling complexer en
- compromisvorming moeilijker (Rosenthal, 1988).
- En: de besluitvorming zal vertraging opleveren,
- resultaten worden geboekt die wellicht geen enkele partij afzonderlijk wilde en

- de opvattingen van uitvoerders blijven buiten beeld.

Volgens 't Hart (1999b: 57-58) biedt dit model verklarende kracht, zeker ook met betrekking tot de besluitvorming in het militaire apparaat en de civiel-militaire relaties.

Er was weliswaar sprake van een algemeen, gedeeld doel, namelijk het voorkomen van oorlog, maar over de uitwerking in beleid bestond ..... veel verschil van inzicht tussen de spelers. Bovendien waren er vele fora van beraad en besluitvorming. Ook speelden er allerlei competentiekwesties en conflicten, zoals tussen de regering en de opperbevelhebber.

De conclusie moet volgens 't Hart luiden dat het bureaupolitieke denkkader *in dit geval* meer verklarende kracht had dan de theorie van het groepsdenken. De theorie van Janis gaat dus niet altijd op. Beide denkkaders zijn in de casus complementair gebleken. Men kan in dit geval ons inziens niet het ene denkkader volledig inruilen ten opzichte van het ander.

### **(3) Het internationale machtenmodel en de Duitse inval**

Zou er toch niet nog een derde denkkader zijn waarmee naar de Duitse inval in Nederland te kijken is? Een derde model dat niet geheel irrelevant zou kunnen zijn, is het *internationale machten-model*.

Pearson (1980) heeft in *'The weak state in international crisis - The case of the Netherlands in the German invasion crisis of 1939-1940'* dit model tot uitgangspunt genomen voor een analyse van dezelfde invasie-casus. Volgens dit derde model doemen *we andere vragen* op dan die welke volgens de genoemde groepsdenk-theorie of het bureaupolitieke model naar voren komen. We noemen vragen als:

- had de kleine staat Nederland in die dagen wel een sterke positie in het internationale krachten spel en beschikte de Nederlandse regering resp. het militaire opperbevel wel over alternatieven?;
- was toetreding tot een alliantie nog mogelijk?;
- zo ja, met welke staten?;
- had meer coördinatie met andere staten een snelle invasie kunnen voorkomen of niet?;
- had de kwaliteit van het leger hoger kunnen zijn?;
- wat zouden dan de ingeschatte gevolgen zijn geweest en tot welke keuzen zou dat hebben geleid?;
- enz.

Weliswaar wijst 't Hart (199b: 53) op de studie van Pearson, maar hij gaat ons inziens ten onrechte voorbij aan de vraag of dit derde model als verklarende grond voor de besluitvorming nog van betekenis kan zijn. Hij lijkt Pearson in de hoek van het groepsdenken te willen plaatsen door op te merken dat Pearson (1980: 124) de besluitvorming over de reactie op de Duitse inval 'plaatst' in een kleine informele groep. Pearson zou een *kerngroep* in het kabinet 'als dominante factor in het proces' naar voren hebben geschoven ('t Hart, 1990b: 56). 't Hart zegt over de analyse van Pearson ook: 'bij oppervlakkige beschouwing past de Nederlandse besluitvorming in

het dominante beeld omtrent de bestuurlijke reactie op kritieke situaties: centralisatie van de besluitvorming in een kleine “formele groep” (1990b: 56). Pearson heeft zich, zo luidt eigenlijk het bezwaar van ‘t Hart, er te makkelijk vanaf gemaakt, maar die kwalificatie komt ons als niet overtuigend genoeg over. Nadere (her-)analyse is aanbevolen.

Hoe dit ook zij, onze analyse levert nu drie theorieën op ter interpretatie van de besluitvorming aan Nederlandse bestuurderszijde van de Duitse invasie:

- groepsdenken,
- bureaupolitieke strijd en
- het internationale machten-model.

De boodschap die we kwijt willen is: kijk bij heranalyse van een crisis-casus vanuit meerdere gezichtspunten naar de besluitvorming. Elk model stelt andere vragen.

Daarmee geven we een herbevestiging van ons pleidooi in *‘Bestuurskunde als avontuur’* (Korsten, 1988).

### *Verwijzingen in de tekst*

- Hart, P. 't, P. de Jong en A.F.A. Korsten (red.), *Groepsdenken in het openbaar bestuur*, Samsom, Alphen, 1991.

### *Studies naar groepsdenken*

- Hart, P. 't, *Groupthink in government*, Swets & Zeitlinger, Amsterdam, 1990 (handelseditie).
- Hart, P. 't, *Nederland en de Duitse inval: aanzet tot een bestuurskundige analyse*, in: *Beleid en Maatschappij*, 1990, nr. 2, pp. 47-61.
- Hart, P. 't, P. de Jong en A.F.A. Korsten (red.), *Groepsdenken in het openbaar bestuur*, Samsom, Alphen, 1991.
- Hart, P. 't, E.K. Stern en B. Sundelius (eds.), *Beyond groupthink - Political group dynamics and foreign policy-making*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1997.
- Kroon, M.B.R., *Effects of accountability on groupthink and intergroup relations*, Thesis, Amsterdam, 1992.

### *Publicaties van en over Janis: groepsdenken en cruciale beslissingen*

- Herek, G., I. Janis en P. Huth, *Decision-making during international crisis: is quality of process related to outcome?* in: *Journal of Conflict Resolution*, jrg. 31, pp. 203-226.
- Janis, I.L. & L. Mann, *Decision-making*, The Free Press, New York, 1977.
- Janis, I.L., *Counteracting the adverse effects of concurrence-seeking in policy-planning groups- Theory and research perspectives*, in: H. Brandstätter, J.H. Davis en G. Stocker-Kreichgauer (eds.), *Group decision-making*, Academic Press, Londen, 1982b, pp. 477-501.
- Janis, I.L., *Groupthink*, Houghton Mifflin, Boston, 1982a (tweede, herziene en uitgebreide editie van *Victims of groupthink*), 1982a.
- Janis, I.L., *In rescue planning; how did Carter handle stress?*, in: *New York Times*, 18 mei 1980.
- Janis, I.L., *Victims of groupthink*, Houghton Mifflin, Boston, 1972.

### *Literatuur over de casus: Duitse invasie in Nederland*

- Hart, P. 't, *Nederland en de Duitse inval: aanzet tot een bestuurskundige analyse*, in: *Beleid en Maatschappij*, 1990, nr. 2, pp. 47-61.
- Pearson, F., *The weak state in international crisis - The case of the Netherlands in the German invasion crisis of 1939-1940*, New York, 1980.