



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Een onderzoek naar besluitvorming in de Soviet Unie

Ellemers, J.E.

Citation

Ellemers, J. E. (1981). Een onderzoek naar besluitvorming in de Soviet Unie. *Acta Politica*, 16: 1981(4), 537-545. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452195>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452195>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Literatuur

Een onderzoek naar besluitvorming in de Sovjet Unie*

door J. E. Ellemers

In de lange en soms verwarrende reeks van studies en beschouwingen over 'How Russia is ruled' en 'How the Soviet Union really is governed'¹, zal het onlangs verdedigde proefschrift van John Löwenhardt, *Decision Making in Soviet Politics*, hopelijk een belangrijke plaats innemen.

Allereerst biedt deze dissertatie een competente samenvatting van een groot aantal empirische onderzoeken over een tiental concrete politieke beslissingen in de Sovjet Unie. Dit wordt bovendien gedaan aan de hand van een kader van begrippen en theoretische inzichten, waardoor het mogelijk is om - voor zover materiaal betrekking hebbend op de Sovjet Unie dit toestaat - op vrij overtuigende wijze vast te stellen wanneer er wel of niet (externe) invloed is uitgeoefend op beslissingen van de centrale politieke machthebbers. Ten slotte biedt de studie perspectieven om op cumulatieve en vergelijkende wijze nieuwe inzichten over besluitvorming in de Sovjet Unie (en elders!) te ontwikkelen en te toetsen.

Slechts valt het mijns inziens te betreuren dat de auteur zelf al niet een duidelijker begin heeft gemaakt met het ontwikkelen van zulke hypothesen. Ik meen namelijk dat ondanks de beperkingen van het nog steeds vrij impressionistische materiaal (iets waarover iedereen, inclusief de auteur, het wel spoedig eens zal zijn), er misschien iets scherpere conclusies en vooral exactere hypothesen mogelijk zouden zijn geweest; zeker vergeleken met wat er thans vaak als 'hypothesen' op dit gebied doorgaat. Maar alvorens daar enkele opmerkingen over te maken, wil ik eerst dit proefschrift de aandacht geven die het verdient en tamelijk uitvoerig de opzet, de gebruikte begrippen en de voornaamste conclusies weergeven.

* Naar aanleiding van J. H. L. Löwenhardt, *Decision Making in Soviet Politics* (Meppel: Krips Repro, 1981). Proefschrift Universiteit van Amsterdam. Van het boek zal ook een handelseditie verschijnen bij The MacMillan Press, London, en St. Martin's Press, New York.

Probleemstelling en begrippen

Löwenhardt wil met zijn boek een bijdrage leveren tot het opstellen van empirische generalisaties, die als uitgangspunt kunnen dienen voor theoretische uitspraken over politieke besluitvorming en maatschappelijke invloed in de Sovjet Unie. Zo'n theorie, die nog ontbreekt, zou naar zijn mening gebaseerd moeten zijn op een systeem van logisch met elkaar verbonden empirisch te toetsen uitspraken.

Over besluitvorming in de Sovjet Unie bestaan verschillende en uiteenlopende 'beelden'. Peter Solomon, die de rol van specialisten (in casu criminologen) in de strafrechtelijke besluitvorming onderzocht, onderscheidt er liefst vier. Deze variëren van een beeld waarin buitenstaanders vrijwel geen enkele rol spelen in de politieke besluitvorming (die dan exclusief verklaard moet worden in termen van conflicten tussen facties van politieke leiders); via beelden waarin (vooral deskundige) buitenstaanders een bescheiden invloed uitoefenen, hetzij doordat zij in een later stadium steun verlenen aan reeds genomen beslissingen, hetzij doordat zij de leiders van beleidsalternatieven voorzien; tot een met westerse maatschappijen vergelijkbaar beeld van 'institutioneel pluralisme', dat volgens Jerry Hough steeds meer voor de Sovjet Unie in de jaren zeventig zou opgaan.

Löwenhardt vindt dat het veel te voorbarig is om hierover uitspraken te doen. Maar deze variatie van opvattingen geeft wel de aard van de problematiek aan waarmee hij zich geconfronteerd ziet. In zijn studie stelt hij zich een veel bescheidener doel door zich te beperken tot invloeden op het *binnenlands* beleid (met één gedeeltelijke uitzondering: de emigratie van Joden naar Israël) in een *bepaalde periode* (nl. tussen de dood van Stalin en het vertrek van Chroesjtsjov, 1953-1964) en uit te gaan van *niet-routinematige concrete beslissingen*, die ieder al eerder door *meerdere* westerse onderzoekers zijn onderzocht. Voor alle duidelijkheid is het goed er op te wijzen dat, alhoewel hij vooral geïnteresseerd is in de invloed van specialisten en maatschappelijke groeperingen², hij zeer nadrukkelijk *beslissingen* als eenheid van analyse neemt.

Nadat in de Inleiding de probleemstelling is uitgewerkt, worden in hoofdstuk 1 de gehanteerde begrippen omschreven. Uitgangspunt vormen daarbij de '*issues*', die Löwenhardt opvat als strijdpunten. Later voegt hij daaraan toe dat issues betrekking hebben op vragen over de (her)verdeling van waarden. Ik zelf zou geneigd zijn om issues breder te omschrijven als – al of niet omstreden – kwesties waarover gezaghebbende beslissingen moeten worden genomen.

Beslissingen (de keuze uit verschillende alternatieven tot handelen) en *beleid* (bindende toewijzing van waarden voor een maatschappij of een deel

daarvan) vormen, voor zover gezagsdragers daarbij betrokken zijn, het voornaamste object van onderzoek. Daarbij kijkt Löwenhardt vooral naar afzonderlijke beslissingen die aan een beleid vooraf gaan en ziet af van de bestudering van z.g. 'non-decisions'. Dit laatste lijkt mij verstandig. Want al doet 'non-decision-making' zich in de Sovjet Unie schijnbaar in ruime mate voor, het is een verschijnsel dat bij nader inzien tal van (ken)theoretische vragen oproept en dan ook zelden op bevredigende wijze empirisch is onderzocht.³

In plaats daarvan heeft Löwenhardt het aan Cobb en Elder en aan Cobb, Ross en Ross ontleende begrip *agendavorming* ('agenda building') tot kernbegrip in zijn studie gemaakt.⁴ Deze wordt onderscheiden in *publieke agenda* (geoperationaliseerd als alle strijdpunten waarover gepubliceerd is in door de censor goedgekeurde Sovjet publikaties) en *formele agenda* (de lijst van onderwerpen waarover besluitvormers zich serieus beraden).

Tenslotte zijn er de *actoren*, dit wil zeggen individuen, instellingen, (belangen- en andere) groeperingen en beleidscoalities die invloed op het beleid (trachten) uit (te) oefenen. Later, in hoofdstuk 3, zal *invloed* nog nader omschreven worden. Löwenhardt meent dat slechts van invloedsrelaties sprake kan zijn wanneer onomstotelijk (zonder enige redelijke twijfel) kan worden aangetoond dat een invloed zoekende actor er in slaagt de beïnvloede actor (in casu de besluitvormer) een beslissing te doen nemen die hij anders niet genomen zou hebben of een beslissing na te laten die hij anders wel genomen zou hebben.

De zojuist genoemde begrippen aan elkaar relaterend wil de auteur in zijn studie nagaan hoe in besluitvormingsprocessen actoren er al of niet in slagen een issue op een agenda geplaatst te krijgen en/of van de ene agenda op de andere te plaatsen en zo invloed uit te oefenen. Daarbij worden in navolging van Cobb, Ross en Ross drie processen van agendavorming onderscheiden: (a) *mobilisatie*: politieke leiders nemen het initiatief tot een bepaald beleid en trachten vervolgens hiervoor via een publieke agenda steun bij het publiek te mobiliseren; (b) *intern-initiatief*: over issues wordt binnen besluitvormende instanties uitsluitend via een formele agenda beslist en juist voorkomen dat het issue voordien op een publieke agenda komt; (c) *extern-initiatief*: maatschappelijke groeperingen buiten besluitvormende instanties trachten een issue op de publieke agenda te krijgen en vervolgens (hopen zij) op de formele agenda. Volgens deze visie dient bij de bestudering van besluitvormingsprocessen niet alleen aandacht besteed te worden aan de (uiteindelijke) beslissing zelf, maar óók aan de agendavorming. In het geval van mobilisatie vindt 'entrance' – het laatste stadium van besluitvorming – plaats door een issue van de formele op de publieke agenda te plaatsen, bij een extern initiatief gaat het er om dat een issue van de publieke op de formele agenda geplaatst wordt.

In het voorbijgaan wil ik opmerken dat hoe langer ik er over nadenk, hoe

meer ik twijfel aan de juistheid van deze typologie van agendavorming. Allereerst kan men op strikt logische gronden wantrouwen hebben tegen een *driedeling* die gebaseerd is op *twee* verschillende indelingscriteria, in dit geval intern versus extern initiatief en formele versus publieke agenda. Mijn vroegere leermeester Groenman heeft er al jaren geleden op gewezen dat driedelingen zelden deugen en meestal een vierdeling in vermomming zijn.⁵ Er zijn trouwens ook empirische aanwijzingen dat er in feite sprake is van een vierdeling.⁶ Deze conceptuele verwarring tast de conclusies van het onderzoek misschien niet aan, maar moet wel onder ogen worden gezien.

Het onderzoek en enkele resultaten

In hoofdstuk 2 worden vervolgens negen gevallen van besluitvorming gepresenteerd, ieder gebaseerd op tenminste twee studies van westerse onderzoekers van de Sovjetmaatschappij, aangevuld met eigen onderzoek van de auteur. Drie gevallen betreffen beslissingen in de sfeer van het economisch beleid: de ontginning van maagdelijke gebieden in Kazachstan (1953-'54), de regionalisatie (in plaats van bedrijfstaksgewijze nationale organisatie) van de industriële produktie (1957) en de afschaffing van machine-tractorstations in de landbouwgebieden (1951-'58). Drie gevallen betreffen beslissingen in het sociale beleid: de regeling van de positie van onwettige kinderen en hun moeders (1954-'68), de regeling van aansprakelijkheid van de overheid voor onrechtmatige daden van ambtenaren (1956-'61) en pogingen om via wetswijzigingen a-sociaal (z.g. 'parasitair') gedrag te bestrijden (1956-'65). De laatste drie gevallen betreffen beslissingen op verschillende beleidsterreinen: hervormingen (polytechnisering) van het middelbaar onderwijs (1952-'59), de strijd tegen vervuiling van het Bajkalmeer (1958-'78) en de (omvangrijker) emigratie van Joden naar Israël (1967-'71).

In hoofdstuk 3 wordt getracht enkele aan de case studies ontleende inzichten, vooral in termen van 'groepsinvloed', samen te vatten. Het blijkt dat daarbij 'politieke ondernemers' en betrekkelijk losse coalities via professionele of maatschappelijke groeperingen (maar geen duidelijk te identificeren, al bestaande belangengroepen) en speciale conferenties (in zes van de negen gevallen) of speciale hoorzittingen voor commissies van de Opperste Sovjet (in twee gevallen) er in slagen om belangenwensen te articuleren. In sommige gevallen leidt dit tot een herdefinitie van het issue, bij voorbeeld om steun te winnen van een bepaald publiek of om een bepaalde beleidscoalitie te vormen, uiteraard tegen zo min mogelijk politieke 'kosten'. Tenslotte wordt het al eerder genoemde begrip invloed geïntroduceerd en vastgesteld dat volgens de rigoureuze definitie van dit begrip er sprake is geweest van *actuele* (externe) invloed in vijf van de zes niet-economische issues. Ten aanzien van de drie economi-

sche issues en het geval van het Bajkalmeer konden invloedsrelaties *niet* worden vastgesteld.

Hoofdstuk 4 is gewijd aan één beslissing, de hervorming van de Academie van Wetenschappen van de USSR (1954-'61), Löwenhardts 'eigen' case studie, gebaseerd op bestudering van primaire bronnen, een interview met een voormalig hoofd van een afdeling van de Academie (dr. Alexander Lerner), aangevuld met gegevens van andere onderzoekers, met name de Amerikaanse historicus Loren Graham. De voornaamste conclusie van dit hoofdstuk is dat de hervormingen van deze belangrijkste organisatie van wetenschappelijk onderzoek in de Sovjet Unie er toe hebben geleid dat een deel van de instellingen en onderzoekers op het gebied van de toegepaste wetenschappen en technologie uit de Academie werd verwijderd en elders ondergebracht. Het verloop van de strijd om deze hervormingen wordt uitvoerig beschreven en gedocumenteerd evenals de consequenties die het heeft gehad voor de verschillende afdelingen, instituten en medewerkers.

Toch moet de schrijver in het slothoofdstuk 5 concluderen dat de invloed van beleidscoalities van hervormingsgezinden niet onomstotelijk (en volgens de gehanteerde definitie dus *niet*) kan worden vastgesteld. Wel blijkt er in het geval van de Academie wel degelijk sprake te zijn geweest van 'extern initiatief', zij het op een meer gecompliceerde wijze dan het 'model' van agendavorming suggereert.

Samenvattend kon dus in vijf gevallen een invloedsrelatie wèl en in vijf andere gevallen (de drie economische issues, het Bajkalmeer en de Academie) zo'n relatie niet worden vastgesteld. Tenslotte verwerpt Löwenhardt op basis van alle tien gevallen de these van Brzezinski en Huntington (in *Political Power USA/USSR*, 1964) dat besluitvormers in een periode van machtsstrijd meer ontvankelijk zijn voor de eisen van maatschappelijke groeperingen dan in een relatief stabiele periode. Hij meent zelfs omgekeerd dat de kansen om externe invloed uit te oefenen juist *groter* zijn wanneer er een relatief stabiele relatie is tussen de topleiders. Gezien de leeftijd en de gezondheidstoestand van de huidige topleiders valt er in de naaste toekomst een machtsstrijd te verwachten, waarbij een aantal centrale en nog steeds onopgeloste kwesties een grote rol gaan spelen. Volgens Löwenhardt valt het nog te bezien of onder zulke omstandigheden specialisten en maatschappelijke groeperingen veel invloed op de besluitvorming zullen uitoefenen. Deze en andere mogelijke conclusies dienen echter volgens Löwenhardt niet als een laatste woord beschouwd te worden, maar eerder als hypothesen voor nader onderzoek.

Nog scherpere conclusies mogelijk?

Over het algemeen vind ik dat men een studie niet te veel moet kritiseren om wat *niet* is gedaan. In het geval van Löwenhardts proefschrift bevind ik me enigszins in een dilemma met betrekking tot dit mij zelf opgelegde principe. Enerzijds heeft hij heel wat misverstanden uit de weg geruimd en bestaande hypothesen verworpen of geamendeerd. Anderzijds stelt hij in het vooruitzicht (bij voorbeeld op pp. 1 en 7) dat logisch samenhangende, empirisch toetsbare uitspraken ontwikkeld moeten worden en zegt hij op een gegeven ogenblik (p. 129) dat hij de hypothesen van hoofdstuk 3 in hoofdstuk 5 wil 'toetsen'.

Dat laatste doet hij tot op zekere hoogte. Zo luidt een van zijn conclusies dat in de post-Stalinistische periode deskundigen en maatschappelijke groeperingen kennelijk meer invloed op de besluitvorming ten aanzien van 'zachtere' issues hebben gehad dan bij 'hardere' issues zoals het economisch beleid, het Bajkalmeer en de Academie. Een andere, zojuist genoemde, conclusie – verminderde externe invloed bij een toekomstige machtsstrijd in het post-Brezjnev tijdperk – lijkt me zelfs wat speculatief: op basis van gegevens uit de jaren *vijftig* en *zestig* conclusies trekken over wat er mogelijk in de jaren *tachtig* zou kunnen gebeuren.

Waarom heeft hij in plaats daarvan niet *expliciter* empirische generalisaties, voorlopige conclusies en vooral hypothesen geformuleerd met betrekking tot besluitvorming in de door hem primair onderzochte periode 1953-1964? Per slot van rekening heeft hij tien redelijk goed gedocumenteerde gevallen tot zijn beschikking.

Ik krijg de indruk dat hij toch wat ambivalent is over deze tien gevallen. Aan de ene kant wekt hij de indruk dat hij ze alle tien stelselmatig wil vergelijken (zie b.v. pp. 2, 7, 187 vv.). Aan de andere kant lijkt het of hij de negen aan andere onderzoekers ontleende gevallen vooral benut om het theoretisch kader te verfijnen waarmee hij zijn 'eigen' geval (de Academie van Wetenschappen) analyseert (zie bij voorbeeld pp. 34, 129).

Zeker, de negen gevallen (betrekkelijk summier in 50 pagina's samengevat) zijn door de oorspronkelijke onderzoekers op uiteenlopende wijze en vanuit verschillend (of soms vanuit geen enkel) theoretisch perspectief beschreven. Toch wordt ook Löwenhardts eigen geval (dat hij in 56 pagina's beschrijft) niet echt 'getoetst'. Uiteindelijk zijn er tien, min of meer vergelijkbare gevallen, ieder gebaseerd op secundaire analyse van materiaal van *meerdere* auteurs, aangevuld met door de schrijver verzamelde gegevens.

Bovendien was er een prachtig uitgangspunt: in vijf gevallen kon onomstotelijk worden vastgesteld dat er een effect, dat wil zeggen een invloedsrelatie, was en in vijf gevallen kon dit niet of niet overtuigend worden vastgesteld.

Löwenhardt lijkt over dit resultaat wat aarzelend. Hij noemt even de mogelijkheid om alsnog een ruimere definitie van 'invloed' te hanteren, maar verwerpt die meteen (p. 186). Toch lijkt hij even verderop (pp. 192-93) wat teleurgesteld op te merken dat hoe beter invloedsrelaties kunnen worden vastgesteld, hoe onduidelijker het wordt wie de uiteindelijke beslissing neemt of beïnvloed is.

Volgens mij is dit inherent aan het onderzoek van 'case studies'. Maar er waren *meerdere* gevallen met *verschillende* effecten: wel of geen (waarneembare) invloedsrelaties. Op basis hiervan was op enigszins kwantitatieve wijze te concluderen waar (vastgestelde) invloed mogelijk mee kan samenhangen, hetgeen hij op één punt ook inderdaad doet ('zachte' versus 'harde' issues; zie bij voorbeeld pp. 124-26, 193).

Terecht maakt Löwenhardt zich zorgen over de representativiteit van de tien onderzochte gevallen (o.a. op p. 194). Dat is een kolossaal probleem bij de bestudering van besluitvormingsprocessen, waar onderzoekers vaak uiterst lichtzinnig mee omspringen. Het is goed dat Löwenhardt tot voorzichtigheid maant. Maar binnen de tien, redelijk zorgvuldig onderzochte gevallen die betrekking hebben op een zelfde periode, had toch *systematisch* kunnen worden vastgesteld zoveel keer dit, zoveel keer dat, dát klopt absoluut niet, dát is misschien mogelijk. Nog sterker: op basis van kleine aantallen kan men alleen maar voorzichtige, voorlopige conclusies trekken wanneer deze *onderling logisch met elkaar verbonden zijn* vanuit een bepaald theoretisch perspectief. Wanneer conclusies elkaar tegenspreken, kan men er helemaal niets mee aanvangen. Het is een dergelijk onderzoek naar de eventuele onderlinge *samenhang* van de verschillende conclusies dat ik vooral mis.

In verband hiermee is er nog een ander punt. Löwenhardt heeft terecht veel aandacht besteed aan het *verloop* van besluitvormingsprocessen, met name in termen van agendavorming. Ook hierbij kunnen effecten worden vastgesteld: komt iets wel of niet op de formele en/of publieke agenda. Door anderen is dit het openen van externe invloedskanalen genoemd en het is gebleken dat daarover – ook wanneer men slechts over betrekkelijk kleine aantallen beschikt – toch enige conclusies mogelijk zijn.⁷ Met andere woorden door aan afzonderlijke onderdelen van het besluitvormingsproces aandacht te besteden, is de 'range' van conclusies, respectievelijk hypothesevorming sterk uit te breiden (zie bij voorbeeld Löwenhardt, pp. 91-92, 96-97, 118).

Natuurlijk zal Löwenhardt kunnen tegenwerpen dat men van een explorerend onderzoek achteraf nu eenmaal niet een toetsend onderzoek kan maken en dat de hoofdstukken 3 en 5 vol staan met hypothesen die verworpen, geamendeerd of ondersteund worden. Inderdaad, dat is zo. Maar ik betreur slechts dat hij niet exacter, kwantitatief of desnoods in nominale schema's (waaruit voor ieder geval blijkt of er wel, geen of een mogelijk verband be-

staat) en *systematisch* alle ter sprake gekomen hypothesen nogmaals de revue heeft laten passeren en met elkaar in verband heeft gebracht en daarmee alle losse eindjes werkelijk aan elkaar knoopt, zoals hij in zijn Inleiding in het vooruitzicht stelt en in de voorlaatste zin van zijn boek suggereert.

Nu gaan anderen dat doen en vermoedelijk op een aanzienlijk minder competente wijze. Om eerlijk te zijn, ik ben daar zelf even mee begonnen, maar ik heb dit toch maar weer gestaakt, beseffende dat dit zonder intieme kennis van alle gevallen beunhazerij zou zijn. Maar waarom schrijft John Löwenhardt nog niet gauw even een artikel waarin hij alle conclusies en mogelijke hypothesen op deze wijze samenvat?

Noten

1. Dit is natuurlijk een verwijzing naar M. Fainsod, *How Russia is Ruled* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1953) en de merkwaardige 'herziening' van dit boek J. F. Hough en M. Fainsod, *How the Soviet Union is Governed* (Cambridge, Mass./London: Harvard University Press, 1979). Het is misschien veelzeggend dat Löwenhardt beide studies niet expliciet noemt.

Omdat ik dit schrijf tijdens een verblijf in het buitenland, moet ik het doen zonder eerder gemaakte – overigens bescheiden – aantekeningen over dit onderwerp.

2. In de vertaling van de meeste termen en begrippen volg ik de omschrijving die Löwenhardt zelf gebruikt in de Nederlandse samenvatting van zijn proefschrift.

3. Ondanks de vele tientallen publikaties die inmiddels aan 'non-decisions' zijn gewijd. Zie onder andere discussies in *The American Political Science Review*, vol. 60, no. 2 (June 1966), vol. 62, no. 2 (June 1968) en no. 4 (December 1968) vol. 65, no. 4 (December 1971), vol. 69, no. 3 (September 1975) en de discussie rond een van de weinige – maar zeker niet bevredigende – empirische studies op dit gebied: M. A. Crenson, *The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decisionmaking in the Cities* (Baltimore/London: The Johns Hopkins Press, 1971).

4. R. W. Cobb en Ch. D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building* (Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1972); R. Cobb, J. K. Ross en M. H. Ross, 'Agenda Building as a Comparative Political Process', *American Political Science Review*, vol. 70, no. 1 (March 1976), pp. 126-138.

5. Helaas moet ik uit het hoofd citeren, maar ik heb de verwijzing wel: Sj. Groenman, 'Valkuil der driedeling', *Mens en Maatschappij*, jrg. 40 (mei-juni 1965), pp. 177-184.

6. Cobb, Ross en Ross en ook Löwenhardt hechten nogal veel belang aan de vraag of een issue eerst de formele agenda bereikt en vervolgens op een publieke agenda komt (mobilisatie), dan wel eerst op de publieke agenda en dan pas op de formele agenda komt (extern initiatief). Echter in beide gevallen wordt plaatsing op de publieke agenda gehanteerd als pressiemiddel om de uiteindelijke beslissing – via de formele agenda – te beïnvloeden. In het ene geval wordt het initiatief voor het verwerven van steun via een publieke agenda binnen de besluitvormende instantie genomen, in het andere geval daarbuiten. Men zou ook kunnen zeggen dat het initiatief om steun te verwerven van 'bovenaf' of van 'onderop' kan komen. Sommigen

noemen deze *beide* vormen van steun verwerven 'mobilisatie' en onderscheiden naar analogie van druipsteenformaties 'stalactiete' en 'stalagmiete' vormen van mobilisatie. Zie ten dele vergelijkbaar bijvoorbeeld J. P. Nettl, *Political Mobilization* (New York: Basic Books, 1967), in het bijzonder pp. 271 vv.

Daarnaast zijn er gevallen waar de besluitvorming strikt intern plaats vindt en – in ieder geval tot de beslissing is gevallen – beperkt blijft tot de formele agenda. Maar logisch zijn ook hier twee (sub)typen te onderscheiden: namelijk waar het initiatief tot het issue intern is en waar dit extern is. Het kan dan ook nauwelijks verbazing wekken dat later in zijn studie Löwenhardt nog op een vierde type stuit, dat hij een hybridische combinatie van intern en extern initiatief noemt (pp. 105-106). Dit is de Joodse emigratie die door een *extern* initiatief direct op de *formele* agenda is gekomen. Het is echter de vraag of dit zo'n uitzonderlijk geval is als Löwenhardt meent.

Enerzijds uitgaande van de plaats waar het initiatief wordt genomen en anderzijds of er wel of niet is gepoogd voor een beslissing steun te verkrijgen via een publieke agenda, zou een typologie er als volgt uit kunnen zien:

wijze van besluitvorming	initiatief tot issue	
	intern	extern
uitsluitend via formele agenda	intern initiatief	Joodse emigratie
via publieke agenda	mobilisatie	extern initiatief

Natuurlijk zou men andere termen kunnen gebruiken. Ik zelf zou geneigd zijn de beide onderste cellen respectievelijk 'stalactiete' en 'stalagmiete' mobilisatie en de bovenste twee intern en extern initiatief te noemen. In feite is de zaak nog aanzienlijk gecompliceerder, omdat Cobb, Ross en Ross niet twee, maar vier criteria hanteren: initiation, specification, expansion, entrance.

7. Zie bijvoorbeeld G. P. A. Braam, *et al.*, *Collectieve acties* (Meppel: Boom, 1976); A. M. M. Brand, H. van Goor en B. C. A. M. Poiësz, 'Protestacties van middenstanders tegen beleidsmaatregelen van de lokale overheid', *Acta Politica*, jrg. 16, no. 1 (januari 1981), pp. 101-119.