



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Boekbespreking van: Presidential Decisionmaking in Foreign Policy

Baehr, P.R.

Citation

Baehr, P. R. (1982). Boekbespreking van: Presidential Decisionmaking in Foreign Policy. *Acta Politica*, 17: 1982(3), 437-440. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452283>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452283>

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

digheidsbeginselen kunnen gelden. Wat is trouwens een voldoende mate van interdependentie? En stel dat aangetoond wordt dat alleen tussen de landen van het Westelijk blok een hoge mate van interdependentie bestaat, betekent dat dan dat we alleen maar over herverdeling tussen Westerse landen kunnen praten? Beitz is ons inziens op dit punt inconsequent: eerst beargumenteert hij dat alleen het individu drager van rechten kan zijn en dat de rechtvaardigheid van instituties daarop gebaseerd dient te worden, later maakt hij de internationale distributieve rechtvaardigheid afhankelijk van de mate van interdependentie tussen (notabene) staten.

Beitz geeft ten slotte aan welke implicaties zijn internationale rechtvaardigheidstheorie kan hebben voor het handelen van individuen, groepen en staten (pp. 169-176): hij pleit bijv. voor meer ontwikkelingshulp, speciale aandacht voor de armste groepen en het bijstellen van het internationale recht op het punt van non-interventie en zelfbeschikking. Men kan uit zijn betoog afleiden dat beleidsvormende instanties dienen te werken vanuit expliciete, normatieve kaders. Hierbij zou, wat ons land betreft, met name gedacht moeten worden aan het ministerie van Buitenlandse Zaken en het departement voor Ontwikkelingssamenwerking, maar ook aan organisaties als de NOVIB en de NCO. Met behulp van een dergelijke benaderingswijze kunnen we trachten antwoorden te formuleren voor vragen als: 'Op welke gronden moeten we aan welke landen de status van concentratieland toekennen?' Ook aan regeringsprogramma's in Derde Wereld-landen zelf en aan hulp-organisaties als de UNO kan een dergelijke eis gesteld worden. In een recent artikel ('Economic Rights and Distributive Justice in Developing Countries' in *World Politics*, 1981, nr. 4, pp. 321-346) gaat Beitz op deze problematiek in, met name op de spanning die kan ontstaan tussen het bewerkstelligen van economische groei in een ontwikkelingsland enerzijds en het bereiken van een meer gelijke inkomensverdeling anderzijds. Met een theorie van internationale distributieve rechtvaardigheid kunnen keuzes op dit gebied ethisch beargumenteerd worden.

Terugkerend naar het eerste deel van Beitz' boek herinneren we ons dat hij zijn kritiek op de realisten voornamelijk baseert op het werk van Hans J. Morgenthau. Wij zijn van mening dat Beitz daarbij een foutieve interpretatie van het werk van Morgenthau geeft wanneer hij dit als een voorbeeld van ethisch scepticisme presenteert. Morgenthau stelt immers in 'Politics among Nations' dat idealisten en realisten niet van elkaar verschillen ten aanzien van hun geloof in de realiseerbaarheid van morele principes in de internationale politiek; het beslissende verschil is gelegen in het antwoord op de vraag hoe een betere wereld bereikt kan worden. Realisten willen hierbij in sterkere mate dan de idealisten rekening houden met het feit dat machtsstreven en conflicterende belangen als 'eeuwige krachten' de wereld van de internationale betrekkingen mede beheersen. In zijn antwoord op de vraag hoe op het internationale vlak de vrede kan worden gehandhaafd, kiest Morgenthau voor een typisch realistische benadering: vrede zal voortkomen uit een machtsbalans die ontstaat ten gevolge van de machtsstrijd tussen verschillende landen én uit de normatieve beperkingen die op deze strijd inwerken, in de vorm van internationale wetgeving, internationale moraliteit en internationale publieke opinie. Het zijn dan ook deze laatste drie factoren die er volgens Morgenthau toe leiden dat de internationale politiek niet gezien kan worden als de natuurstaat van Hobbes: morele principes stellen, ook bij de realisten, grenzen aan het handelen op grond van nationaal belang alleen.

Morgenthau omkleedt zijn opmerkingen over een internationale ethiek echter met de grootst mogelijke voorzichtigheid, omdat hij boven alles bevreemd is dat een

'kruisocht-mentaliteit' in het internationale verkeer de vrede zal verstoren. Hij waarschuwt herhaaldelijk dat men universele morele wetten niet moet verwarren met de nationalistisch geïnspireerde morele aspiraties van sommige landen. Bij Beitz zien we dat het accent verschoven is naar vraagstukken van verdelende rechtvaardigheid en dat de voorzichtigheid vrijwel geheel verlaten is. Toch merkt Beitz juist ten aanzien van zijn gedachten over het interventie-begrip op dat men hierbij ook rekening dient te houden met andere principes, die in internationale relaties een rol kunnen spelen, alsook met het kosten-aspect, dat aan het ingrijpen in een ander land verbonden is. Bij 'andere principes' denkt hij dan vooral aan de vraag of het gebruik van geweld eigenlijk wel toelaatbaar is. Deze belangrijke problematiek, die zo overheersend is in het werk van Morgenthau, wordt door Beitz echter in een enkele zin afgedaan: 'depending upon one's view of the moral legitimacy of violence as an instrument of political change, some or all uses of military force for interventionary purposes would be ruled out' (p. 91). Zo blijft bovendien onduidelijk welke hiërarchie van normen hij wenst te hanteren.

Wanneer men zich wenst bezig te houden met internationale ethiek, zou het, zo menen wij, onjuist zijn om het werk van Morgenthau en andere realisten terzijde te schuiven, een neiging die wellicht zou ontstaan na lezing van Beitz' opmerkingen over deze stroming. Zeker is het nodig verder te gaan op het spoor van normatieve internationale politieke theorie-vorming en het is een grote verdienste van Charles Beitz dat hij een belangrijke impuls in deze richting heeft gegeven. Bovendien zijn wij van mening dat één van de basis-ideeën uit zijn theorie, namelijk het inzicht dat ook binnen de internationale ethiek het individu als de ultieme drager van rechten voorop dient te staan, een uitgangspunt voor verdere theorie-vorming behoort te zijn. Maar, verdere arbeid moet dan gebaseerd worden op een weloverwogen interpretatie én integratie van het werk van Beitz en dat van de realisten, niet op verwerping van één van beiden. Daarbij zal men onvermijdelijk te maken krijgen met het probleem dat, na een expliciete afweging van doeleinden in de internationale politiek, aangegeven moet worden welke normen-hiërarchie men wenselijk acht; een uitdaging die men, bij wetenschappelijke studie en bij beleidsbepaling, niet uit de weg kan gaan.

Bertjan Verbeek
Aart-Jan de Groot

Alexander L. George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1980, xviii + 267 pags., \$ 24.— (\$ 10.— paperback).

Professor Alexander George heeft aan zijn reeds indrukwekkende lijst van publicaties over de totstandkoming van het buitenlands beleid in de Verenigde Staten een belangrijke studie toegevoegd. *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy* is een van de studies die tot stand zijn gekomen in opdracht van de 'Commission of the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy', een gemeenschappelijke commissie van de president en het congres, die in 1975 haar eindrapport heeft aangebracht.¹ Dit boek heeft als onderwerp de verbetering van de informatie, de analyses en de adviezen waarover de president en zijn onmiddellijke

raadgevers kunnen beschikken bij het nemen van belangrijke besluiten op het gebied van de buitenlandse politiek.

Het boek beslaat een randgebied tussen politicologie en psychologie. Het is geschreven vanuit een politicologische gezichtshoek, maar de auteur maakt, vooral bij het analyseren van besluitvormingssituaties met vrucht gebruik van door psychologische studies verworven inzichten. Daarin waren trouwens schrijvers als Snyder, Pruitt en Jervis hem reeds voorgedaan.² Veelal reiken de opmerkingen van de schrijver trouwens veel verder dan het gebied van de buitenlandse politiek. Hij geeft inzicht in het besluitvormingsproces, zoals zich dat in beginsel op *alle* beleids-terreinen kan voordoen. Met name is dat het geval als hij zich verdiept in de persoonlijke besluitvormingsstijl van de verschillende Amerikaanse presidenten sedert de Tweede Wereldoorlog. Zeer instructief in dit verband is hoofdstuk 8 ('Presidential Management Styles and Models') waarin hij de besluitvormingsbenaderingen van Roosevelt, Truman, Eisenhower, Kennedy en Nixon met elkaar vergelijkt. Het is een fascinerend onderwerp waarin George blijk geeft goed thuis te zijn.

Het boek is globaal verdeeld in twee delen. Eerst worden de belemmeringen behandeld voor het beschikken over kwalitatief goede informatie en vervolgens wordt gekeken naar manieren om die belemmeringen zoveel mogelijk weg te nemen. Daarmee is het boek zowel interessant voor diegenen die zich voornamelijk toelagen op het bestuderen van het buitenlands beleid als voor diegenen die daadwerkelijk betrokken zijn bij de totstandkoming van dat beleid. Hoewel al het materiaal ontleend is aan de Amerikaanse politieke situatie, is veel van wat wordt opgemerkt *mutatis mutandis* ook uitstekend bruikbaar voor de Nederlandse situatie. Dat geldt bijvoorbeeld voor het verschijnsel 'bolstering' (letterlijk: 'opvulling'):

'Bolstering' refers to the psychological tendency under certain conditions of decisional stress to increase the attractiveness of a preferred (or chosen) option and doing the opposite for options which one is inclined to reject (or has rejected). (p. 38)

Dit 'bolstering' kan gepaard gaan met het verdraaien van informatie, van de verwerking van die informatie en van de beoordeling ervan. Allicht is een Nederlandse lezer geneigd terug te denken aan de tijd dat onze minister van Buitenlandse Zaken, Luns, zichzelf en zijn omgeving voorhield dat Nederland in geval van een gewapend conflict met Indonesië over Nederlands Nieuw-Guinea op Amerikaanse steun zou kunnen rekenen. Dat was een duidelijk geval van 'bolstering'.

Cognitieve dissonantie, 'cognitive restructuring' ('an individual finds a way of turning aside incoming information that calls attention to or heightens a value conflict'), perceptie en misperceptie, 'incrementalism': het zijn even zovele begrippen uit de psychologie die door George worden behandeld en op de besluitvormingssituatie in de buitenlandse politiek toegepast. Uiterst belangrijk zijn ook zijn opmerkingen over de omstandigheden waaronder waarschuwingssignalen van een op handen zijnde vijandelijke aanval genegeerd worden. De Nederlandse lezer herinnert zich de in de wind geslagen waarschuwingen van de gezant in Berlijn in de meidagen van 1940; Amerikaanse lezers zullen geneigd zijn terug te denken aan de Japanse aanval op Pearl Harbour; ook de Argentijnse aanval op de Falkland eilanden levert meer recent, interessant illustratiemateriaal voor dit onderwerp.

Uitvoerig besteedt professor George aandacht aan de manier waarop adviesgroepen het best kunnen werken, wat de optimale grootte moet zijn (4-7 leden: 'The

smallness of a decision group can be harmful also if it leads to increased pressure for conformity' – p. 87) en het gevaar dat ermee verbonden kan zijn als men het onderling te snel eens wordt: 'The typical error under these circumstances is a gross underestimation of the costs and risks of the action taken' (p. 123). In dit verband kan men zich bijvoorbeeld afvragen of de beslissing van de Britse regering om de vloot naar de Falkland eilanden te sturen, niet overhaast is genomen. De tijd zal moeten leren of men zich voldoende heeft voorbereid op de vraag wat er – na een eventuele herovering – met de eilandengroep zou moeten gebeuren.

Interessant is in het door president Kennedy gehanteerde 'collegiate system' van besluitvorming te lezen hoe Kennedy onder omstandigheden het hechte hiërarchische systeem doorbrak en zich met voorbijgaan van de departementale top direct tot ondergeschikte ambtenaren richtte voor het verkrijgen van meer informatie en onafhankelijk advies. In Nederland heeft minister Pronk van ontwikkelingssamenwerking nogal eens gebruik gemaakt van deze methode om informatie te krijgen. De arbeidsmoraal van de betrokken lagere ambtenaren werd er sterk door gestimuleerd, maar anderzijds leidde deze methode ook tot een nogal chaotisch stelsel van besluitvorming. De opvolgers van Pronk, de ministers De Koning en Van Dijk, hebben deze procedure niet gecontinueerd.

Uiteraard komt ook de rol van de 'national security adviser' uitvoerig ter sprake en de ontwikkeling die deze functie in de loop der jaren heeft doorgemaakt van een simpele 'custodian-manager' tot een algemeen adviseur en pleitbezorger op zo ongeveer alle terreinen van het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Verenigde Staten:

To his job of 'custodian-manager' of process and procedures, Kissinger gradually added a number of other important role tasks: that of 'watchdog' over the president's personal power stakes in foreign-policy issues; that of *implementer-enforcer* of the president's decisions; that of *administrative operator*; and that of *policy adviser-advocate*. (p. 184).

George laat duidelijk blijken dat hij deze opeenstapeling van functies bij één persoon – zelfs bij een persoon met bijzondere gaven als Henry Kissinger – niet juist acht. Met name waarschuwt hij voor rolconflicten, zoals deze zich ook in de periode-Kissinger en daarna hebben voorgedaan:

Once he becomes an adviser-advocate to the president as well as the custodian-manager, it will take a most exceptional person to continue to dispassionately oversee the flow of information and advice to the president; for to do so might well reduce his own influence as an adviser. (pp. 195-196)

In zijn behandeling van verschillende besluitvormingsmodellen bepleit George niet onder alle omstandigheden van één en hetzelfde model gebruik te maken, zoals 'multiple advocacy', 'formal options' of 'the devil's advocate'. Hij geeft er de voorkeur aan gebruik te maken van verschillende mengvormen van deze modellen en het van de situatie te laten afhangen – met name ook van de aard van de urgentie van het te nemen besluit – hoe de besluitvorming geregeld moet worden.

Het boek wordt afgesloten met twee meer theoretisch gerichte hoofdstukken. In het ene wordt een pleidooi gevoerd voor een weer tot leven brengen van het al bijna van de agenda afgevoerde begrip 'nationaal belang', dat hij op bijzonder heldere

wijze in deelaspecten uiteenlegt. Het andere hoofdstuk behandelt beleids-relevante theoretische begrippen zoals 'crisis management', 'coercive diplomacy', 'deterrence' en detente. Het nut en de bruikbaarheid van een uitdieping van deze begrippen, ook voor de beleidsmaker, wordt overtuigend aangetoond.

Presidential Decisionmaking in Foreign Policy is geen gemakkelijk boek. Er wordt in vrij kort bestek zeer veel aan de orde gesteld. Wie de moeite en de tijd neemt om zich er goed in te verdiepen, wordt echter niet teleurgesteld: een 'verplicht' boek voor allen die zich interesseren voor het politieke besluitvormingsproces in het algemeen en in de buitenlandse politiek in het bijzonder!

P. R. Baehr

Noten

1. *Commission on the ORGANIZATION of the government FOR the conduct of FOREIGN POLICY*, June 1975.

2. R. C. Snyder, H. W. Bruck and B. Sapin, *Foreign Policy Decisionmaking*, (New York: Free Press, 1962); Dean Pruitt, *Problem Solving in the Department of State*, (Denver: University of Denver, 1965); Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, (Princeton N.J.: Princeton University Press, 1976).

Pierre Rosanvallon, *La crise de l'État-providence*, Paris (Éditions du Seuil) 1981, 190 p., 59 Fr.

'Le véritable objet d'une interrogation sur l'avenir de l'État-providence, c'est la société elle-même: quelle est la plasticité des rapports sociaux?' (p. 19). De crisis in de verzorgingsstaat is, volgens Pierre Rosanvallon, niet zozeer van economische aard, alhoewel het politieke getouwtrek over bezuinigingen hierop wel lijkt te duiden, maar heeft een sociale oorzaak. De sociale relaties tussen de burgers, waarin solidariteit een belangrijke rol speelt, schijnen het stelsel van door de overheid gegarandeerde sociale zekerheid niet meer te kunnen dragen. Het zwarte circuit, misbruik of oneigenlijk gebruik van sociale voorzieningen, belastingontduiking etc. wijzen er volgens Rosanvallon op, dat de grenzen van de solidariteit zijn bereikt.

'Libérer la société du besoin et du risque' (p. 33) is het programma waarop de politiek in de verzorgingsstaat berust. Omdat moeilijk objectieve grenzen te stellen zijn aan een dergelijk programma van sociale zekerheid, krijgt zo'n programma een bijna onbepert karakter. Dit heeft tot gevolg dat ook de sociale gelijkheid – de nivellering – steeds verder voortschrijdt. Tegen deze ontwikkeling wordt, betoogt Rosanvallon, protest aangetekend. Niet alleen omdat de burgers vanuit de gedachte van onderlinge verschillen deze ontwikkeling als onrechtvaardig beschouwen; maar ook omdat het gaat om een ongelegitimeerde ontwikkeling. Want, schrijft Rosanvallon, 'Les mécanismes de redistribution et d'assistance se sont accrus sans intention politique délibérée. L'État-providence n'a progressé ni par le calcul de la bourgeoisie, ni par la conquête de nouveaux droits ouvriers... La réduction des inégalités qui en est automatiquement résultée apparaît ainsi moins légitime...' (p. 38).

De uitbreiding van het stelsel van sociale zekerheid doet een steeds sterker beroep op de solidariteit. Maar, stelt Rosanvallon, solidariteit berust op een mini-

mum aan 'visibilité des rapports sociaux' (p. 43). De ontwikkeling van de verzorgingsstaat overschrijdt deze grens. De uitvoering van de sociale zekerheid vraagt van elke burger afzonderlijk louter een financiële bijdrage. Deze abstracte en mechanische solidariteit vermindert juist de doorzichtigheid van de sociale relaties. De oorzaak van de crisis in de verzorgingsstaat is daarom de individualisering en atomisering in de sociale zekerheid, omdat de solidariteit, waarop het stelsel berust, het tegendeel eist, namelijk socialisering.

Deze gedachte is de leidraad van Rosanvallon voor een herziening of 'reformatie van de verzorgingsstaat'. Zijn voorstellen doen namelijk denken aan de ideeën van A. de Swaan: de vorming van congregaties. In tegenstelling tot De Swaan ontberen de voorstellen van Rosanvallon elke concrete invulling. Socialisatie, decentralisatie en zelfbeheer ('autonomisation') zijn de drie centrale begrippen uit deze voorstellen. Om de doorzichtigheid van de sociale relaties te herstellen is het noodzakelijk:

1. de bureaucratisering in de uitvoering van het stelsel van sociale zekerheid tegen te gaan;
2. het stelsel te decentraliseren, zodat de diensten dichterbij de gebruikers komen;
3. de uitvoering van een aantal voorzieningen over te laten aan niet-publieke instellingen.

Aan elk van deze drie punten wijdt Rosanvallon een aparte beschouwing. Hij blijft hierbij mijns inziens steken in een theoretisch-sociologische verhandeling over het herstel van de solidariteit. Vanuit praktisch-politiek oogpunt valt er weinig mee te doen, omdat de relatie met een organisatorische invulling ontbreekt.

Het politiek uitgangspunt van waaruit Rosanvallon de verzorgingsstaat analyseert is: 'penser des formes non étatiques de socialisation' (p. 116). Rosanvallon was redacteur van het CFDT-blad 'Aujourd'hui'. De socialistische gedachten uit deze vakbond over zelfbeheer ('autogestion') lijkt hij nu toe te passen op de organisatie van de sociale zekerheid. Dit politieke standpunt werkt ook door in zijn analyse van het ontstaan van de verzorgingsstaat en van de hedendaagse kritiek op de verzorgingsstaat.

'Lire l'État-providence comme un ersatz de socialisme, un mi-chemin entre le capitalisme et le socialisme qui définirait le lieu de la tentative social-démocrate, ou comme un mouvement compensateur destiné à corriger les déséquilibres économiques et sociaux du capitalisme, n'est finalement très éclairant... C'est ailleurs qu'il faut chercher: dans le mouvement de l'État-nation moderne' (p. 20). De verzorgingsstaat is dus het resultaat van de ontwikkeling van de moderne natie-staat. In de beginperiode van deze ontwikkeling kenmerkte de staat zich door het verschaffen van veiligheid aan de individuele burger. De theorieën van Hobbes en Locke beschouwt Rosanvallon als de eerste rechtvaardigingen van deze 'l'État-protecteur'. De uitwerking van het recht op veiligheid naar zekerheid, middels het recht op arbeid, leidt tot een dynamiek die de verzorgingsstaat doet ontstaan. Over de drager van deze ontwikkeling is Rosanvallon nogal vaag; hij spreekt over 'mouvement démocratique et égalitaire' (p. 23) die ontstaat op het eind van de 18e eeuw. Nu valt zeker niet te ontkennen dat de progressief-liberale hervormingsbeweging belangrijke sociale veranderingen heeft gebracht. Maar ook de arbeidersbeweging heeft hierin een belangrijke rol meegespeeld. Aan dit aspect besteedt Rosanvallon mijns inziens ten onrechte geen aandacht, waardoor ook de compromis-theorie (de verzorgingsstaat als compromis tussen liberalisme en socialisme) buiten zijn blikveld valt. Rosanvallon plaatst de verzorgingsstaat toch meer binnen de liberale traditie. De belang-