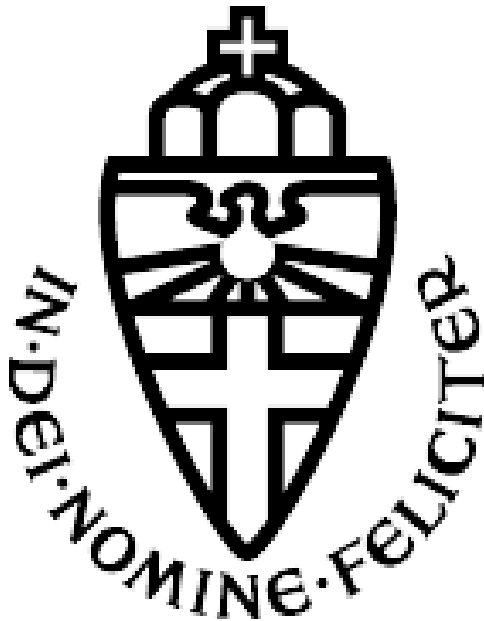


Evidence of Decision

*Een theoretisch en empirisch onderzoek naar het organisatorisch procesmodel
en het bureaupolitieke model van Graham Allison aan de hand van het
Amerikaanse besluit om Irak binnen te vallen op 19 maart 2003*



Masterthesis Politicologie – Internationale Betrekkingen

Virginie de Rooij

0703591

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen

19 juni 2012

Begeleider: Prof. Dr. J.A. Verbeek

Abstract

This research focuses on Allison's famous work *Essence of Decision* and starts with the fact that both his organizational process paradigm and bureaucratic politics paradigm are widely known, used and accepted but also criticized. This research compares both models to five criteria (extracted from the work of Popper and Lakatos) and concludes that they do not meet these criteria. Moreover, since both models attempt to explain the same phenomena, they contradict each other. Therefore, the models are rewritten according to the five criteria, so that they consist of a clear explaining principle, and the extracted hypotheses are subsequently tested, using the case of the American decision to enter Iraq by force on March, 19 2003, to determine which model has more explanatory power. This research concludes that the bureaucratic politics paradigm explains the case better and therefore has more explanatory power than the organizational process paradigm.

Trefwoorden: Graham Allison, Organizational Process, Bureaucratic Politics, Philosophy of Science, Iraq 2003.

Students of international politics have largely failed to take up Allison's challenge to build and to test theory at the intra-governmental level of analysis.

David A. Welch, 1992: 114

Neither the USA nor the world community of nations can tolerate deliberate deception and offensive threats on the part of any nation, large or small. We no longer live in a world where only the actual firing of weapons represents a sufficient challenge to a nation's security to constitute maximum peril.

President John F. Kennedy, 22 oktober 1962, Cuba-crisis

Neither the USA nor the world community of nations can tolerate deliberate deception and offensive threats on the part of any nation, large or small. We no longer live in a world where only the actual firing of weapons represents a sufficient challenge to a nation's security to constitute maximum peril.

President George W. Bush, 7 oktober 2002, aanloop Irak-oorlog

Voorwoord

Na vijf jaar student politicologie te zijn geweest, vormt deze scriptie de kroon op mijn studie en daarmee het einde van een tijd die ik als zeer leerzaam en plezierig heb ervaren. Met toch wel een beetje weemoed denk ik terug aan de eerste colleges Inleiding Politicologie van de heer Slomp en ook aan de uitdagende colleges van mevrouw van der Vleuten en de heer Verbeek tijdens de masteropleiding. De heer Verbeek is ook mijn begeleider geweest tijdens het schrijven van deze scriptie. Ik wil hem bedanken voor het vertrouwen dat hij in mijn stelde en voor zijn opbouwende kritiek. Hij omschreef mijn ambities voor deze scriptie in eerste instantie als een zoektocht naar de heilige graal. Hoewel ik niet pretendeer de heilige graal te hebben gevonden, denk ik wel dat ik met deze scriptie bijdraag aan de wetenschappelijke kennisvorming en daar ben ik toch wel trots op.

Ik wil dit voorwoord gebruiken om mijn moeder en mijn vriend te bedanken voor al hun begrip en opgebrachte geduld in het laatste jaar. Hoewel ik eerst voor een half jaar naar Washington D.C. verdween en vervolgens erg druk, en een tikkeltje gestrest, was bij het schrijven van deze thesis zijn zij me altijd blijven steunen. Toch moet ik na het schrijven van deze scriptie toch vooral één persoon bedanken die mij, door zijn nieuwsgierigheid, kritische opmerkingen en vertrouwen, tijdens mijn gehele school- en studieloopbaan heeft bijgestaan. Deze persoon, mijn vader, is ook de reden dat deze scriptie gaat over het werk van Graham Allison. Toen ik in de vijfde klas van de middelbare school serieus begon na te denken over welke vervolgopleiding ik wilde gaan doen, kreeg ik van hem zijn boek *Essence of Decision*, voorzien van de nodige gele markeringen. Dit boek was de reden voor mijn keuze voor politicologie en kwam vervolgens geregeld terug tijdens colleges in de bachelor-, maar vooral in de masterfase. Het bleef mij al die jaren intrigeren.

Virginie de Rooij
Oosterbeek, juni 2012

Inhoudsopgave

Lijst van Tabellen en Figuren	 7
I Probleemstelling	 8
1.1 Foreign Policy Analysis	8
1.2 Graham Allison	9
1.3 Twee alternatieve modellen, en dan..?	10
1.4 Het probleem	11
1.5 De toets	12
II Theoretisch Kader	 14
2.1 Kentheoretische inzichten	14
2.1.1 De meningen lopen uiteen	14
2.1.2 Een goede theorie	15
2.1.3 Een betere theorie	18
2.1.4 Een adequate test	19
2.2 Het organisatorisch procesmodel	20
2.2.1 Organisatietheorie	21
2.2.2 Het organisatorisch procesmodel en de kentheorie	21
2.2.3 Het organisatorisch procesmodel geanalyseerd	22
2.2.4 De theorema's	24
2.2.5 Het conceptueel model	27
2.2.6 Abstracte hypothesen	28
2.3 Het bureaupolitieke model	28
2.3.1 Politiek binnen de overheid	28
2.3.2 Het bureaupolitieke model en de kentheorie	29
2.3.3 Het bureaupolitieke model geanalyseerd	30
2.3.4 De theorema's	32
2.3.5 Het conceptueel model	34
2.3.6 Abstracte hypothesen	35
2.4 Een betere theorie	35
2.5 Kritiek	36
2.4.1 Kritiek op het organisatorisch procesmodel	36
2.4.2 Kritiek op het bureaupolitieke model	39
2.4.3 Kritiek op Allison's modellen in het algemeen	41
2.4.4 Standpuntbepaling	44

III Methodologie	 45
3.1 De toets	45
3.2 Het domein van de modellen	46
3.3 Populatie en casusselectie	49
3.4 Operationele hypothesen	51
3.4.1 Operationele hypothesen van het organisatorisch procesmodel	51
3.4.2 Operationele hypothesen van het bureaupolitieke model	52
3.5 Operationalisatie	52
3.5.1 Operationalisatie organisatorisch procesmodel	54
3.5.2 Operationalisatie bureaupolitieke model	60
3.6 Bronnen	65
IV Irak 2003	 67
4.1 De casus	67
4.2 Irak en het organisatorisch procesmodel	76
4.2.1 Hypothesen	86
4.2.2 Conclusie	88
4.3 Irak en het bureaupolitieke model	89
4.3.1 Hypothesen	93
4.3.2 Conclusie	95
V Conclusie	 96
5.1 In het kort	96
5.2 Reflectie op het onderzoek	97
5.3 Implicaties van het onderzoek	99
5.4 Implicaties voor toekomstig onderzoek	100
Bibliografie	 102

Lijst van Tabellen en Figuren

Tabellen

❖ Tabel 1 – De criteria voor een ‘goede’ of een ‘betere’ theorie	19
❖ Tabel 2 – Scope conditions	49
❖ Tabel 3 – Codering ‘bezit van massavernietigingswapens’	54
❖ Tabel 4 – De onderdelen van een beleidsoptie	57
❖ Tabel 5 – Middelen van overheidsorganisaties	59
❖ Tabel 6 – Een voorbeeld van vaststelling SOP	60
❖ Tabel 7 – De functionarissen binnen de Nationale Veiligheidsraad 2001-2003	77
❖ Tabel 8 – De overheidsorganisaties en de Nationale Veiligheidsraad 2001-2003	78
❖ Tabel 9 – SOP Department of Defense	80
❖ Tabel 10 – SOP Department of State	82
❖ Tabel 11 – SOP CIA	83
❖ Tabel 12 – Informatiegeneratie Department of Defense	83
❖ Tabel 13 – Informatiegeneratie Department of State	84
❖ Tabel 14 – Informatiegeneratie CIA	85
❖ Tabel 15 – Spelers	89
❖ Tabel 16 – Informatiegeneratie spellers	91

Figuren

❖ Figuur 1 – Conceptueel model van het organisatorisch procesmodel	27
❖ Figuur 2 – Conceptueel model van het bureaupolitieke model	34

I

Probleemstelling

I can't regret the decision to go to war. I can say that never did I guess the nightmare that unfolded, and that too is part of the responsibility. The truth is we did not anticipate the role of al-Qaida or Iran. Whether we should have is another matter; and if we had anticipated, what we would have done about it is another matter again. (Watt, 2010)

Hoewel uitkomsten in buitenlands beleid binnen de Leer der Internationale Betrekkingen vaak worden verklaard door staten als unitaire, rationele actoren te beschouwen die beschikken over alle ertoe doende informatie op basis waarvan zij een kosten/batenafweging maken, laat bovenstaand citaat van de oud Brits premier Tony Blair zien dat dit niet (altijd) overeenkomt met de werkelijkheid (Allison, 1971: 4). Immers, Blair stelt dat de *Allied Forces* tijdens de oorlog in Irak noch op de inmenging van Al Qaida, noch op die van Iran hadden gerekend en dat hij niet weet of ze hier wel op hadden kunnen anticiperen en of hun besluit anders zou zijn geweest indien ze dit wel hadden gedaan. Het besluit om Irak binnen te vallen heeft in bovenstaand citaat dan ook, in tegenstelling tot de rationalistische these, veel weg van een keuze waarbij het tekort aan informatie waarover de beleidmakers beschikten, (wellicht) doorslaggevend is geweest voor het door hen gekozen beleid.

Hoe informatie tot beleidmakers komt en welke invloed verschillende actoren binnen de staat hebben op de totstandkoming van buitenlands beleid, werd decennia lang niet in ogenschouw genomen bij de bestudering van uitkomsten in het internationaal systeem. Echter, in de jaren vijftig van de vorige eeuw kwam een nieuwe school binnen de Leer der Internationale Betrekkingen op die buitenlands beleid op geheel andere wijze tracht te verklaren dan de klassieke theorieën die statelijk beleid zien als een product van een rationele kosten/baten-afweging.

1.1 Foreign Policy Analysis

De school waarop wordt gedoeld in bovenstaande alinea is de *Foreign Policy Analysis*. Grote namen die worden geassocieerd met de opkomst van deze theorievorming zijn Richard Snyder, James Rosenau en het echtpaar Sprout (Hudson, 2008: 12). In de *Foreign Policy Analysis* wordt buitenlands beleid verklaard door beleidmakers van vlees en bloed, en niet de staten, als centrale actoren te beschouwen (ibid.)¹. De staat werd niet langer beschouwd als *black box* en binnenlandse actoren waren relevant bij bestudering van statelijk gedrag. Hiermee werd de afhankelijke variabele verlegd

¹ Niet in alle studies binnen de *Foreign Policy Analysis* zijn de beleidmakers de centrale actor. Zo wordt in bepaalde studies de groep waarin beleid wordt gemaakt als centrale actor beschouwd (Jarvis, 1982).

van de uitkomsten van het statelijk systeem naar de besluitvormingsprocessen die zich binnen een staat afspelen (Snyder et al., 1954: 53). Door zowel de centrale actor als de afhankelijke variabele aan te passen, probeerden de eerste *Foreign Policy Analysts* hun collega's binnen de Leer der Internationale Betrekkingen iets duidelijk te maken: nationale beleidsmakers en hun karakteristieken zijn van vitaal belang om besluitvorming in internationale betrekkingen te begrijpen (Hudson, 2008: 15). Of, zoals Hermann en Kegley stellen: “*a compelling explanation of foreign policy cannot treat the decider exogenously*” (1994:4).

Foreign Policy Analysts stellen dat simplificatie kan leiden tot het over het hoofd zien van verklaringen (Allison, 1971: 3). Zij integreren bijvoorbeeld economische, sociologische en psychologische theorieën in de Leer der Internationale Betrekkingen om zo een beter beeld te krijgen van het proces dat leidt tot de uitkomsten in buitenlands beleid. In plaats van simplificeren, zet de *Foreign Policy Analysis* een stap terug en laat het meer actoren en variabelen toe in de theorieën. Deze theorieën zijn dan ook geen *grand theories*, maar *middle range theories*.

Hoewel eerder genoemde theoretici enkel de eerste stap zetten in de richting van een nieuwe blik op het verklaren van buitenlands beleid, volgden al snel theoretici die bijdroegen aan nieuwe theorievorming. Zo werd onder andere meer onderzoek gedaan naar de rol van overheidsorganisaties en bureaucraten. Eén van de eerste theoretici op dit gebied is nog altijd een grote naam binnen de *Foreign Policy Analysis*: Graham Allison zorgde met zijn werk *Essence of Decision: explaining the Cuban Missile Crisis*, voor een doorbraak (1971).

1.2 Graham Allison

In zijn werk laat Graham Allison zien dat, in navolging van grote filosofen als David Hume en Karl Popper, de theorie die (wellicht onbewust) wordt toegepast door een wetenschapper, zorgt voor het antwoord op de door hem gestelde vraag (Allison, 1969: 689; Allison, 1971: 2; Hume, 1981: 117-118; Popper 1968: 46). Zo stelt hij over het rationele actormodel (Allison, 1971: 254):

We are forced to recognize that in treating happenings as actions, and national governments as unitary purposive actors, we are 'modeling'.

Het uitgangspunt van Allison's werk is de stand van zaken binnen de Leer der Internationale Betrekkingen, waarbij het hierboven reeds genoemde rationele actormodel de boventoon voert. Volgens Allison schiet dit model in verklaringskracht (veel) te kort (1971: 2-7). Door de staat als een rationele actor te beschouwen, worden namelijk vele verklarende factoren over het hoofd gezien. Bovendien stelt hij dat met dit rationele actormodel alle statelijke besluiten achteraf kunnen worden gerationaliseerd en daarmee logisch gemaakt en verklaard. Dit wil zeggen dat bijvoorbeeld zowel een oorlogsverklaring als een vredesovereenkomst (met andere woorden: een zo goed als

tegenovergestelde gebeurtenis) verklaard kan worden op basis van dezelfde informatie (ibid.: 254). Op deze manier komt de wetenschap echter niet dichtbij de verklaring van de werkelijkheid.

Op basis van de kritiek die Allison heeft op het rationele actormodel, introduceert hij twee alternatieve conceptuele modellen, door hem ook wel lenzen genoemd, die ieder door hun eigen focus, beslissingen omtrent buitenlands beleid en de implementatie hiervan kunnen verklaren. In zijn werk neemt hij zodoende drie modellen op: het, gangbare, rationele actormodel (model I), het organisatorisch procesmodel (Model II) en het bureaupolitieke model (Model III) (ibid.).

Het organisatorisch procesmodel is Allisons tweede model. De actoren in dit model zijn overheidsorganisaties en hun manier van werken, hun procedures. Het grootste verschil met het rationele actormodel is dat bij het organisatorisch procesmodel geen sprake is van een rationele, unitaire actor die een oplossing zoekt voor een bepaald probleem. Besluiten zijn geen opzettelijke keuzes, maar *output* van organisaties die volgens standaardpatronen te werk gaan (ibid.: 67).

Bij het bureaupolitieke model is, net als bij het organisatorisch procesmodel, geen sprake van een rationele, unitaire actor die een oplossing zoekt voor een bepaald probleem. De uitkomsten van buitenlands beleid worden binnen dit model gezien als resultaten van een onderhandelings spel tussen spelers die zich hiërarchisch binnen de overheidsorganisatie bevinden (ibid.: 144).

1.3 Twee alternatieve modellen, en dan..?

Allison past de drie modellen, op verhalende wijze, toe op drie 'puzzels' in de Cubaanse Raketcrisis die zich afspeelde in oktober 1962 tussen de Verenigde Staten en de Sovjet Unie. Door middel van de drie modellen probeert hij de keuze van de Sovjet Unie om de raketten te plaatsen, de keuze van de Verenigde Staten voor een blokkade en de keuze van de Sovjet Unie om de raketten te verwijderen, te verklaren. Hij belicht de cruciale besluiten tijdens de crisis vanuit de verschillende lenzen en verklaart de besluiten zo op een alternatieve wijze (ibid.: 2-7). Hoewel Allison met zijn modellen een geheel nieuw licht werpt op de analyse van buitenlands beleid is zijn conclusie onbevredigend, omdat onduidelijk blijft wat Allison met zijn drie modellen voor ogen heeft. Wil hij met deze modellen een *grand theory* ontwikkelen die overheidsuitkomsten kan verklaren? Of wil hij drie afzonderlijke theorieën voorleggen? In zijn werk stelt hij niet of een van de modellen een grotere verklaringskracht heeft. Het gevolg hiervan is dat veel vervolgonderzoek is gedaan naar de drie verschillende modellen, zonder dat duidelijk is wat de drie modellen afzonderlijk verklaren (Welch, 1992: 112; Bendor & Hammond, 1992: 301).

Bij het nauwkeurig lezen van *Essence of Decision* kan echter een aantal (impliciete) verwijzingen naar het doel van de modellen worden gevonden. Ten eerste stelt Allison dat zijn eerste, rationele actormodel tekortschiet in verklaringskracht. Dat is voor hem de reden om twee alternatieve modellen op te stellen (ibid.: 2-7). Zijn tweede model vult volgens hem het eerste model aan op de punten die het eerste model niet kan verklaren, namelijk, de processen die leiden tot het nemen van bepaalde beslissingen. Vooral de informatiestromen en uitvoeringsprocessen van

overheidsorganisaties worden door dit model meegenomen in de analyse (ibid.: 256). Het derde, bureaupolitieke model legt bloot hoe de politieke processen binnen de overheid leiden tot een beslissing en ziet de overheid niet als een *black box*, zoals in het eerste model gebeurt (ibid.).

1.4 Het probleem

Hoewel door bovenstaande vaststelling iets duidelijker is wat het doel van de drie modellen is, valt toch kritiek te leveren. Allison levert ten eerste geen te testen hypothesen aan de hand waarvan de modellen kunnen worden getoetst aan de empirie. Dit is het gevolg van iets waar hij andere theoretici op bekritiseert: het niet duidelijk uiteenzetten van de conceptuele lenzen waardoor wordt gekeken (Bendor & Hammond, 1992:302). Zijn werk blijft steken bij het verhalen van de crisis vanuit de drie verschillende lenzen en het opstellen van vage hypothesen. Omdat Allison geen heldere hypothesen neerlegt, is het bewijs dat hij levert eigenlijk niet bruikbaar.

Ten tweede levert Allison geen strakke bewijsvoering voor de verschillende modellen. Zijn empirische hoofdstukken beschrijven op verhalende wijze tijdsvakken binnen de raketcrisis, waarbij de modellen deels dezelfde gebeurtenissen op andere wijze verklaren en deels andere gebeurtenissen verklaren. Een voorbeeld hiervan is dat Allison met zowel het organisatorisch procesmodel als het bureaupolitieke model verklaart waarom de Amerikanen er pas laat achter kwamen dat de Sovjets raketten op Cuba hadden geplaatst (1971: 117-123, 187-192). Hierbij stelt hij niet vast welk model nu beter de werkelijkheid benadert (ibid.: 249- 252).

Aan de hand van bovenstaande kan een tweeledig wetenschappelijk probleem worden geformuleerd, dat de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek vormt. Allereerst levert Allison 'vage' lenzen aan waardoor onderzoekers zouden moeten kijken om besluitvorming omtrent buitenlands beleid te kunnen verklaren. Hij test deze niet door middel van hypothesen². Wetenschap gaat echter om het neerleggen van een helder verklaringsprincipe voor de werkelijkheid waarmee niet enkel kan worden begrepen en verklaard, maar ook kan worden voorspeld (Lieshout, 1993: 23). Daarom moeten theorieën kunnen worden getoetst aan de werkelijkheid. Omdat Allison geen volwaardige hypothesen afleidt en test in zijn werk, kan niet worden aangegeven in welke mate zijn modellen de werkelijkheid benaderen. Omdat de wetenschap een zoektocht naar de waarheid is, moet worden onderzocht hoe de verklaringsprincipes van beide modellen er precies uitzien.

Daarnaast kan een tweede wetenschappelijk probleem omtrent Allison's werk worden vastgesteld. De twee alternatieve lenzen die Allison opstelt verklaren beide een aantal zelfde gebeurtenissen op andere wijze (ibid.: 249). Hieruit volgt dat deze twee modellen elkaar tegenspreken. Bovendien worden de twee modellen in vervolgonderzoek veel door elkaar gehaald (Bendor & Hammond, 1992: 302). Omdat de wetenschap een zoektocht naar de waarheid is, moet worden

² Ook in later werk dat is gebaseerd op Allison's *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* wordt verzuimd Allison's modellen te testen (Welch, 1992: 114).

onderzocht welke van de modellen de grootste verklaringskracht kent en daarmee werkelijkheid het dichtst benadert.

Dit onderzoek heeft daarbij ook maatschappelijke relevantie. Wanneer duidelijker is hoe buitenlands beleid tot stand komt en welke factoren hierbij van invloed zijn, kunnen staten beleid zodanig implementeren dat het gewenste beleid (als politieke keuze) ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd en kunnen fouten bij de implementatie ervan eerder worden herkend en wellicht worden voorkómen. Ook zal voor andere staten duidelijk zijn, hoe een staat tot zijn beleid komt en via welke wegen hier het beste invloed op kan worden uitgeoefend.

1.5 De toets

Het toetsen van Allison's alternatieve modellen moet binnen de randvoorwaarden gebeuren die Allison zelf opstelt in zijn werk (Schweller, 1994: 83-85). Daarnaast moet binnen het domein worden getoetst dat door Allison tracht te worden verklaard. Over zowel de randvoorwaarden als het domein van zijn theorie is Allison echter onduidelijk³. In hoofdstuk drie zal worden beargumenteerd dat Allison's model in eerste instantie uitspraken doet over buitenlandse beleidszaken inzake de inzet van de strijdkrachten.

Er zal een casus moeten worden geselecteerd die kan worden vergeleken met vergelijkbare situaties in het verleden, zodat de standaardprocedures uit het organisatorisch procesmodel en de politieke machtsspellen en carrières uit het bureaupolitieke model kunnen worden onderzocht. Omdat Allison zijn werk expliciet baseert op het Amerikaanse systeem en in zijn werk steeds terugkomt op beslissingen die gaan over de inzet van de strijdkrachten, zal hier ook voor een dergelijke casus worden gekozen om fouten bij het 'vertalen' van Allison's model naar andere staten te voorkomen.

Een recente casus die veel stof heeft doen opwaaien in de internationale politiek en waarbij sprake is van een vraagstuk over de inzet van strijdkrachten binnen de Verenigde Staten is de beslissing van de Verenigde Staten in maart 2003 om Irak binnen te vallen. Bovendien is bij deze casus sprake van een zeer vergelijkbare gebeurtenis twaalf jaar eerder toen de Verenigde Staten Irak ook binnenvielen. Hoewel valt te beargumenteren dat de aard van de dreiging in 1991 anders was dan die in 2003, kan door het bestaan van deze, op veel punten overeenkomstige, gebeurtenis worden onderzocht of sprake is van bijvoorbeeld standaardprocedures en 'politieke carrières' in maart 2003. De casusselectie zal verder worden besproken in hoofdstuk drie. De centrale vraag die zal worden beantwoord in dit onderzoek is de volgende.

Kan het organisatorische procesmodel of het bureaupolitieke model beter de keuze van de Verenigde Staten om Irak binnen te vallen in maart 2003, verklaren?

Bovenstaande onderzoeksvraag zal aan de hand van onderstaande deelvragen worden beantwoord.

³ Het domein van Allison's theorie zal verder worden besproken in paragraaf 2.4 en hoofdstuk drie.

1. *Hoe ziet een valide theorie er, aan de hand van kennistheoretische inzichten, uit?*
2. *Hoe ziet Allison's organisatorische procesmodel eruit en welke theoretische hypothesen kunnen eruit worden afgeleid?*
3. *Hoe ziet Allison's bureaupolitieke model eruit en welke theoretische hypothesen kunnen eruit worden afgeleid?*
4. *Hoe zien de operationele hypothesen van beide modellen eruit en hoe kunnen de theoretische begrippen uit de modellen worden geoperationaliseerd?*
5. *Tot op welke hoogte kan het organisatorische procesmodel de keuze van de Verenigde Staten verklaren Irak binnen te vallen in maart 2003?*
6. *Tot op welke hoogte kan het bureaupolitieke model de keuze van de Verenigde Staten verklaren Irak binnen te vallen in maart 2003?*

De opzet van dit onderzoek ziet er als volgt uit. In hoofdstuk twee zal worden uiteengezet hoe een valide theorie er, aan de hand van kennistheoretische inzichten, uitziet. Vervolgens zullen de twee alternatieve modellen van Allison worden uiteengezet en geanalyseerd en zullen abstracte hypothesen worden geformuleerd die voldoen aan de in dit hoofdstuk eerder geformuleerde kennistheoretische criteria. In hoofdstuk drie zullen de methodologische beslissingen worden uiteengezet en zullen operationele hypothesen worden neergelegd. Vervolgens zullen de theoretische begrippen uit de hypothesen worden geoperationaliseerd. In hoofdstuk vier zullen de hypothesen worden getest aan de hand van het besluit van de Verenigde Staten, Irak binnen te vallen op 19 maart 2003. Ten slotte zal in de conclusie de centrale vraag worden beantwoord en worden ingegaan op de implicaties van dit onderzoek voor verder onderzoek.

II

Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk zullen de kentheoretische inzichten op basis waarvan Allison's modellen zullen worden geanalyseerd en de twee alternatieve modellen die Allison uitwerkt, worden uiteengezet en geanalyseerd. Daarnaast zullen hypothesen worden afgeleid uit de modellen op basis van de eerder uiteengezette kentheoretische inzichten en tenslotte zal kort worden ingegaan op het debat dat is ontstaan naar aanleiding van Allison's modellen en zal hierin stelling worden genomen.

2.1 Kentheoretische Inzichten

Hoewel iedere wetenschap draait om het vermeerderen van kennis over een bepaald onderwerp door causale verbanden te leggen, is de kentheorie (ook wel wetenschapsleer of wetenschapsfilosofie genoemd) de wetenschap die gaat over hoe wetenschappers überhaupt tot kennis kunnen komen. Het onderzoeksobject van kentheorie is de epistemologie: de leer van hoe wij kunnen weten. Volgens theoretici die de kentheorie bestuderen, is het niveau van de wetenschap, oftewel het niveau van de theorieën die wetenschappers produceren, afhankelijk van de grondslagen van het kennisvormende denken (Meininger, 1967: 3). Het is belangrijk om als academische samenleving regels op te stellen aan de hand waarvan theorieën kunnen worden gevormd en gewaardeerd. Deze regels zorgen dat het niveau van kennisvorming wordt gewaarborgd. In de loop der tijd zijn de regels aangepast en verfijnd. Kentheorie draait daarom om de vervolmaking van de wijze waarop wij tot kennis komen (ibid.: 9).

2.1.1 De meningen lopen uiteen

In deze paragraaf zal kort aandacht worden besteed aan de twistpunten binnen de kentheorie en zullen de keuzes die in dit hoofdstuk zijn gemaakt, worden toegelicht.

De inzichten in de kentheorie, waarin wordt bestudeerd hoe men aan kennis kan komen, zijn afhankelijk van de ideeën die theoretici hebben over hetgeen waarover kennis kan worden gevormd: de ontologie. Ontologie is anders gezegd 'dat wat er is' en bestaat in drie vormen. Dit zijn de rationalistische, de constructivistische en de reflectivistische ontologie. Wanneer wordt uitgegaan van een rationalistische ontologie, is volgens de onderzoeker sprake van een objectieve wereld, die losstaat van de onderzoeker zelf, waarover objectieve kennis kan worden verkregen. In het geval van een constructivistische ontologie, wordt gesteld dat sprake is van een intersubjectieve wereld. Feiten zijn er alleen in overeenstemming tussen onderzoekers. Ten slotte gaat men er bij een reflectivistische vanuit dat er in het geheel geen vaste feiten bestaan en dat onderzoekers zelf de werkelijkheid vormen.

Afhankelijk van de ontologie die wordt aangehangen, wordt een epistemologie gebezigd⁴. Wanneer wordt uitgegaan van een rationalistische ontologie, wordt deze vaak gekoppeld aan een hypothetisch-deductieve epistemologie. Dit laatste is een epistemologie waarbij theorieën worden opgesteld van waaruit logische afleidingen worden gemaakt over hoe de wereld om ons heen eruit ziet. Daarnaast kan ook sprake zijn van een epistemologie waarin niet zozeer op een logisch-deductieve wijze tot kennis wordt gekomen, maar waarbij de onderzoeker zichzelf betreft bij het te onderzoeken object en als het ware onderdeel wordt van dat wat verklaard dient te worden. Deze epistemologie wordt vaak gezien bij de constructivistische en reflectivistische ontologie, omdat men er daarbij vanuit gaat dat de onderzoeker zelf invloed heeft op en/of onderdeel is van de werkelijkheid.

Het werk van een onderzoeker moet altijd worden beoordeeld binnen de door de onderzoeker gestelde randvoorwaarden (Schweller, 1994: 83-85). In dit onderzoek zal worden uitgegaan van een rationalistische ontologie en een hypothetisch-deductieve epistemologie. De reden hiervoor is dat Graham Allison in zijn werk zelf uitgaat van een dergelijke ontologie en epistemologie. Zo legt Allison in zijn werk uit dat de drie modellen die hij uiteenzet alle drie *fix the mesh of the nets that the analyst drags through the material in order to explain a particular action* en *direct him to cast his nets in select ponds, at certain depths, in order to catch the fish he is after* (1971: 4). Hiermee laat hij zien dat hij uitgaat van een bestaande werkelijkheid, hier beschreven als een vijver, die met verschillende netten in de hand, op verschillende wijze kan worden onderzocht. ‘De werkelijkheid’, in de vorm van de vijver, kan daarom vanuit verschillende hoeken worden onderzocht, waardoor andere aspecten van ‘de werkelijkheid’ worden belicht. Dit duidt op een rationalistische ontologie: ‘de vijver’ is namelijk objectief: iets dat er is. Daarnaast tracht Allison zelf hypothesen op te stellen die hij deduceert uit zijn opgestelde modellen. Dit laat zien dat Allison probeert te verklaren aan de hand van een hypothetisch-deductieve epistemologie (ibid.: 89-96).⁵

2.1.2 Een goede theorie

Het doel van theorievorming is de wereld om ons heen beter te begrijpen. Door een theorie wordt begrip gecreëerd, waardoor kan worden verklaard en voorspeld (Popper, 1996: 154, 157; Lieshout, 1993: 23). Om te verklaren wordt een theorie opgesteld die door het opstellen van een causale relatie weergeeft waarom B uit A voortvloeit (Lieshout, 1993: 14-18). Om een dergelijke theorie vorm te geven, dient de werkelijkheid behapbaar te worden gemaakt, aangezien wij op ieder moment, een oneindig aantal waarnemingen kunnen doen. Dit wil zeggen dat de werkelijkheid wordt gesimplificeerd tot de dingen die ertoe doen. Dit zijn die onderdelen van de werkelijkheid die

⁴ Paul Feyerabend heeft geargumenteed tegen het idee dat er een universele methode zou zijn in de wetenschap om tot kennis te komen. Hij stelde dat de geschiedenis leert dat men in de loop der tijd met behulp van verschillende methoden tot kennis en inzicht is gekomen (Bortolotti, 2008: 128-130).

⁵ Enkele auteurs hebben geconcludeerd dat Allison's werk metatheoretisch is en het doel heeft de lezer aan het denken te zetten. Echter, aangezien Allison wel degelijk hypothesen uit zijn werk afleidt, laat hij zelf zien dat zijn werk niet puur metatheoretisch is, maar een poging tot het scheppen van een volwaardige theorie (Welch, 1992: 115; Allison, 1971: 34-35, 95-96, 180-181).

bijdragen aan het begrip van de gebeurtenis die wordt verklaard (ibid.: 18-22). Een theorie die probeert buitenlands beleid te verklaren, zal daarom niets zeggen over de culinaire gewoonten in een staat. Allison geeft dit kenmerk van theorievorming goed weer door te stellen dat zijn modellen op een alternatieve wijze naar gebeurtenissen kijkt. Elk model filtert de dingen uit de werkelijkheid die er in de ogen van dat model toe doen, om de gebeurtenis te verklaren (1971: 2-7).

De gangbare manier waarop wetenschappers tegenwoordig tot kennis komen, is gebaseerd op de kentheorie van Karl Popper en Imre Lakatos (Goossens, 1991; Lieshout, 1993). Beiden gaan uit van de idee dat theorieën op een (min of meer) rationele wijze tot stand komen en hebben in hun werk regels besproken aan de hand waarvan theorieën kunnen worden opgesteld en/of aangenomen. Ook hebben zij besproken op welke manier theorieën dienen te worden verworpen (Goossens, 1991: 31; Bortolotti, 2008: 115). Deze regels kunnen de regels van de wetenschappelijke vooruitgang worden genoemd. Wanneer op basis van deze regels wetenschap wordt bedreven kan de wetenschap kwalitatief worden verbeterd en wordt voorkómen dat deze in verval geraakt (Meininger, 1967: 3,9,12). De regels zullen hieronder worden besproken.

1. De bouwstenen van een theorie

Een theorie verklaart waarom een bepaalde gebeurtenis voorkomt, zoals deze voorkomt. Of waarom ‘A’ leidt tot ‘B’. Een theorie is daarom, zoals Adam Smith stelde, het zogenaamde *connecting principle* dat verklaart waarom bepaalde gebeurtenissen samengaan (Smith in Lieshout, 1993: 15). Een theorie kent een aantal bouwstenen die hier zullen worden besproken.

Ten eerste bestaat een theorie uit axioma’s⁶. Dit zijn stellingen die niet uit de theorie kunnen worden afgeleid en die niet ter discussie staan (Lieshout, 1993: 40). Door deze stellingen als waar aan te nemen kan de theorie worden opgebouwd (Goossens, 1991: 17, 23). Het axioma zet als het ware het theoretische systeem in werking (Lieshout, 1993: 40). Axioma’s worden niet uit de theorie afgeleid en vormen daarom de zogenaamde ‘harde kern’ van een theorie (Bortolotti, 2008: 55-57, 165; Carrier, 2002: 60; Lieshout, 1993: 40-41). Een reeds bestaande theorie kan ook als axioma worden aangenomen om op basis hiervan een nieuwe theorie te kunnen bouwen.

Ten tweede bestaat een theorie uit assumpties. Assumpties zijn ook axioma’s in de zin dat het uitspraken zijn die niet uit de theorie kunnen worden afgeleid. Ze hebben echter een andere functie: assumpties geven de omgeving van de theorie weer (Lieshout, 1993: 40-41).

Ten derde bestaat een theorie uit theorema’s, ook wel stellingen genoemd, die zijn afgeleid uit de axioma’s en assumpties (of uit theorema’s die weer uit de axioma’s zijn afgeleid) (Lieshout, 1993: 40-41). Een theorema is een stelling die, anders dan axioma’s en assumpties, niet voor waar wordt aangenomen, maar waarvan de juistheid kan worden bewezen aan de hand van de logica: theorema’s worden logisch gededuceerd uit de axioma’s. De afleidingen moeten daarom juist zijn, oftewel logisch consistent (Bortolotti, 2008: 165; Lieshout, 1993: 41).

⁶ Een theorie kan een axiomatisch-deductief systeem worden genoemd (Goossens, 1991: 17).

Ten vierde bestaat een theorie uit hypothesen. Dit zijn uitspraken die bepaalde voorstelbare gebeurtenissen in de empirie verbieden, oftewel stellen dat bepaalde gebeurtenissen niet kunnen vóórkomen in de werkelijkheid. Hypothesen zijn uitspraken die worden afgeleid uit de theorema's van een theorie en die kunnen worden getest in de werkelijkheid (Goossens, 1991: 17, 23; Lieshout, 1993: 29). Hypothesen vormen bovendien de zogenaamde beschermende gordel die de harde kern van een theorie beschermt. Dat wil zeggen dat enkel de hypothesen die een afgeleide zijn van de harde kern van de theorie kunnen worden getest aan de empirie. Aan de hand van deze test kan het verklaringsgehalte van de theorie worden vastgesteld. Enkel de beschermende gordel wordt getoetst aan de empirie en wordt bediscussieerd en aangepast.

Ten slotte houdt een theorie de concepten in die worden gebruikt om een causaal verband te kunnen leggen. Dit zijn de variabelen. Deze variabelen worden door 'stappen' met elkaar verbonden.

2. Interne Consistentie

Naast de bovenstaande onderdelen die in een theorie aanwezig moeten zijn, dient een theorie te voldoen aan de regel van interne consistentie. Deze regel is ook door Popper beschreven als het zogenaamde demarcatiecriterium, en door Lakatos in zijn aanvaardingscriteria (Popper, 1968: 33-37; Goossens, 1991: 33,53-56; Lieshout, 1993: 26-28; Lieshout, 2009: 11-12). De regel van interne consistentie stelt dat uit het axiomatische systeem van een theorie niet twee tegenovergestelde uitspraken/verklaringen mogen voortvloeien (Lieshout, 2009: 11). Met andere woorden: een theorie mag niet zowel de gebeurtenis 'A' als de gebeurtenis '-A' kunnen verklaren. Dit mag niet, omdat wetenschap tot doel heeft de wereld om ons heen te verklaren. Een theorie die twee compleet tegenovergestelde gebeurtenissen verklaart, draagt niet bij aan dit doel en is daarom niet wetenschappelijk (Lieshout, 1993: 26-28)⁷.

Wanneer een theorie intern consistent is, zal het bepaalde gebeurtenissen daarom logischerwijs uitsluiten. Dit laatste betekent dat een theorie empirische inhoud heeft: aan de hand van de empirie kan de theorie worden getest en kan iets zinnigs over de waarde van de theorie worden gezegd. Wanneer een theorie intern consistent is, voldoet deze ook aan het demarcatiecriterium zoals Popper dat heeft beschreven: een theorie moet ten minste één voorstelbare gebeurtenis uitsluiten om als wetenschappelijk te gelden (Goossens, 1991: 33).

Uit bovenstaande regel, volgt bovendien dat wetenschappers ernaar dienen te streven dat de omvang van de empirische inhoud zo groot mogelijk wordt gemaakt. Immers, naar mate een theorie meer gebeurtenissen uitsluit, zal deze theorie, *ceteris paribus*, meer van de wereld om ons heen kunnen verklaren en daarmee dichterbij het uiteindelijke doel van de wetenschap komen (Popper, in

⁷ Allison geeft deze regel ook weer in zijn werk. Volgens hem kan het rationele actormodel achteraf alle gebeurtenissen verklaren, omdat vanuit de uitkomsten het proces dat eraan vooraf ging, wordt geanalyseerd. Bij de analyse van dit proces worden dan rationele argumenten opgesteld die de gang van het proces logisch maken. Daarom stelt Allison alternatieve modellen op die bepaalde factoren aan het licht brengen die door het rationele actor model over het hoofd worden gezien (1971: 254).

Lieshout, 2009: 12; Popper, 1968: 36; Popper, 1980: 108; Goossens, 1991: 33). Een dergelijke theorie is daarom beter dan een goede theorie met een kleinere empirische inhoud.

3. Begripsbepaling

Hoewel het bepalen van begrippen door enkele theoretici niet wordt gezien als bijdragend aan het wetenschappelijke debat, zijn de meningen hierover verdeeld en gaat een groot aantal stemmen op voor het zien van begripsbepaling als cruciaal onderdeel van theorievorming (Lieshout, 1993: 25; Goossens, 1991: 75). De tegenstanders menen dat definities in de wetenschap niets meer zijn dan “een handig steno” (Lieshout, 1993: 25). Echter, door een begrip of concept te gebruiken wordt iets uit de werkelijkheid ‘vertaald’ naar de wereld van het onderzoek, waardoor het inzichtelijk wordt gemaakt. Het is in die zin inderdaad een handig steno, maar daarnaast ook zeer noodzakelijk. Zonder definities zou wetenschapsbeoefening niet kunnen plaatsvinden. Om het daarom af te doen als steno, doet geen recht aan het belang van definities. Immers, het resultaat van definiëren is dat “de aldus gedefinieerde term kan functioneren binnen de verdere theorievorming” (Goossens, 1991: 77).

Daarnaast kan worden gesteld dat het bepalen van een nieuw begrip of het omschrijven van een begrip of concept bijdraagt aan de empirische inhoud van een theorie. Door zeer duidelijk uiteen te zetten welke onderdelen van de werkelijkheid tot een bepaald concept behoren, is helder welke gebeurtenis precies behoort tot dat wat de theorie verklaart en daarmee ook wat het tegenovergestelde ervan is. Door heldere begripsbepaling wordt een grijs gebied voorkómen. Een voorbeeld binnen de Leer der Internationale Betrekkingen is het begrip ‘macht’. Wanneer dit in een theorie wordt gebruikt, zonder verdere uiteenzetting, kan onenigheid ontstaan bij het testen van de theorie, omdat niet duidelijk is of bijvoorbeeld zowel *soft-* als *hard power* tot het begrip behoren. Door een heldere definitie weer te geven kan een theorie worden getest binnen de voorwaarden die door de opsteller van die theorie zelf zijn neergezet. Een theorie waarin begrippen/concepten helder worden omschreven, is daarom, *ceteris paribus*, beter dan een theorie waarin concepten ‘vaag’ blijven.

2.1.3 Een betere theorie

Nu duidelijk is aan welke criteria een (goede) theorie dient te voldoen, moet worden gekeken naar de kenmerken waarmee betere theorieën kunnen worden onderscheiden van goede theorieën⁸. Deze criteria kunnen enkel worden onderzocht wanneer twee of meer theorieën tegen elkaar worden afgezet.

4. Het voorspellen van nieuwe feiten

Vooruitgang in de wetenschap, en dus in het verklaren van de wereld om ons heen, is het uiteindelijke doel van theorievorming (Lakatos in Goossens, 1991: 55; Goossens 1991: 64). Vooruitgang kan worden bewerkstelligd door met behulp van nieuwe theorieën, nieuwe feiten te verklaren. Dit vormt een criterium waarmee een *betere* theorie kan worden onderscheiden van een *goede* theorie en is

⁸ De eerste drie criteria kunnen ook worden gebruikt om een betere theorie van een goede te onderscheiden door bijvoorbeeld vast te stellen dat begrippen in een theorie helderder uiteen zijn gezet dan in een andere.

beschreven door Imre Lakatos (1970: 116). In zijn werk stelt Lakatos dat de wetenschap enkel vooruit komt als een nieuwe theorie niet alleen hetzelfde verklaart als een reeds bestaande theorie, maar wanneer deze ook nieuwe gebeurtenissen/feiten verklaart. Op deze manier wordt voorkómen dat met de aanname van een nieuwe theorie, verklaringen die er al waren verloren gaan. Een *goede* theorie verklaart daarom altijd hetzelfde als oudere theorieën, maar kan deze verklaringen aanvullen met nieuwe verklaringen, wat van deze nieuwe theorie, *ceteris paribus*, een *betere* theorie maakt.⁹

5. Parsimony

Een theorie bestaat, zoals in paragraaf 2.1.2 is gebleken uit een groot aantal stellingen in de vorm van axioma's, theorema's en hypothesen. Een theorie laat zien hoe twee gebeurtenissen samengaan, waardoor het verklaart waarom B volgt uit A. Hier komen daarom stellingen ook een groot aantal variabelen en stappen bij kijken. Het criterium *parsimony* stelt dat een theorie sterker is wanneer deze minder stellingen, variabelen en stappen gebruikt: de theorie is kort en krachtig (Van Evera, 1997: 19; Meier, 2009). Het idee hierachter is dat als een bepaalde conclusie kan worden getrokken op basis van weinig variabelen deze helder is en meer bijdraagt aan het theoretisch debat (Meier, 2009: 9).

Parsimony wordt daarom vaak samen genoemd met theoretische kracht (Grendstad, 2007: 130).¹⁰ Een theorie die minder variabelen en stappen heeft dan een andere, is daarom, *ceteris paribus*, beter.

Tabel 1 - De criteria voor een 'goede' of een 'betere' theorie

Kwaliteit Theorie ¹¹	Criteria
Goed	(1) De theorie is gebaseerd op een axiomatisch systeem. Dit bestaat uit een axioma, assumpties en theorema's waaruit hypothesen kunnen worden afgeleid. (2) De uitspraken die kunnen worden afgeleid uit het axiomatisch systeem zijn intern consistent. De theorie kent empirische inhoud. (3) De concepten die worden gebruikt worden uitgelegd, geoperationaliseerd en er worden duidelijke grenzen getrokken over de inhoud van het concept.
Beter	(4) De theorie voorspelt (meer) nieuwe feiten. (5) De theorie gebruikt zo min mogelijk variabelen en stappen om tot de verklaring van de afhankelijke variabele te komen.

2.1.4 Een adequate test

De kwaliteit van een theorie wordt doorgaans vooral getoetst aan de houdbaarheid van die theorie met het oog op de empirie (Walt, 2002: 201-202; Van Evera, 1997: 17-19). Een uit een theorie afgeleide hypothese kan nooit met zekerheid worden geverifieerd, omdat nooit zeker is of in de toekomst een

⁹ Omdat het in dit onderzoek gaat om de twee alternatieve modellen van Allison, zal hier enkel worden gekeken of één van de twee modellen meer verklaart dan het andere model.

¹⁰ Dit criterium is omstreden binnen de politicologie, omdat vaak sprake is van een *parsimony-comprehensiveness trade-off*: het kleine aantal stappen en variabelen in de theorie vermindert de begrijpelijkheid (Meier, 2009: 5). Een theorie is echter sterker wanneer deze zowel bondig als begrijpelijk is. De begrijpelijkheid van een theorie hangt samen met de kwaliteit van het axiomatische systeem. Dit wordt gewaarborgd door de eerste twee criteria. Daarom kan het criterium '*parsimony*' worden meegenomen in dit onderzoek.

¹¹ Een theorie kan nooit met zekerheid de beste theorie worden genoemd, omdat het voorstelbaar is dat in de toekomst een theorie wordt geproduceerd die beter aan de gestelde eisen voldoet.

gebeurtenis zal plaatsvinden die deze hypothese alsnog falsifieert. Daarom kan een hypothese enkel met zekerheid worden gefalsifieerd (Popper 1980: 93; Lakatos 1970: 99; Bortolotti, 2008: 50).

Een theorie kan aan de empirie worden getoetst door hypothesen af te leiden uit de theorema's van een theorie, die dienen te worden geformuleerd als universele niet-bestaansuitspraken. Niet-bestaansuitspraken zijn de empirische inhoud van een theorie. Een dergelijke uitspraak houdt daarom het tegenovergestelde in van wat de theorie voorspelt. Een voorbeeld hiervan is een theorie waaruit het theorema kan worden afgeleid dat alle staten naar maximale macht streven. Hieruit kan de volgende niet-bestaansuitspraak worden afgeleid: 'Er bestaat geen niet naar maximale macht strevende staat'. Deze niet-bestaansuitspraak maakt een strenge toets voor de theorie mogelijk. Wanneer in de empirie een staat wordt gevonden die niet naar maximale macht streeft, kan deze observatie worden verwoord in een basisuitspraak, waardoor deze observatie in tegenspraak is met wat de theorie voorspelt¹². Wanneer een dergelijke basisuitspraak kan worden geformuleerd, wil dit niet zeggen dat de theorie direct moet worden verworpen. De theoreticus zal dan opnieuw naar de theorie moeten kijken om zo te achterhalen of een dergelijke hypothese wel met recht uit het axiomatische systeem is gededuceerd.

Bovenstaande betekent bovendien dat het formuleren van hypothesen als niet-bestaansuitspraken te prefereren is boven het formuleren van hypothesen als waarschijnlijkheidsuitspraken. Hoewel uit een theorie ook waarschijnlijkheidsuitspraken kunnen worden afgeleid, dragen deze in feite niets bij aan het doel van wetenschap: het verklaren van de wereld om ons heen. Met een waarschijnlijkheidsuitspraak kan namelijk niets worden uitgesloten. Daarom moet worden gestreefd naar het formuleren van hypothesen als niet-bestaansuitspraken.

2.2 Het organisatorisch procesmodel

"... the left and right hands of a government often operate independently"

(Allison, 1971: 97).

In deze paragraaf wordt het organisatorisch procesmodel besproken op basis van Allison's boek *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (1971), Allison's artikel *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis* (1969) en onderzoek naar zijn werk. Het organisatorisch procesmodel wordt uiteengezet aan de hand van de kentheoretische inzichten en criteria die in paragraaf 2.1 zijn besproken. Vervolgens zullen abstracte hypothesen worden afgeleid uit dit tweede model.¹³

¹² De uitspraak 'er bestaat een niet naar maximale macht strevende staat' is een basisuitspraak. Basisuitspraken moeten universele niet-bestaansuitspraken kunnen tegenspreken en dus van hun tijd- en plaatsbepaling ontdoen zijn. Daarnaast moeten ze observeerbaar (en dus controleerbaar) zijn (Lieshout, 2009: 14).

¹³ Uitgebreide kritiek op Allison's tweede (en derde) model wordt geformuleerd in paragraaf 2.5.

2.2.1 Organisatietheorie

Zoals in hoofdstuk één werd gesteld is *Foreign Policy Analysis* gebaseerd op de integratie van andere wetenschappen in de Leer der Internationale Betrekkingen. Allison integreert in zijn tweede model de leer van de organisatie in de studie van buitenlands beleid (Allison, 1971: 69)¹⁴. Het tweede model kan dan ook worden gezien als ingebed in de literatuur over organisatietheorie (Bendor & Hammond, 1992: 302). Allison baseert zijn tweede model specifiek op de stroming binnen de organisatietheorie die zich bezig houdt met besluitvormingsprocessen (Allison, 1971: 71). Binnen deze stroming heeft Herbert Simon in de jaren vijftig van de vorige eeuw voor een doorbraak gezorgd met de introductie van het begrip *bounded rationality*. Anders dan het begrip *comprehensive rationality* dat in die tijd in de wetenschap werd gebruikt, gaat Simon er vanuit dat de mens beperkt rationeel is: er zijn limieten aan de menselijke capaciteiten¹⁵. Deze limieten van de mens heeft hij doorgetrokken naar de studie van de organisatie. Simon stelt dan ook dat besluitvorming binnen organisaties niet is gebaseerd op een geheel rationele afweging, zoals door zijn collega's werd gedacht (ibid.: 69-72). Richard Cyert en James March hebben voortgebouwd op deze inzichten van Simon en Allison maakt in zijn model gebruik van hun inzichten (ibid.: 76-77). Cyert en March zien besluiten die in een organisatie worden gemaakt als het resultaat van gestelde doelen en verwachtingen. Zij stellen daarnaast dat een organisatie niet een homogene actor is, maar dat deze bestaat uit een groot aantal afdelingen die ieder een eigen doel nastreven. De besluitvorming binnen een organisatie is als gevolg hiervan ook niet de uitkomst van één doel dat wordt nagestreefd. Ook stellen Cyert en March dat organisaties de onzekerheid waarin zij 'leven' zo klein mogelijk proberen te maken. Daartoe ontwikkelen organisaties procedures en richtlijnen om te handelen en zorgen zij dat problemen worden aangepakt. Omdat een organisatie het probleem zo snel mogelijk wil hebben opgelost zal de eerste passende oplossing die wordt gevonden, worden ingezet en zal niet worden gezocht naar een eventueel beste optie. Hoewel organisaties stug zijn door de routines die ze ontwikkelen om te kunnen functioneren, kunnen omgeving en omstandigheden ervoor zorgen dat de organisatie zich incrementeel aanpast (ibid.).

2.2.2 Het organisatorisch procesmodel en de kentheorie

Na het bespreken van de theorie van Simon en van Cyert en March, die het fundament vormt voor het organisatorisch procesmodel, bespreekt Allison zijn tweede model. Opmerkelijk is dat Allison zijn theorie niet introduceert of uitlegt, maar direct begint de kern ervan 'op te sommen'. Hij legt zijn afhankelijke variabele neer (statelijk gedrag als uitkomst van *output* van een organisatie) en bespreekt de concepten uit het model. Daarnaast legt hij (zeer beknopt) uit hoe het conceptueel model van het organisatorisch procesmodel eruit ziet, geeft hij theorema's weer en legt hij hypothesen voor die zijn toegepast op de casus van de Cubaanse Raketcrisis (Allison, 1971: 78-96).

¹⁴ Allison verwijst ook naar de economie, maar deze verwijzing valt te verwaarlozen.

¹⁵ In het rationele actormodel wordt ervan uitgegaan dat de staat 'comprehensive' rationeel is.

Op Allison's bespreking van zijn tweede model valt op basis van de kentheoretische criteria die eerder in dit hoofdstuk zijn neergelegd, kritiek te leveren¹⁶. Ten eerste dient een theorie een helder verklaringsprincipe neer te leggen in de vorm van het axioma, de assumpties en de theorema's. Ook mogen geen tegengestelde uitspraken kunnen worden afgeleid uit de theorie. Aan deze voorwaarden is door Allison niet voldaan. Allison doet met zijn opsomming een poging tot het neerleggen van een verklaringsprincipe door zijn afhankelijke variabele, conceptueel model en theorema's weer te geven, maar deze zijn niet helder. Zo geeft Allison volgens Jonathan Bendor en Thomas Hammond de assumpties waarop hij zijn theorema's baseert niet weer (1992: 302). Ook stelt hij niet duidelijk wat het axioma is, wat zijn model 'in beweging moet zetten' (Lieshout, 1993: 40). De theorema's die Allison vervolgens afleidt voldoen niet allemaal aan de eisen waaraan een theorema moet voldoen: ze volgen niet logisch uit eerder neergezette axioma's en of assumpties. Daarom kan Allison de interne consistentie en/of de empirische inhoud van het organisatorisch procesmodel niet aantonen. Dit is echter het logische gevolg van de onduidelijkheid van het axioma en de assumpties. Hoewel Allison wel een poging doet hypothesen af te leiden om zijn casus te testen, zijn deze niet geformuleerd als niet-bestaansuitspraken. Mede hierom kan zijn theorie niet op een fatsoenlijke manier worden getest aan de empirie. Dit is echter wederom een gevolg van de 'vaagheid' van het axioma en de assumpties.

Het derde criterium waar een theorie aan dient te voldoen is begripsbepaling. Begrippen moeten helder worden weergegeven en uitgelegd. Het tweede model voldoet deels aan dit criterium. Allison bespreekt namelijk alle concepten die behoren tot het tweede model. Hij geeft echter niet aan hoe hij de 'aanwezigheid' van deze concepten in de empirie kan meten. Hij operationaliseert zijn concepten niet, maar bespreekt wel de empirie van de Cubaanse Raketcrisis. Hij toetst (mede daarom) zijn theorie niet op adequate wijze aan de empirie.

2.2.3 Het organisatorisch procesmodel geanalyseerd

Uit bovenstaande blijkt dat een groot aantal manco's te vinden is in Allison's tweede model. Daarom wordt op basis van de kentheoretische criteria getracht Allison's organisatorische procesmodel op een wetenschappelijk verantwoorde manier uiteen te zetten, zodat deze kan worden getest aan de empirie.

Hoewel Allison zelf niet helder weergeeft wat het axioma is binnen zijn theorie, is dit wel uit zijn werk af te leiden. De actoren in dit model zijn overheidsorganisaties die als doel hebben gezond te blijven door onder meer over genoeg budget en manschappen te beschikken (Allison, 1971: 82). 'Gezond blijven' betekent 'blijven leven'. Uit deze 'drang' handelen organisaties in hun omgeving. Het axioma waarmee het tweede model van Allison in gang wordt gezet, luidt daarom als volgt.

Axioma: Overheidsorganisaties handelen uit overlevingsdrang

¹⁶ De criteria waarmee kan worden gekeken of een theorie 'beter' is, het voorspellen van nieuwe feiten en *parsimony*, zullen in paragraaf 2.4 worden besproken, wanneer beide modellen adequaat uiteen zijn gezet.

Naast een axioma dient een theorie te bestaan uit assumpties, zodat theorema's kunnen worden afgeleid. Bendor en Hammond hebben kritiek geuit op Allison's modellen omdat onduidelijk is op welke assumpties de modellen zijn gebaseerd (1992: 302). Zij hebben de assumpties die Allison impliciet gebruikt echter uit zijn werk gedestilleerd (ibid.). Volgens hen is in de drie modellen sprake van vier soorten assumpties, namelijk het aantal actoren binnen de overheid, de doeleinden van deze verschillende actoren, de rationaliteit van deze verschillende actoren en de informatie die deze actoren tot hun beschikking hebben (ibid.: 302-303). De auteurs zijn zeker van twee assumpties¹⁷.

Assumptie 1: De overheid bestaat uit verschillende actoren

Assumptie 2: Overheidsorganisaties zijn imperfect rationeel.

Oftewel, er is sprake van *bounded rationality*

Bendor en Hammond zijn echter niet zeker over de twee andere assumpties die zij bespreken. Volgens hen kan sprake zijn van de volgende assumpties:

Assumptie 3a: De overheid bestaat uit actoren die verschillende doelen nastreven
of

Assumptie 3b: De overheid bestaat uit actoren die dezelfde doelen nastreven

Assumptie 4a: Beleidsmakers zijn perfect geïnformeerd
of

Assumptie 4b: Beleidsmakers zijn imperfect geïnformeerd

Over de derde en de vierde assumptie bestaat bij Bendor en Hammond twijfel. Bovendien valt kritiek te formuleren op deze assumpties. Allereerst dient de formulering van de derde assumptie te worden aangepast van 'doelen' naar 'taken'. Allison stelt namelijk dat organisaties worden opgericht om bepaalde problemen te signaleren en bepaalde taken uit te voeren. Het 'doel' van een overheidsorganisatie is louter deze 'taak' uit te voeren. Het doel van overheidsorganisaties is daarom bij iedere organisatie hetzelfde: hun taak uitvoeren zodat zij overleven in het systeem. Dit is echter het axioma van het tweede model en geen assumptie.

Op basis van Allison's werk kan worden gesteld dat overheidsorganisaties verschillende taken uitvoeren. Allison stelt namelijk dat de overheid bestaat uit verschillende organisaties die ieder parochiale prioriteiten nastreven (Allison, 1971: 79-81). Hieruit kan worden opgemaakt dat iedere overheidsorganisatie een andere taak heeft die zij moet uitvoeren. Door het uitvoeren van de taak waarvoor de organisatie is opgericht, kan deze overleven. Het Ministerie van Defensie zal daarom bijvoorbeeld gebaat zijn bij een politiek besluit over het zenden van troepen omdat zij door dit besluit

¹⁷ Bendor en Hammond bespreken de assumpties in een andere volgorde dan in dit onderzoek wordt gedaan (1992: 302). De reden hiervoor is dat hier kritiek wordt geuit op een aantal stellingen van Bendor en Hammond.

(waarschijnlijk) meer budget toebedeeld krijgt en meer te besteden heeft om haar taak uit te voeren, waardoor haar overleven wordt verzekerd. Het Ministerie van Financiën zal daarentegen juist gebaat zijn bij een politiek besluit over het verkleinen van het budget van het Ministerie van Defensie, omdat deze organisatie is opgericht om de overheid zo min mogelijk schulden te laten maken. Dit zijn verschillende taken die door organisaties worden uitgevoerd. Deze taakomschrijvingen kunnen van elkaar verschillen. In dit geval botsen de taken zelfs. De derde assumptie luidt daarom als volgt.

Assumptie 3: De overheid bestaat uit actoren die verschillende taken uitvoeren

De vierde assumptie, over de mate waarin de regeringsleider worden geïnformeerd door de overheidsorganisaties, wordt niet overgenomen van Bendor en Hammond. Hoe beleidsmakers worden geïnformeerd kan namelijk als uitspraak worden afgeleid uit het axioma en de voorgaande drie assumpties en is daarom een theorema. Deze zal hieronder aan bod komen.

2.2.4 De theorema's

Uit het axioma en de assumpties kunnen theorema's worden afgeleid (Lieshout, 1993: 41). Allison probeert in zijn tweede model buitenlandse besluitvorming te verklaren als *output* van overheidsorganisaties. Deze laatste zijn de centrale actoren in het tweede model. De overheid bestaat uit een aantal organisaties die zijn ingesteld om bepaalde problemen aan te pakken en daarover informatie te genereren (Allison, 1971: 78). Regeringsleiders 'zitten' als het ware op deze overheidsorganisaties en kunnen deze organisaties aan het werk zetten door een besluit te nemen (ibid.: 79-80). Daarom is ook sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen regeringsleiders en overheidsorganisaties. Dit wil zeggen, overheidsorganisaties zijn de informatiebronnen van de regeringsleiders. Aan de andere kant kunnen overheidsorganisaties pas aan het werk gaan als een politieke beslissing is genomen door de regeringsleiders en als deze regeringsleiders ervoor kiezen die overheidsorganisatie het probleem te laten oplossen. Daarnaast zijn de regeringsleiders weer afhankelijk van de overheidsorganisaties voor de uitvoering van hun politieke keuzes (ibid.: 78-79).

Omdat politieke problemen te complex zijn om door één organisatie te worden opgelost, worden problemen gefractioneerd. Het probleem waarmee de regering kampt wordt als het ware in een aantal kleine problemen verknipt die moeten worden opgelost door verschillende overheidsorganisaties. Het gevolg hiervan is dat er geen centrale autoriteit is die alle beslissingen omtrent het probleem kan nemen en dat overheidsbesluiten grotendeels uitkomsten zijn van organisatorische procedures (ibid.: 80; 85-86). Regeringsleiders kunnen wel beslissen welke overheidsorganisatie welk probleem dient op te lossen, maar hebben geen totale controle over de implementatie van het gekozen beleid (ibid.).

Hoewel overheidsorganisaties problemen moeten oplossen die door de politiek zijn ingegeven, is hun hoogste doel te overleven (Allison, 1971: 82). De manier waarop zij de aan hen 'doorgegeven'

problemen oplossen is dan ook op dit hoogste doel afgestemd. Om met problemen om te gaan, zorgt iedere organisatie voor een eigen pakket van repertoires. Dit zijn handelingen die kunnen worden ingezet om een bepaald probleem op te lossen. Een repertoire is als een algemene actie en bestaat uit programma's die onderdeel zijn van deze actie. Programma's bestaan op hun beurt weer uit standaardprocedures, ook wel *Standard Operating Procedures* (SOPs) genoemd. Dit zijn de concrete handelingen die een persoon binnen een organisatie uitvoert. Een voorbeeld van een repertoire binnen een Ministerie van Defensie is een aanval op de vijand. Een programma binnen dit repertoire is een luchtaanval. Een SOP binnen dit programma is een bommenwerperpilot die een bom laat vallen op de aan hem doorgegeven coördinaten. Een organisatie, zo kan dus worden gesteld, bestaat uit een groot aantal SOPs die zijn ingebed in programma's en repertoires (ibid.: 83). De handelingen van overheidsorganisaties hebben daarom een '*programmed character*' en zijn nooit precies aangepast op de specifieke situatie, met het gevolg dat de *output* van een overheidsorganisatie vaak afwijkt van wat de politiek geïmplementeerd wilde hebben (Allison, 1969: 700; 1971: 89-90, 93).

**Theorema 1: Wanneer een organisatie een taak krijgt toebedeeld door de regering,
dan zal de organisatie deze trachten op te lossen door het inzetten van een
bestaand repertoire en de bijpassende programma's en SOPs**

Als gevolg van de overlevingsdrang stellen overheidsorganisaties niet alleen SOPs om om te gaan met problemen, maar zorgen zij ook dat de onzekerheid over hun taken wordt geminimaliseerd. Dit doen zij door een 'onderhandelde omgeving' te creëren (ibid.: 84; Lieshout, 1993: 175). In een dergelijke omgeving zijn afspraken gemaakt tussen overheidsorganisaties over welke organisatie waar over gaat en welke organisatie welke handelingen verricht. Daarnaast zijn afspraken gemaakt met de buitenlandse omgeving (tussen bijvoorbeeld de ministeries van defensie van de Verenigde Staten en Groot-Brittannië). Voor relaties met andere organisaties maken organisaties dus ook SOPs, zodat ze altijd kunnen reageren op onverwachte gebeurtenissen (Allison, 1971: 84). Op deze wijze maken organisaties hun omgeving voorspelbaar. Organisaties zijn echter louter gericht op hun eigen overleven en eigen problemen. Zij controleren de keuzes die beleidsmakers kunnen maken en willen geen nieuwe keuzes presenteren, met als gevolg dat zij niet overleggen met andere organisaties om een probleem op te lossen (ibid.: 90-91). Organisaties proberen problemen op te lossen zoals zij dit altijd hebben gedaan: via hun standaardprocedures.

**Theorema 2: Beleid waarbij coördinatie is vereist tussen verschillende
overheidsorganisaties zal niet adequaat worden uitgevoerd, alsmede beleid dat
tussen de takenpakketten van twee of meerdere overheidsorganisaties invalt**

De overlevingsdrang heeft niet alleen tot gevolg dat SOPs worden ingesteld, maar ook dat overheidsorganisaties parochiale prioriteiten en percepties ontwikkelen die het doel hebben dat de

organisatie de taak waarvoor deze is opgericht adequaat uitvoert. Met de taak van de organisatie voor ogen (bij een Ministerie van Defensie is dit bijvoorbeeld het ontwikkelen van een zo sterk mogelijke organisatie die het land kan verdedigen) zal personeel worden gerekruteerd, nieuwe taken worden aangetrokken en alleen informatie beschikbaar zijn die te maken heeft met de taak van de organisatie (ibid.: 81). Het gevolg hiervan is dat beleidsmakers enkel informatie en beleidsopties voorgeschoteld krijgen, die door overheidsorganisaties zijn gegenereerd door middel van SOPs en overeenkomen met parochiale doelstellingen (ibid.: 83-87). Verschillende organisaties zullen daarom, net zoals verschillende conceptuele lenzen, verschillende informatie kunnen verschaffen aan beleidsmakers, maar er zullen altijd invalshoeken zijn die niet worden belicht door de overheidsorganisaties, omdat zij daar simpelweg geen baat bij hebben en die uitkomsten niet de uitkomst zijn van standaardprocedures.

Theorema 3: Beleidsmakers worden imperfect geïnformeerd

Uit dit theorema kan een vierde theorema worden afgeleid. Het aantal opties dat aan regeringsleiders wordt voorgesteld, is namelijk afhankelijk van het aantal ingestelde overheidsorganisaties. Daarom creëren regeringsleiders af en toe een nieuwe organisatie om alternatieve beleidsopties bloot te leggen. Deze beleidsopties zouden anders niet worden aangedragen door bestaande organisaties. Dit heeft echter als gevolg dat er meer informatie voor handen is, die moet worden verwerkt (ibid.: 93).

Theorema 4: Wanneer het aantal betrokken organisaties bij een probleem groter wordt, zal het langer duren voordat zal worden gereageerd op een probleem

Allison stelt vervolgens dat, omdat organisaties willen overleven, ze ondanks dat zij een groot aantal verschillende taken dienen uit te voeren, een hiërarchische ordening aanbrengen in de problemen waarmee zij moeten omgaan. Zij zullen deze problemen één voor één behandelen, waarbij zij prioriteit zullen geven aan problemen waarvan de oplossing volgens de organisatie het meeste zal bijdragen aan het overleven van de organisatie (ibid.: 93).

Theorema 5: Organisaties behandelen problemen in de volgorde van de mate waarin deze een bedreiging vormen voor het overleven van een organisatie¹⁸

Wanneer organisaties een probleem moeten oplossen waar geen passende SOP voor bestaat, zullen zij een oplossing zoeken. Dit kent echter zijn eigen SOP: organisaties zullen de eerste oplossing die voor handen is, aangrijpen. De logica hierachter is dat de overleving hiermee direct is veiliggesteld. Bij het vinden van een oplossing wordt gekeken naar eerder gevonden oplossingen. Bovendien zorgt de training en invalshoek van het personeel ervoor dat oplossingen vaak in dezelfde hoek wordt gezocht. Het gezegde ‘schoenmaker blijf bij je leest’ geeft dit verschijnsel goed weer (ibid.: 84-85).

¹⁸ Op dit theorema valt kritiek te leveren. Zie hiervoor paragraaf 2.5.

Theorema 6: Organisaties passen de eerst passende oplossing toe die zij vinden voor een probleem waar geen SOP voor is ontwikkeld

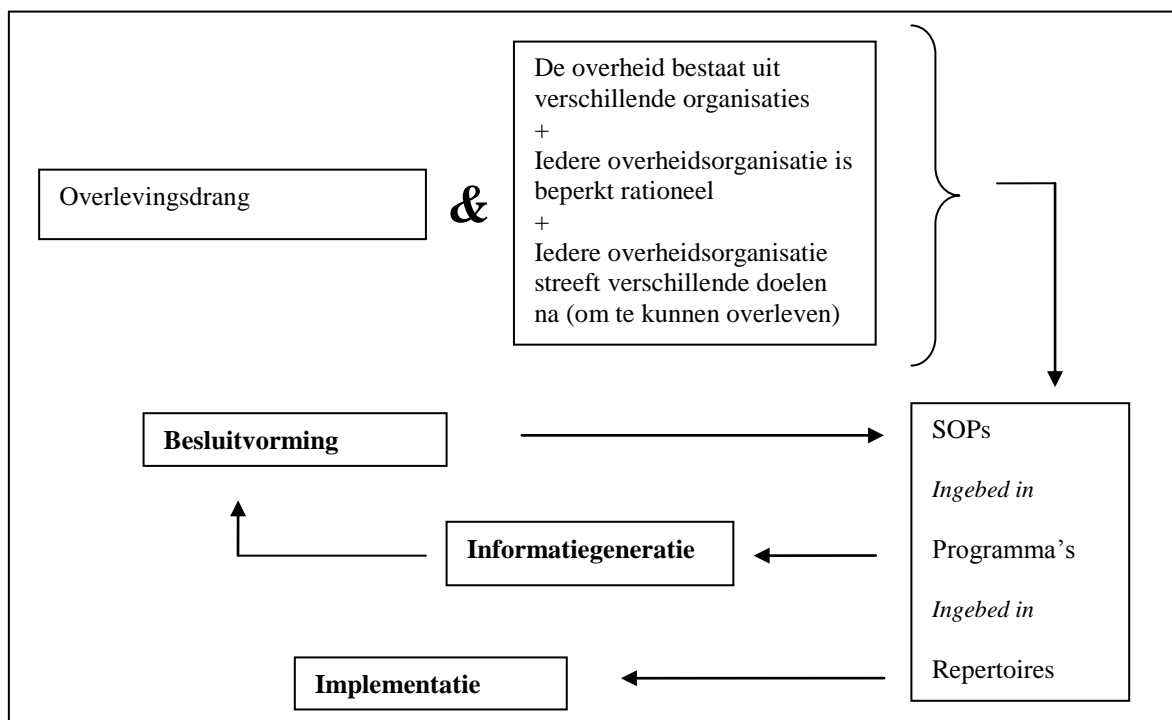
Hoewel organisaties stugge actoren zijn, omdat zij alles uitvoeren via SOPs, kan organisatorisch beleid veranderen. Dit kan vóórkomen als sprake is van vergroting of langdurige verkleining van budget of het falen van de organisatie bij de uitvoering van de opgedragen taak.

De invloed die de regeringsleiders op buitenlands beleid hebben, is, om bovenstaande redenen, beperkt. Zij hebben echter enkele troeven in handen. Allereerst kunnen zij beslissen welk programma in een organisatorisch repertoire in werking wordt gesteld. Daarnaast kunnen zij organisatorische routines laten toepassen in een nieuwe context. Ook kunnen zij verschillende routines van verschillende organisaties tegelijk in werking stellen om zo bepaald beleid te creëren (ibid.: 87).

2.2.5 Het conceptueel model

Allison noemt nog een theorema dat hierboven niet is behandeld, omdat het kentheoretisch gezien geen theorema is. Het kan echter worden gezien als schakel tussen theorie en empirie en vormt de kern van het conceptueel model. Dit luidt dat de verklaring voor een organisatorische handeling op tijdstip 't', het beste kan worden verklaard door te kijken naar de handeling op tijdstip 't-1'. Dit wil zeggen dat door te kijken naar tijdstip 't-1' kan worden ontdekt wat de standaardprocedures van organisaties zijn. Deze standaardprocedures (samen met de budgetten, prioriteiten en percepties) veranderen incrementeel en procedures op tijdstip 't' zullen zijn afgeleid van procedures op tijdstip 't-1' (ibid.: 88; 91-92). Figuur één geeft het conceptueel model van het organisatorisch procesmodel weer.

Figuur 1- Conceptueel model van het organisatorisch procesmodel



2.2.6 Abstracte hypothesen

Uit bovenstaande uiteenzetting kunnen abstracte hypothesen worden afgeleid. Allison verklaart met zijn organisatorisch procesmodel drie ‘stappen’ binnen de besluitvormingscyclus. Daarom zijn de abstracte hypothesen onderverdeeld in hypothesen die iets zeggen over bepaalde stappen binnen deze cyclus (informatiegeneratie, besluitvorming en implementatie). De hypothesen zijn geformuleerd als niet-bestaansuitspraken, zodat zij kunnen worden getoetst aan de empirie.

1. Een organisatie zal geen informatie of beleidsopties genereren die niet past in haar taakstelling. Met andere woorden: die niet past binnen de SOPs.
2. Een organisatie zal, indien geen SOP bestaat voor een bepaalde situatie, geen informatie of beleidsopties genereren die zijn eigen overlevingskansen zal compromitteren.
3. Beleid dat wordt gekozen door regeringsleiders zal niet afwijken van beleid dat is voorgesteld door organisaties. Met andere woorden: organisaties zorgen voor het ‘menu van alternatieven’.
4. Een organisatie zal bij het uitvoeren van keuzes van regeringsleiders niet met geheel nieuw beleid komen.
5. Een organisatie zal geen handeling verrichten die niet past in haar taakstelling.
6. Een organisatie zal, indien geen SOP bestaat voor een bepaalde situatie, geen handeling verrichten die zijn eigen overlevingskansen zal compromitteren.

2.3 Het Bureaupolitieke model

“I have always been amused by those who say they are quite willing to go into government but they are not willing to go into politics.” (Forrestal in Allison, 1971: 147)

In deze paragraaf wordt het bureaupolitieke model besproken op basis van Allisons boek *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (1971), Allisons artikel *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis* (1969) en onderzoek naar zijn werk. Het bureaupolitieke model wordt uiteengezet aan de hand van de kentheoretische inzichten en criteria die in paragraaf 2.1 zijn besproken. Vervolgens zullen abstracte hypothesen worden afgeleid uit dit derde model.¹⁹

¹⁹ Uitgebreide kritiek op Allisons derde (en tweede) model wordt geformuleerd in paragraaf 2.5.

2.3.1 Politiek binnen de overheid

Anders dan het tweede model, is Allison's derde model niet gebaseerd op duidelijke theorievorming, maar op een debat dat in de jaren vijftig en zestig werd gevoerd (1971: 147; Smith, 1980: 22; Art, 1973: 468). In dit debat werd de politiek binnen de overheidsbesluitvorming belicht. Allison is de eerste theoreticus die deze belichting omzette naar de creatie van een model door te trachten een verklaringsprincipe neer te leggen (Bendor & Hammond, 1992: 301). Hij baseert zijn werk naar eigen zeggen vooral op het werk van Richard Neustadt die de presidentiële macht onderzoekt. Volgens Allison is met het werk van Neustadt een begin gemaakt aan het zien van besluiten in buitenlands beleid als het resultaat van politieke onderhandelingen binnen de overheid (Allison, 1971: 147; Krasner, 1972: 159). Allison noemt daarnaast ook het werk van Samuel Huntington. Deze stelde dat besluiten omtrent buitenlands beleid vaak het gevolg zijn van onderhandelingen tussen officials en groepen binnen de overheid met verschillende belangen en perspectieven (Allison, 1971: 156).

2.3.2 Het bureaupolitieke model en de kentheorie

Na het bespreken van de literatuur waarop Allison zijn werk baseert, bespreekt Allison de kernpunten van zijn derde model. Anders dan het tweede model, waarbij hij direct begint met het uiteenzetten van de concepten, heeft Allison de werking van het derde model wel eerder in het hoofdstuk geïntroduceerd. Toch maakt Allison gebruik van een soort opsomming om zijn model uiteen te zetten. Hij legt zijn afhankelijke variabele neer (statelijk gedrag als uitkomst van onderhandelings spellen tussen spelers) en bespreekt de concepten uit het model. Daarnaast legt hij (zeer beknopt) uit hoe het conceptueel model van het bureaupolitieke model eruit ziet, geeft hij theorema's weer en legt hij hypothesen voor die zijn toegepast op de casus van de Cubaanse Raketcrisis (Allison, 1971: 78-96).

Op Allison's bespreking van zijn derde model kan op basis van de, in paragraaf 2.1 neergelegde, kentheoretische criteria, grotendeels dezelfde kritiek worden geleverd als op die van het tweede model.²⁰ De eerste twee criteria luiden beknopt dat een theorie een helder verklaringsprincipe moet kennen waaruit geen tegenstrijdige uitspraken kunnen worden afgeleid. Hoewel Allison hiertoe een poging doet, voldoet ook het derde model niet aan deze criteria. Volgens Bendor en Hammond zijn ook de assumpties waarop de theorema's van het derde model zijn gebaseerd onduidelijk (1992: 302). Daarnaast is niet duidelijk wat het axioma is, dat het startpunt vormt van het model (Lieshout, 1993: 40). De theorema's die Allison vervolgens afleidt voldoen daarom niet aan de gestelde eisen, omdat zij niet logisch voortvloeien uit eerder neergelegde axioma's en assumpties. Als gevolg hiervan kan Allison de interne consistentie en empirische inhoud van zijn bureaupolitieke model niet aantonen. Hoewel Allison wel hypothesen afleidt, zijn deze niet als niet-bestaansuitspraken geformuleerd, maar

²⁰ De criteria waarmee kan worden gekeken of een theorie 'beter' is, het voorspellen van nieuwe feiten en *parsimony*, zullen in paragraaf 2.4 worden besproken, wanneer beide modellen adequaat uiteen zijn gezet.

als waarschijnlijkheidsuitspraken (1971: 180). Mede hierom kan het derde model niet op adequate wijze worden getest. Dit is ook een gevolg van de ‘vaagheid’ van het axioma en de assumpties.

Het derde criterium waar een theorie aan dient te voldoen is begripsbepaling. Begrippen moeten helder worden weergegeven en uitgelegd. Allison's derde model voldoet, net zoals zijn tweede model, slechts deels aan dit criterium. Allison bespreekt alle concepten die behoren tot het derde model, maar operationaliseert ze niet. Hoewel hij de empirie van de Cubaanse Raketcrisis bespreekt aan de hand van zijn derde model, toetst hij dit model (mede) daarom niet op adequate wijze.

2.3.3 *Het bureaupolitieke model geanalyseerd*

Ook dit model voldoet niet aan de, in paragraaf 2.1 neergelegde, kentheoretische criteria. Daarom zal het op basis van deze criteria worden gereconstrueerd, zodat deze kan worden getest aan de empirie.

Allison stelt niet wat het axioma is in zijn bureaupolitieke model. In het tweede model liet hij blijken dat het doel van organisaties is te overleven. Hoewel Allison dit niet met zoveel woorden zegt, kan worden gesteld dat ‘overleven’ ook het axioma is in het derde model. De actoren in dit model zijn namelijk individuen die plaats hebben genomen op een bepaalde positie waardoor zij invloed hebben op de besluitvorming. Allison noemt deze individuen ‘spelers’. Zij hebben volgens Allison “*peculiar preferences*” en nemen ‘persoonlijke bagage’ mee (Allison, 1971: 166).

(...) each person comes to his position with baggage in tow. His bags include sensitivities to certain issues, commitments to various projects, and personal standing with and debts to groups in the society.

Allison laat met deze uitspraken zien dat het individu dat een bepaalde positie bekleedt, preferenties heeft en ernaar streeft van deze preferenties beleid te maken. Dat laat Allison ook zien als hij stelt dat spelers soms terughoudend zijn in bepaalde kwesties om ervoor te zorgen dat ze geen reputatieschade oplopen, zodat ze in de beslissingen die voor hen belangrijk zijn, de ‘*high priority games*’, meer invloed hebben (1971: 179). De vraag is waarom deze spellen als ‘*high priority*’ worden betiteld. De hoge prioriteit van de spellen zit hem in de gevolgen ervan voor de carrière van de speler. Deze spellen moeten worden gewonnen, wil het individu slagen in zijn/haar werk. Dit laatste zorgt ervoor dat een individu overleeft in het systeem: het kan zijn/haar baan behouden of maakt kans op een betere baan. Het axioma waarmee het bureaupolitieke model in gang wordt gezet, luidt daarom als volgt.

Axioma: Spelers handelen uit overlevingsdrang

Naast een axioma, bestaat een goede theorie uit assumpties. Zoals al is gesteld, hebben Bendor en Hammond kritiek geuit op het werk van Allison omdat onduidelijk is wat de assumpties zijn waarop de modellen zijn gebaseerd (1992: 302). Bendor en Hammond hebben de assumpties die Allison in zijn bureaupolitieke model impliciet gebruikt uit zijn werk opgemaakt (ibid.). Van de vier soorten

assumpties waar volgens hen sprake van is in het tweede model, is ook sprake van in het derde model, namelijk het aantal actoren binnen de overheid, de doeleinden van deze verschillende actoren, de rationaliteit van deze verschillende actoren en de informatie die deze actoren tot hun beschikking hebben (ibid.: 302-303). De auteurs zijn ook bij dit model zeker van twee assumpties.

Assumptie 1: De overheid bestaat uit verschillende actoren

Assumptie 2: Actoren zijn imperfect rationeel.

Oftewel, er is sprake van bounded rationality

Bender en Hammond zijn ook bij het derde model niet zeker over de volgende twee assumpties:

Assumptie 3a: De overheid bestaat uit actoren die verschillende doelen nastreven
of

Assumptie 3b: De overheid bestaat uit actoren die dezelfde doelen nastreven

Assumptie 4a: Spelers zijn perfect geïnformeerd
of

Assumptie 4b: Spelers zijn imperfect geïnformeerd.

Op basis van het werk van Allison kan allereerst worden gesteld dat spelers verschillende doelen voor ogen hebben (1971: 167).

the goals and interests that affect players' desired outcomes include national security interests, organizational interests, domestic interests, and personal interests.

De spelers zouden allemaal dezelfde doelen kunnen hebben op het gebied van nationale veiligheid en binnenlandse belangen, maar aangezien de spelers deel uitmaken van verschillende organisaties (met verschillende taakstellingen) en allen een andere persoonlijke achtergrond hebben, zullen hun doelen niet dezelfde zijn. De derde assumptie is daarom de volgende.

Assumptie 3: De overheid bestaat uit actoren die verschillende doelen nastreven

De vierde assumptie, over de mate waarin regeringsleiders zijn geïnformeerd, wordt ook bij dit model niet overgenomen van Bender en Hammond. Deze uitspraak kan worden afgeleid uit het axioma en de drie bovenstaande assumpties. Het is daarom een theorema en zal later aan bod komen. Toch valt er in het derde model een vierde assumptie te onderscheiden. Deze is dat niet alle spelers in iedere situatie dezelfde macht en/of invloed kunnen uitoefenen (1971: 162). Er is sprake van machtsverschillen die afhankelijk zijn van de situatie (of 'het spel'²¹) waarin de speler zich bevindt.

²¹ Allison noemt situaties waarin besluiten (in ruime zin) worden genomen 'spellen' (1971: 169-173).

Assumptie 4: De invloed die actoren hebben op de beslissing is afhankelijk van de situatie waarin zij zich bevinden

2.3.4 De Theorema's

Allison verklaart met zijn derde model buitenlands beleid als de uitkomst van onderhandelingsspellen tussen spelers (Allison, 1971: 162). Belangrijk is echter dat Allison een verschil maakt tussen een 'result' en een 'resultant'; een verschil dat in de Nederlandse taal niet te maken is. Allison doelt hiermee op het feit dat de uitkomst in buitenlands beleid in het derde model niet het antwoord is van een bepaalde speler op het probleem. De uitkomst is een resultaat van compromissen, conflicten en verwarring tussen spelers met ieder verschillende belangen en ongelijke macht, oftewel een *resultant*. De afhankelijke variabele is daarom de uitkomst van een onderhandelingsspel. De actoren zijn de spelers die deelnemen aan dit spel. Zij zijn volgens Allison "*men in jobs*" (ibid.:164). Deze personen, met ieder een andere achtergrond en persoonlijkheid, hebben invloed op beleid door hun rol in het spel te spelen. Zij zullen er in de onderhandelingen met andere spelers naar streven dat hun beleidspreferentie wordt gekozen als beleid.

Allison beschrijft met zijn begrip 'spelers' een breed spectrum van beleidsmakers, waarvan de meesten zich hiërarchisch in een overheidsorganisatie bevinden. Hij deelt hen in, in de categorieën *chiefs*, *staffers*, *indians* en *ad hoc players*. *Chiefs* zijn de spelers die de uiteindelijke en grootste beslissingen maken. De President behoort hiertoe maar ook zijn *inner circle* van adviseurs zoals de *Secretary of State* en de *Secretary of Defense*. *Staffers* zijn degenen die werkzaam zijn in de *Staff* van een *Chief*. *Indians* zijn ambtenaren. Dit kunnen (in de Verenigde Staten) beroepsambtenaren/-diplomaten zijn of ambtenaren en diplomaten die door de President zijn benoemd. Daarnaast zijn er *Ad Hoc Players*. Dit zijn spelers die vanaf de zijlijn invloed hebben op een onderhandelingsspel, zoals leden van de media of van denktanks (ibid.: 164-165, 179-180).

In een onderhandelingsspel wordt tot een besluit gekomen (ibid.: 144). Een spel bestaat uit regels en actiekkanalen (ibid.: 169-170). De spelregels, bestaande uit vastgelegde regels in de wet, gewoonten en cultuur, stellen de posities vast die bekleed worden en de reikwijdte waarbinnen besluiten kunnen worden genomen. Daarnaast stellen ze vast op welke wijze besluiten gemaakt worden. Zo is het bedreigen van een collega om tot een overeenkomst te komen in veel staten illegaal (ibid.: 170-171). Daarnaast zijn er actiekkanalen. Een actiekanaal kan worden omschreven als de structuur van het spel. Een actiekanaal 'beslist' wie de spelers zijn, wanneer deze spelers iets te zeggen hebben en welke spelers voordelen kennen in het spel (ibid.: 170). Voordelen zijn bijvoorbeeld het bezit van middelen die nodig zijn om datgene waarover een besluit wordt genomen, uit te voeren of het bezitten van (cruciale) informatie (ibid.: 169).

Theorema 1: Wanneer een besluit wordt genomen aangaande buitenlands beleid, dan is dit het resultaat van een onderhandelingsspel tussen spelers

De spelers in het spel hebben ieder hun eigen bagage, maar willen allemaal hun werk goed uitvoeren, zodat zij hun positie kunnen behouden. De manier waarop zij naar zaken kijken wordt dan ook gekleurd door hun eigen achtergrond en doelstellingen. De spelers krijgen de informatie die zij nodig hebben, om überhaupt te kunnen handelen, van de organisaties waarin zij plaats hebben en van hun collega's. Deze organisaties en collega's hebben echter, zoals in het organisatorisch procesmodel reeds is gesteld, parochiale doeleinden, waardoor informatie is gekleurd ten opzichte van deze doeleinden. Bovendien krijgen de spelers geen volledige informatie, omdat deze organisaties (als gevolg van hun SOPs) informatie filtert die van belang is. De spelers in het spel kunnen bovendien, omdat er grenzen zijn aan de menselijke capaciteiten, niet tot alle relevante informatie beschikken.

Theorema 2: Spelers zijn imperfect geïnformeerd

Theorema 3: De manier waarop een probleem door spelers wordt gezien, wordt gevormd door de rollen die zij vervullen en hun persoonlijke voorkeuren

De achtergrond van spelers en de aard van de organisatie waar zij deel van uitmaken heeft niet alleen invloed op de manier waarop een probleem wordt gezien, maar ook op de oplossing die volgens een bepaalde speler de beste is. Dit heeft Allison beschreven met de beroemde uitspraak "*Where you stand depends on where you sit*" (1971: 176). Dit kan worden verwoord in een vierde theorema.

Theorema 4: De preferenties van spelers worden gevormd door de rol die zij vervullen

De spellen die worden 'gespeeld' zijn bovendien afhankelijk van de spelers zelf en omstandigheden waar zij geen invloed op hebben. Dit laatste zijn deadlines. Deadlines kunnen ervoor zorgen dat bepaalde onderwerpen 'opeens' de status van '*high priority game*' krijgen. Een deadline is bijvoorbeeld een jaarlijkse budgetbeslissing, een (onverwachte) uitspraak van de President of een plotselinge crisis (ibid: 168).

Daarnaast hebben de spelers zelf invloed op de gespeelde spellen. Invloed hierop kan zowel horizontaal als verticaal worden uitgeoefend. Een spel krijgt, verticaal, pas een uitkomst als degenen die er het laatste woord over hebben, bereikt worden. Zo kunnen *Indians* moeite hebben om een bepaald onderwerp bij een *Chief* te krijgen of zelfs maar bij zijn *Staffers*. Horizontaal moeten bijvoorbeeld de *Staffers* van een *Chief* het onderling overeenkomen een bepaald onderwerp voor te leggen aan de *Chief*. Er is dus sprake van verticale en horizontale hordes die moeten worden genomen om een onderhandeling te beginnen en uiteindelijk een besluit te nemen (Allison, 1971: 176-178).

Theorema 5: Besluiten worden enkel genomen over die onderwerpen die door de spelers in het spel worden betrokken

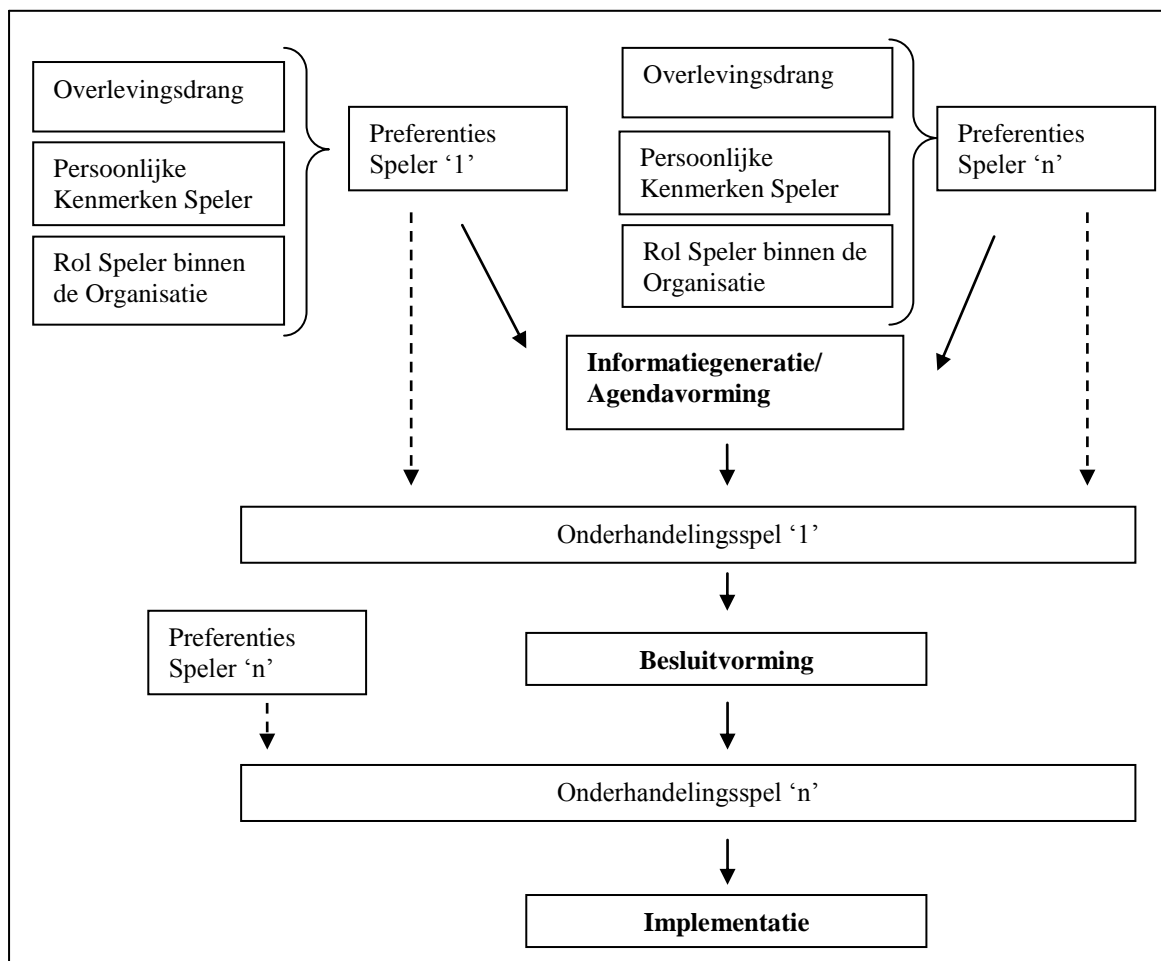
Omdat spelers verschillende doelstellingen kennen en zij in verschillende spellen een rol spelen, is het vanzelfsprekend dat een aantal spellen voor hen minder interessant is. Omdat spelers in spellen hun reputatie kunnen verbeteren of schaden, zullen zij voorzichtig omspringen met de spellen waar zij actief een standpunt in innemen. Dit zullen de spellen zijn waar zij, of niets te verliezen hebben, of zelf een (zeer) groot belang bij hebben. Dit zijn de ‘high priority games’ (ibid.: 179).

Theorema 6: Spelers zullen niet in alle spellen waar zij invloed op kunnen uitoefenen, daadwerkelijk invloed uitoefenen ten einde meer invloed te hebben in de spellen die er voor hen het meeste toe doen: de zogenaamde ‘high priority games’

2.3.4 Het conceptueel model

Het conceptueel model van het bureaupolitieke model is hieronder weergegeven in figuur twee.

Figuur 2- Conceptueel model van het bureaupolitieke model²²



²² In dit model wordt informatiegeneratie vergeleken met agendavorming. Hoewel deze processen niet gelijk zijn, hebben ze wel veel met elkaar van doen. Wanneer een speler bepaalde informatie wel en andere niet aan zijn collega-spelers voorlegt, heeft deze speler een besluit genomen over wat überhaupt wordt besproken in het onderhandelingsspel. Daarom wordt informatiegeneratie en agendavorming hier in ‘één adem’ genoemd.

2.3.5 Abstracte hypothesen

Uit bovenstaande uiteenzetting kunnen abstracte hypothesen worden afgeleid. Allison verklaart met zijn bureaupolitieke model drie ‘stappen’ binnen de besluitvormingscyclus. Daarom zijn de abstracte hypothesen onderverdeeld in hypothesen die iets zeggen over bepaalde stappen binnen deze cyclus (informatiegeneratie, besluitvorming en implementatie). De hypothesen zijn geformuleerd als niet-bestaansuitspraken, zodat zij kunnen worden getoetst aan de empirie.

1. Een speler zal geen informatie genereren die (of een standpunt innemen dat) schadelijk kan zijn voor zijn eigen carrière (overleven).
2. Er zal geen sprake zijn van het nemen van een besluit zonder dat daar een onderhandelingsspel aan vooraf is gegaan.
3. Een uitkomst van een politiek spel zal niet honderd procent gelijk zijn aan het standpunt van één van de spelers.
4. Een speler zal geen beleid voorstaan of opdracht geven tot de implementatie van beleid dat zijn eigen carrière (overleven) zal compromitteren.

2.4 Een betere theorie

Nu de twee modellen zijn herschreven op grond van de criteria voor een goede theorie, kunnen de modellen worden getoetst aan de criteria die een *goede* theorie onderscheiden van een *betere* theorie. De laatste twee criteria zijn het voorspellen van nieuwe feiten en *parsimony*. Zowel het organisatorisch procesmodel als het bureaupolitieke model voorspellen, op het oog, alle stappen binnen het besluitvormingsproces, namelijk informatiegeneratie, besluitvorming en implementatie. Hoewel het tweede model minder strenge uitspraken doet over de tweede stap, besluitvorming, doet het hier uitspraken over en tracht het daarmee deze stap te verklaren.²³ Omdat beide modellen dezelfde soorten feiten verklaren kan op grond van dit criterium niet worden vastgesteld welk model *beter* is.

Het laatste criterium is *parsimony*. Door beide conceptuele modellen te bestuderen, kan een goed beeld worden verkregen van het aantal stellingen en stappen dat een model kent. Het organisatorisch procesmodel kent drie assumpties en zes hieruit afgeleide theorema's. Daarnaast bestaat het uit vijf stappen. Bovendien kent het eigenlijk maar één variabele die zowel informatiegeneratie, besluitvorming als implementatie kan verklaren: SOPs. Het bureaupolitieke model kent vier assumpties en zes theorema's. Daarnaast blijkt uit het conceptuele model dat het model uit vijf stappen bestaat, maar daarnaast ook uit twee indirecte stappen. Dit model kent bovendien twee variabelen, namelijk de preferenties van de spelers en het onderhandelingsspel, maar deze variabelen komen herhaaldelijk voor in het model. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het

²³ Hier zal op in worden gegaan in paragraaf 3.2.

bureaupolitieke model meer assumpties, variabelen en stappen kent. Daarom is het organisatorisch procesmodel op basis van het criterium *parsimony*, de betere theorie. Welk model (op dit moment en in deze hoedanigheid) het beste is, zal echter voornamelijk afhangen van de verklaringskracht van de modellen. Dit zal worden besproken in hoofdstuk vijf bij de beantwoording van de onderzoeksvraag.

2.5 Kritiek

Op Allison's modellen is veel kritiek geuit (Caldwell, 1977: 93). Begin jaren tachtig waren al ruim vijfendertig kritieken op Allison's werk uitgebracht. Ook in de 21^e eeuw wordt nog geschreven over Allison's werk (Smith, 1980: 22; Michaud, 2002). De meeste kritiek is gericht op Allison's bureaupolitieke model (Welch, 1992: 118). De bekendste en meest fundamentele kritiek op Allison's werk komt van Jonathan Bendor en Thomas Hammond (1992). Daarnaast zijn er bekende kritieken van onder meer Stephen Krasner (1972), Robert Art (1973) en Steve Smith (1980).

In deze paragraaf zullen de belangrijkste kritiekpunten op het organisatorisch procesmodel en bureaupolitieke model worden besproken en bekritiseerd, gevolgd door een bespreking van algemene kritiek op Allison's werk. Hierbij zal ook worden ingegaan op Allison's latere werk waarin hij voortbouwt op zijn boek *‘Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis’*. Ook de gevolgen die de besproken kritiekpunten voor dit onderzoek zullen worden geanalyseerd. Ten slotte zal standpunt worden ingenomen ten opzichte van de kritiekpunten en Allison's werk.

2.4.1 Kritiek op het organisatorisch procesmodel

Hoewel vooral kritiek is geleverd op het bureaupolitieke model, zijn ook kritiekpunten geformuleerd op het organisatorisch procesmodel. Krasner formuleerde als een van de eersten kritiek in zijn artikel *‘Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland)’*. Zijn tweeledige kritiek was normatief van aard (1972: 160-163). Allereerst stelde hij dat een organisatorische interpretatie van politieke besluitvorming democratie ondermijnt, omdat het leiders ‘smoesjes’ aanreikt om politiek falen te verbloemen (ibid.: 160). Zij kunnen terugvallen op het argument dat het niet hun fout was, maar die van de overheidsorganisaties. Hieruit vloeit Krasners tweede kritiekpunt dat een organisatorische interpretatie van politieke besluitvorming, politieke onverantwoordelijkheid impliceert: buitenlands beleid staat gelijk aan het falen of slagen van het systeem. De organisatorische standaardprocedures zorgen ervoor dat politici zich niet verantwoordelijk voelen voor hun besluiten. Krasner geeft het voorbeeld van de Vietnamoorlog: “..., Vietnam was a failure of the ‘machine’ (...). The machine dictated a policy which it could not successfully terminate” (ibid.: 161-163).²⁴

Deze kritiek op het tweede model is om twee redenen te verwerpen. Allereerst is het een normatief kritiekpunt. De wetenschap is er niet om de politiek bepaalde handelingen op te leggen of te zorgen dat de politiek geen argumenten kan gebruiken om minder goed te functioneren. Wetenschap

²⁴ Krasner spreekt hier over het bureaupolitieke model, maar noemt alle kenmerken van het organisatorisch procesmodel. Daarom is ervoor gekozen dit kritiekpunt onder de kritiek op het organisatorisch procesmodel te scharen. Dat Krasner de modellen zo duidelijk door elkaar haalt, komt aan bod in paragraaf 2.4.3.

heeft als doel de wereld om ons heen te verklaren. Dit normatieve argument is daarom geen geldig argument. Daarnaast kan worden gesteld dat dit argument geen juiste weergave is van Allison's model. Allison impliceert namelijk niet dat politici vrijuit gaan bij het falen van beleid. Hij stelt dat organisaties in gang worden gezet door besluiten van politici. Zolang de politiek geen besluiten neemt, zullen organisaties de eerder, door de politiek, genomen besluiten uitvoeren (Allison, 1971: 78).

Naast Krasners normatieve argument is een relatief groot aantal kritiekpunten geformuleerd door Bendor en Hammond. Hun kritiek kan worden samengevat in twee punten. (ibid.: 302, 309-313). Allereerst wordt door hen gesteld dat Allison bij de bespreking van het organisatorisch procesmodel met een theorema aangeeft dat simpele regels die worden gebruikt binnen overheidsorganisaties leiden tot simpel gedrag van overheidsorganisaties. Bendor en Hammond stellen dat simpele regels in de werkelijkheid juist leiden tot een complexe uitkomst en geven voorbeelden om deze stelling te onderbouwen (ibid.: 309-311). Bovendien laten zij zien dat Allison's schaakbordmetafoor, aan de hand waarvan hij het tweede model uitlegt, onjuist is omdat het schaakspel minder mogelijkheden kent dan een overheidsorganisatie en dat uitkomsten in de werkelijkheid complexer zijn (ibid.: 310). Ten tweede luidt hun kritiek op het organisatorisch procesmodel dat Allison te gemakkelijk concludeert dat overheidsorganisaties op dezelfde wijze 'beperkt rationeel' zijn als individuen (ibid.: 311-313).²⁵

Het eerste kritiekpunt op model twee zou, indien correct, sterke gevolgen hebben voor de formulering van Allison's theorie. Het zou namelijk betekenen dat het door Bendor en Hammond genoemde theorema moet worden aangepast, waarna ook de hieruit voortvloeiende hypothesen zouden moeten worden bijgewerkt. Er zijn echter twee problemen met dit kritiekpunt van Bendor en Hammond. Ten eerste beschrijft Allison geen theorema wanneer hij stelt dat:

The best explanation of an organization's behavior at 't' is 't-1'; the best prediction of what will happen at 't+1' is 't'. (Allison, 1971: 88)

Allison benoemt hier, zoals is gesteld in paragraaf 2.2.5, de kern van het conceptuele model van het organisatorisch procesmodel. Het is geen theorema dat is afgeleid uit het axioma en de assumpties, maar een beschrijving van hoe het model aan de empirie kan worden getoetst. Daarnaast, en dit is een fundamentele kritiek op dit kritiekpunt van Bendor en Hammond, herformuleren zij Allison's stelling op een dergelijke manier dat zij deze ook gemakkelijk kunnen ondermijnen.²⁶ Zo stellen zij dat Allison in zijn werk (in bovenstaand citaat) zegt dat er een direct verband bestaat tussen simpele regels en simpel gedrag van overheidsorganisaties. Vervolgens laten zij zien dat dit niet zo is en dat simpele regels vaak leiden tot een complexe uitkomst. Hiermee vertalen zij Allison's werk onjuist. Allison stelt namelijk (zo is te zien in bovenstaand citaat) dat gedrag van een overheidsorganisatie op een bepaald moment 't', het *beste kan worden verklaard* door te kijken naar een tijdstip daarvoor 't-1'. Hij beweert

²⁵ Eerder in dit onderzoek is de Engelse term 'bounded rationality' gebruikt.

²⁶ Bendor en Hammond bekritisieren Allison hiervan bij zijn bespreking van het rationele actormodel (1992: 309).

echter nergens in zijn werk dat de uitkomst van ‘simpel’ gedrag van een overheidsorganisatie niet complex kan zijn. Hij stelt enkel dat organisaties, om te kunnen overleven, simpele regels toepassen om hun taken uit te voeren. Hoe de uitkomsten van dit gedrag eruit zien (simpel dan wel complex), laat Allison niet weten. Hij stelt enkel dat deze uitkomsten kunnen worden *verklaard* door eerdere uitkomsten. Hij zegt dan ook dat ‘simpele’ *verklaringen het beste werken* (Allison, 1971: 91).²⁷ Niet dat de uitkomst per definitie simpel is.

De kritiek die Bendor en Hammond vervolgens formuleren over de gebruikte metafoor van het schaakbord is eigenlijk niets anders dan flauw te noemen. Bovendien laat het geen inzicht zien in het doel van theorievorming. Hun kritiek op de schaakbordmetafoor is namelijk samen te vatten als ‘de werkelijkheid is veel complexer’. Dit is echter juist het doel van theorievorming: een versimpelde weergave van de werkelijkheid die ervoor zorgt dat de mens grip op deze werkelijkheid krijgt en zodoende deze werkelijkheid kan verklaren. Hoewel dient te worden nagedacht over hoe complexiteit van overheidsorganisaties zou kunnen worden geïntegreerd in een theoretisch model, is het kentheoretisch gezien geen adequate kritiek op Allisons organisatorische procesmodel.

Het tweede kritiekpunt van Bendor en Hammond op Allisons organisatorische procesmodel is dat Allison (ongerechtvaardigd) een directe link legt tussen individuele beperkte rationaliteit en organisatorische beperkte rationaliteit. Deze kritiek onderbouwen zij met drie voorbeelden van hoe organisaties slimmer te werk kunnen gaan dan de individuen waaruit deze bestaan (1992: 312). Bovendien laten Bendor en Hammond op overtuigende wijze zien dat de literatuur waarop Allison zijn tweede model baseert juist spreekt van standaardprocedures die organisaties efficiënter maken, terwijl Allison spreekt van standaardprocedures die organisaties beperken in hun handelen (ibid.: 313).

Hoewel Bendor en Hammond hier terechte kritiek leveren op Allisons tweede model, hoeft dit geen probleem te vormen voor Allisons theorie. Immers, Allisons aanname dat organisaties beperkt rationeel zijn is een assumptie en daarom deel van de harde kern van de theorie. Omdat de assumptie deel uitmaakt van de harde kern, staat deze niet ter discussie. De vraag die echter wel gesteld dient te worden, en waar in dit onderzoek een poging tot wordt gedaan, is of Allisons hypothesen, die voortvloeien uit deze harde kern, de werkelijkheid kunnen verklaren en in welke mate deze dit doen. Wanneer blijkt dat Allisons hypothesen hierin niet slagen, kan terug worden gegrepen op deze kritiek op de harde kern om zodoende een nieuwe theorie te ontwikkelen. Maar om de harde kern van Allisons tweede model op dit moment, nog voordat Allisons theorie op adequate wijze is getoetst, te bekritisieren, is voorbarig en, tot nu toe, onnodig.

²⁷ Een verklaring hiervoor kan zijn dat, omdat overheidsorganisaties standaardprocedures volgen, zij bij ieder genomen besluit dezelfde stappen volgen, waardoor uitkomsten (zeer waarschijnlijk) op elkaar zullen lijken.

2.4.2 Kritiek op het bureaupolitieke model

Tegen het bureaupolitieke model is veel kritiek geuit. De meest fundamentele kritiek is opgesteld door Bendor en Hammond. Zij uiten onder meer kritiek op de rol van onderhandelingsspellen, de presidentiële invloed en de rol van hiërarchie op het besluitvormingsproces (ibid.: 302, 313-318).

Met het benoemen van de complexiteit van het bureaupolitieke model, wijzen Bendor en Hammond een grote zwakte aan van het bureaupolitieke model. Allison beschrijft met zijn derde model inderdaad de werkelijkheid in plaats van dat hij deze behapbaar maakt. Door een groot aantal verklaringsfactoren te benoemen, wordt de individuele verklaringskracht van deze factoren sterk teruggebracht. In dit onderzoek wordt echter getracht de ‘vaagheid’ en de zo lijkende alomvattendheid van dit model te reduceren door het op systematische wijze uiteen te zetten en te toetsen.

Bendor en Hammond formuleren ook kritiek op de rol van de hiërarchie en de wijze waarop Allison individuele doelstellingen formuleert binnen het derde model. Hieronder valt ook de kritiek op de rol die de president speelt. Dit laatste is door veel andere theoretici ook bekritiseerd.

Door een groot aantal theoretici is kritiek geuit op Allison formulering van individuele doelstellingen als ‘*where you stand depends on where you sit*’ (Krasner, 1972: 165-166; Art, 1973: 473; Caldwell, 1977: 95; Welch, 1992: 121). Krasner stelt dat beleidsmakers “*often do not stand where they sit*”, omdat ze volgens hem vaak nergens zitten. Er is dan sprake van onafhankelijke adviseurs van bijvoorbeeld de president (ibid.: 165). Krasner geeft het voorbeeld uit de Cubaanse Raketcrisis van *Secretary of Defense* Robert McNamara die wat betreft de budgetbeslissingen de kant koos van President Kennedy in plaats van de kant van de luchtmacht. Volgens Krasner vormt dit een falsificatie van ‘*where you stand depends on where you sit*’. Robert Art stelt bovendien dat Allison zoveel factoren mee laat tellen bij ‘*where you stand depends on where you sit*’, dat de positie die iemand bekleed niet deterministisch is voor het ingenomen standpunt van een speler. Volgens Welch maakt dit de meetbaarheid van posities van individuen onmogelijk (1992: 121)

Krasners interpretatie van Allisons ‘*where you stand depends on where you sit*’ laat zien dat hij Allisons werk niet nauwkeurig heeft gelezen, aangezien ook sprake kan zijn van ‘*ad hoc players*’ die niet per se een positie binnen de overheid bekleden. Daarnaast neemt Krasner de door Allison genoemde factoren ‘karakter’ en ‘persoonlijke bagage’ niet mee in zijn ‘meting’ van Allisons uitspraak (Allison, 1971: 164-165, 167). Dit laatste wordt echter terecht bekritiseerd door onder meer Art en Welch. Zij stellen bovendien de terechte vraag: als zoveel factoren van invloed zijn op individuele standpuntbepaling, hoeveel verklaart Allison dan nog met zijn model? Deze kritiek raakt de methodologische kant van Allisons werk. Op basis van Allisons moet inderdaad een groot aantal factoren worden meegenomen bij het meten van individuele standpunten. In hoofdstuk drie zal worden getracht standpuntbepaling op een adequate wijze de operationaliseren.

De rol van hiërarchie in het algemeen en de rol van de president in het bijzonder is daarnaast een veelbesproken kritiekpunt. Bendor en Hammond stellen dat Allison de invloed van hiërarchie op besluitvorming niet bespreekt (1992:316-317). Dit is echter onjuist. Allison bespreekt de invloed van

de positie in termen van het bestaan van bijvoorbeeld *Chiefs*, *Indians* en *Staff*. Hoewel Allison deze posities wellicht beter had kunnen uitwerken, behoort deze kritiek typisch tot de beschermende gordel van hypothesen en kan de invloed van hiërarchie worden toegevoegd of aangepast binnen hypothesen waarna deze kunnen worden getoetst aan de empirie.

De kritiek op de rol van de president in het organisatorisch procesmodel is echter fundamenteeler. Bendor en Hammond stellen dat de rol van de president niet voldoende wordt besproken (1992: 315-316). Zij stellen de vraag waarom een president (als hoogste in 'rang') met zijn collega's zou moeten onderhandelen om tot besluitvorming te komen. Dit laatste kritiekpunt is ook door veel andere theoretici geuit. Krasner wijst erop dat de president de mensen benoemt met wie hij wil samenwerken en daarom grote invloed heeft op wie er meedoet in het besluitvormingsproces (Krasner, 1972: 166-168). De president creëert zijn eigen omgeving door de politieke benoemingen binnen ministeries (ibid.: 169). Ook Art formuleert deze kritiek op de rol van de president in het bureaupolitieke model. Bendor en Hammond zijn echter de enigen die vervolgens Allisons argumenten benoemen op de vraag waarom een president onderhandelt met zijn ondergeschikten: ondergeschikten kunnen politieke steun hebben buiten de overheid die de president nodig heeft en de ondergeschikten beschikken over informatie. Bendor en Hammond brengen hier echter weer tegenin dat de president zelf informatie kan opvragen bij het ambtenarenapparaat en op deze wijze het informatieprobleem kan opheffen. Ook Art wijst op dit laatste (1973: 477).

Deze kritiek op Allisons model is gegrond. Allison besteed inderdaad weinig aandacht aan de macht van de president, als hoogste individu in de besluitvormingshiërarchie. Hij stelt enkel dat de president behoort tot de categorie *Chief*. Als tegenargument tegen het de speciale machtspositie van de president, kan worden gesteld dat een president weliswaar de mogelijkheden heeft om informatie te verkrijgen via andere 'wegen', maar dat een president (als ieder ander individu) dit niet bij ieder spel kan opbrengen, omdat hij nu eenmaal niet over de hiervoor benodigde capaciteiten beschikt. Ook Krasner laat dit zien wanneer hij stelt dat hoewel de president veel besluitvormingsmacht heeft, hij weinig controle heeft over de implementatie van besluiten (Krasner, 1972: 177).

Of deze kritiek gegrond is, zal moeten blijken wanneer de hypothesen worden getest aan de empirie. Wanneer inderdaad blijkt dat een president meer te zeggen heeft dan Allison nu stelt, is dit echter geen probleem voor zijn theorie, omdat de rol van de president een onderdeel is van de invloed van hiërarchie en dit laatste kan logisch worden afgeleid uit het axiomatisch systeem dat in de vorige paragrafen is opgesteld. Daarom kunnen de hypothesen hierop worden aangepast, zonder dat dit de harde kern van Allisons model raakt.

Het laatste grote kritiekpunt op het bureaupolitieke model komt uit (pré)constructivistische hoek. Krasner geeft aan dat beleid geen gevolg is van individuele positie en belangen binnen de overheid, maar een gevolg is van de waarden die besluitvormers aanhangen (Krasner, 1972: 169). Art stelt bovendien dat Allison de invloed van '*generational mind-sets*' op beleid onderschat (Art, 1973: 486). Ook Caldwell beschrijft dit wanneer hij stelt dat Allison te weinig aandacht heeft voor de rol van

ideeën omdat *'Essence of Decision'* tijdens de Koude Oorlog werd geschreven, een tijd dat Amerikaanse besluitvormers er veelal dezelfde waarden op nahielden (Caldwell, 1977: 95-96).

Hoewel deze theoretici terecht stellen dat Allison geen ideeën en waarden van besluitmakers meeneemt, is dit het logische gevolg van Allisons ontologie. Deze is rationalistisch en niet gericht op constructen zoals waarden. Dit kritiekpunt is daarom irrelevant binnen het toetsen van Allisons theorie. Verder onderzoek naar de invloed van waarden op besluitvorming is echter niet irrelevant. De laatste decennia wordt dergelijk onderzoek ook vaker uitgevoerd (George, 1969).

2.4.3 Kritiek op Allisons modellen in het algemeen

De eerste kritieken die werden geleverd op Allisons werk in het algemeen stammen uit de jaren zeventig van de vorige eeuw en waren vooral gericht op de vraag wat model twee (onder)scheidt van model drie (Cornford, 1974: 236, 238; Wagner 1974: 448). Er werd gesteld dat onduidelijk is of het tweede en derde model onafhankelijke modellen zijn of dat Allison poogde twee aparte theorieën te ontwikkelen (Bendor & Hammond, 1992: 302). Allison heeft deze kritiek versterkt door na de publicatie van *'Essence of Decision'* een artikel te publiceren (in samenwerking met Morton Halperin) waarin hij tracht zijn tweede en derde model samen te voegen en in de jaren negentig met een tweede druk van zijn boek te komen waarin de twee modellen wederom als twee aparte modellen worden besproken (Allison & Halperin, 1972; Allison & Zelikow, 1999).

In het artikel dat drie jaar na *'Essence of Decision'* uitkwam, produceren Allison en Halperin een vierde model dat zij *'bureaucratic politics'* noemen.²⁸ Dit vierde model kan worden gezien als een poging van Allison en Halperin om het organisatorisch procesmodel en bureaupolitieke model aan elkaar te schrijven. Helaas lukt hen dit niet en zorgt dit vierde model voor verwarring. Zo stellen de auteurs dat buitenlands beleid kan worden verklaard door politieke spellen, waarbij de spelers worden geremd door organisaties. Zij hebben hierbij echter de afhankelijke variabele van *'resultants'* en/of *'outputs'* in *'actions'* veranderd, zonder dat zij duidelijk maken hoe de uitkomst van een politiek spel als actie verschilt van een dergelijke uitkomst als *'resultant'* (ibid.: 44-46). Het grootste probleem met dit vierde model is echter het aantal factoren en variabelen. Zo stellen de auteurs dat een actie van een overheid onder meer afhangt van de carrièrewensen van individuen, het politiek systeem en de organisatorische belangen²⁹, waarna zij, zonder het opstellen van verwachtingen en/of hypothesen de invloed van staten op elkaar *actions* en een casus bespreken. Waardoor het geheel een chaos wordt waarbij het doel van het artikel nog onduidelijker is dan dat van Allisons *Essence of Decision*.³⁰

De geuite kritiek op *Essence of Decision* is daarom niet geholpen met bovenstaand artikel. De eerste kritieken die zijn geuit op Allisons werk zijn ook het uitgangspunt geweest van dit onderzoek,

²⁸ Deze naam heeft veel weg van de naam van Allisons derde, bureaupolitieke model. Om verwarring te voorkomen zal daarom voortaan over 'model vier' worden gesproken.

²⁹ De positie van de spelers binnen de organisaties heeft ook invloed op hoe die spelers het belang van de organisatie waarbinnen zij werken, aanslaan (Allison & Halperin, 1972: 49).

³⁰ Het artikel sluit bovendien af met het overschrijden van de grens tussen wetenschap en politiek door politici te adviseren over hoe zij onder meer hun collega's het beste kunnen overtuigen van hun eigen gelijk (ibid.: 78).

namelijk de vraag welk doel Allison nastreefde met het schrijven van zijn werk. In dit onderzoek wordt uitgegaan van twee aparte modellen, omdat Allison, na zijn mislukte poging in 1972 de twee modellen aan elkaar te schrijven, in 1999 de modellen wederom apart uitwerkt. Bovendien, zo blijkt ook na bestudering van het vierde model, kan pas worden overgaan op het eventueel ‘aan elkaar schrijven’ van de twee modellen wanneer duidelijk is hoe het axiomatische systeem en de te verklaren variabelen van deze modellen er precies uitzien en wanneer de hieruit volgende hypothesen zijn getest aan de empirie. Dit laatste is tevens het doel van dit onderzoek.

Bendor en Hammond hebben daarnaast gesteld dat Allison met zijn modellen “*paid insufficient attention to the internal logic of the models*” (1992: 318). Zij gaan bij het formuleren van hun kritiek in op de logica binnen Allisons modellen en de theorieën en assumpties waarop Allison zijn modellen baseert.³¹ Hun voornaamste kritiekpunt op dit gebied is reeds besproken bij de bespreking van de assumpties binnen de modellen twee en drie. Bendor en Hammond stellen namelijk dat het moeilijk is te achterhalen wat de onderliggende assumpties zijn in Allisons drie modellen³². Bovendien is het volgens hen onmogelijk de verklaringskracht van een model te bepalen wanneer de onderliggende assumpties van een theorie niet helder zijn (1992: 302). Hieruit volgt hun tweede kritiekpunt dat luidt dat hypothesen dienen te worden afgeleid uit initiële assumpties. De door Allison opgestelde hypothesen zijn echter moeilijk te herleiden naar de assumpties die hij beschrijft (ibid.).

Bovenstaande kritiek van Bendor en Hammond is voor een groot deel besproken in de vorige paragraaf, waarin de assumpties van Allisons modellen werden uiteengezet. Hier wordt ook geconcludeerd dat Allison zijn assumpties inderdaad niet goed heeft weergegeven, met als gevolg dat zijn hypothesen niet logisch voortvloeien uit zijn axiomatische systeem en bovendien niet adequaat te testen zijn. Hoewel deze kritiek zeer fundamenteel is, is het geen reden om Allisons werk als onbruikbaar te beschouwen. Allereerst bleek bij de bespreking van de assumpties in de paragrafen 2.2.3 en 2.3.3 dat Bendor en Hammond een te pessimistisch standpunt innemen en dat de assumpties wel degelijk zijn af te leiden uit Allisons werk. Bovendien worden Allisons modellen in dit onderzoek ‘vertaald’ naar een axiomatisch systeem dat voldoet aan de kentheoretische eisen om zodoende het verklaringssysteem van de twee modellen die Allison zelf opstelt, uiteen te zetten. Uit dit axiomatische systeem zijn vervolgens hypothesen afgeleid. Door Allisons werk te herschrijven en hier geldende hypothesen uit af te leiden kunnen de modellen worden getest en zal het vervolgens mogelijk zijn verdere conclusies te trekken over de houdbaarheid van Allisons modellen³³.

Een groot punt van kritiek kan tot slot worden geformuleerd als nader wordt gekeken naar Allisons werk en naar de kritieken op dit werk. Bij het lezen hiervan blijkt dat het organisatorisch

³¹ Vier van de vijf kritiekpunten van Bendor en Hammond zijn in deze paragraaf expliciet besproken, omdat het vijfde kritiekpunt ‘het door Allison misinterpreteren van de literatuur waarop hij zijn werk baseert door Bendor en Hammond is verweven in de andere vier kritiekpunten.

³² Uiteindelijk moet worden geconcludeerd dat het volgens Bendor en Hammond onmogelijk is Allisons assumpties bloot te leggen aangezien zij zelf met twee tegenovergestelde assumpties blijven zitten waarvan zij niet weten welke van toepassing zijn op Allisons werk (1992: 302-304).

³³ Hier zal naar alle waarschijnlijkheid meer empirisch onderzoek voor nodig zijn.

procesmodel en bureaupolitieke model door elkaar worden gehaald (Krasner, 1972). Dit is het gevolg van onduidelijkheid over waar de modellen iets over zeggen, oftewel: het domein van de modellen.

Het organisatorisch procesmodel bespreekt buitenlands beleid als *output* van overheidsorganisaties. In de bespreking van dit model bespreekt Allison hoe 'leiders' besluiten nemen en hoe zij aan organisaties kunnen 'trekken' zodat zij de juiste SOPs in werking stellen. De eerste onduidelijkheid over wat het domein van het tweede model scheidt van dat van het derde model beslaat deze besluitvormers. Hoewel Allison bij de bespreking van het tweede model niets zegt over de manier waarop zij hun besluiten nemen, worden zij wel genoemd in het tweede model, zonder dat hun rol duidelijk wordt gemaakt. Welch concludeert zelfs dat het tweede model niets te zeggen heeft over besluitvorming (1992: 117). De vraag is daarom of deze leiders, of meer algemeen de besluitvorming, onderdeel is van het domein van het organisatorisch procesmodel. Met andere woorden: zegt het organisatorisch procesmodel eigenlijk wel iets over besluitvorming?³⁴

De tweede onduidelijkheid met betrekking tot model twee is de rol van individuen binnen dit model. Allison zegt in zijn bespreking van het tweede model niet expliciet iets over de rol van individuen binnen organisaties en bespreekt organisaties alsof deze zelf de actor zijn. Echter, Allison stelt ook dat overheidsorganisaties problemen waarmee zij te maken krijgen rationeel ordenen naar de mate waarin deze problemen hun overleven bedreigen (1971: 93). De manier waarop hij dit stelt doet denken aan de individuen die achter hun bureau bepalen welke problemen eerst opgelost dienen te worden.³⁵ Dit laatste is echter het domein van het bureaupolitieke model. Ook ontstaat deze onduidelijkheid wanneer Allison bij zijn bespreking van de Cubaanse Raketcrisis aan de hand van het organisatorisch procesmodel weldegelijk over de rol van individuen praat. Deze onduidelijkheid is bovendien terug te zien in de bespreking van het organisatorisch procesmodel door andere onderzoekers. Zo bespreken Bendor en Hammond in hun kritiek op het organisatorisch procesmodel de rol van individuen (Bendor & Hammond, 1992: 312). Ondanks dat er verwarring is over de rol van individuen in het organisatorisch procesmodel, doen zij er niet toe in het tweede model. De actor in dit tweede model is namelijk de organisatie en niet de actoren hierbinnen (Allison, 1971: 79-80).

Tot slot bestaat er in verschillende kritieken op Allison's *Essence of Decision* onduidelijkheid over de vraag of Allison enkel buitenlands beleid van de Verenigde Staten of dat van alle staten met zijn modellen kan verklaren (Smith, 1980: 31). Allison gebruikt bij de uiteenzetting van de modellen namelijk consistent voorbeelden en systeemkenmerken van de Verenigde Staten, maar hij tracht ook de beslissingen van de Sovjet-Unie in de Cubaanse Raketcrisis te verklaren. Uit verschillende

³⁴ Deze vraag zal worden beantwoord in paragraaf 3.1 bij de bespreking van de *scope conditions*.

³⁵ De verwarring hierover kan wellicht worden verklaard door het feit dat Allison de metafoor van het schaakspel gebruikt om het organisatorisch procesmodel te verhelderen (Allison, 1971: 79). Bij deze metafoor speelt namelijk een individu dat besluiten neemt (het verplaatsen van de spelstukken) een grote rol.

onderzoeken is echter al gebleken dat Allison's modellen zo sterk gericht zijn op westerse systemen dat ze niet toepasbaar zijn op bijvoorbeeld ontwikkelingslanden (ibid.: 31-32; Caldwell, 1977: 87).³⁶

2.4.4 Standpuntbepaling

Uit bovenstaande bespreking van de kritiek die op Allison's *Essence of Decision* is geleverd, valt te concluderen dat Allison's werk veel stof heeft doen opwaaien en dat er veel kritiek op is geformuleerd. Hoewel de kwantiteit van deze kritiek groot is, is de kwaliteit niet altijd hoog. Zo wordt er normatieve kritiek geuit en zijn sommige kritiekpunten onjuist of voorbarig. In een aantal gevallen is de kritiek wel gegrond, maar vormt deze geen probleem voor de theorie. Een terecht punt van kritiek dat Allison had moeten oppakken in het herschrijven van zijn werk is de nauwkeurigheid van de modellen en het domein dat de modellen beslaan. Het doel van dit onderzoek is een antwoord te formuleren op deze onnauwkeurigheid, door Allison's werk op systematische, en kentheoretisch gezien juiste, wijze uiteen te zetten, zodat testbare hypothesen zijn af te leiden. Echter, een blijvend probleem is het niet-afgebakende domein van de modellen. Dit heeft als gevolg dat onduidelijk is aan welke gebeurtenissen in de werkelijkheid Allison's modellen kunnen worden getoetst. Een voorwaarde voor een adequate test is dat een theorie binnen de eigen gestelde randvoorwaarden wordt getoetst (Schweller, 1994: 83-85). In hoofdstuk drie zal worden getracht zogenaamde *scope conditions* af te leiden uit Allison's werk, zodat meer kan worden gezegd over het domein waarbinnen Allison's modellen verklaren.

³⁶ Deze vraag zal worden beantwoord in paragraaf 3.1 waar de *scope conditions* van Allison's modellen worden besproken.

III

Methodologie

In dit hoofdstuk zal worden beargumenteerd waarom voor de *case study* als toetsvorm is gekozen. Daarnaast wordt het domein van Allison's modellen vastgesteld en de specifieke casusselectie onderbouwd en gerechtvaardigd. De in hoofdstuk twee opgestelde abstracte hypothesen worden vervolgens vertaald naar operationele hypothesen waarna de hierin voorkomende termen worden geoperationaliseerd. Tot slot worden de bronnen besproken die worden gebruikt voor de toetsing van de casus.

3.1 De toets

Om Allison's modellen te toetsen aan de empirie moet een geschikte toets worden ontworpen. In dit onderzoek is gekozen voor een *case study*. Bij een *case study* wordt één casus gekozen waaraan de theorie wordt getoetst. Gerring omschrijft een casus als volgt (2007: 19).

(...) a spatially delimited phenomenon (a unit) observed at a single point in time or over some period of time. It comprises the type of phenomenon that an inference attempts to explain.

Bovendien dient een in een *case study* gekozen casus representatief te zijn voor de gehele populatie waar de theorie iets over zegt (Verba, 1967: 114-115; Gerring, 2007: 19-20).³⁷

De voordelen van een *case study* en de redenen waarom in dit onderzoek voor een *case study* is gekozen, zijn de volgende. Allereerst is in de modellen van Allison sprake van een groot aantal variabelen die elk invloed hebben op de uitkomst van het buitenlands beleid dat Allison tracht te verklaren. Daarom is het, ook met het oog op het feit dat hier sprake is van een 'eerste' test van Allison's modellen³⁸, van belang dat de causale mechanismen worden blootgelegd en wordt onderzocht of iedere causale link die Allison legt in de bespreking van zijn modellen in de werkelijkheid wordt gevonden. Hiervoor is een *case study* uitermate geschikt, omdat het door diepteanalyse deze 'weg' van de onafhankelijke variabelen naar de afhankelijke variabele(n) kan blootleggen (Gerring, 2007: 43, 49; Landman, 2008: 90).³⁹ Daarnaast is het voordeel van een *case study* dat een casus binnen de context waarbinnen deze plaatsheeft wordt onderzocht. Dit laatste en bovenstaande verhogen de interne validiteit van een onderzoek (Gerring, 2007: 43; Caldwell, 1977: 98; Landman, 2008: 86).

³⁷ Voordat de casus wordt gekozen zal het domein van de modellen worden uitgezocht in paragraaf 3.3.

³⁸ Allison's modellen zijn al eerder getoetst, maar het is de eerste keer dat Allison's modellen op een kentheoretisch verantwoorde manier zijn uiteengezet en vervolgens worden getoetst (Rhodes, 1994).

³⁹ Hiervoor kan bovendien gebruik worden gemaakt van de techniek *process-tracing* (Gerring, 2007: 173).

Daarnaast is een *case study* om praktische redenen te prefereren boven *cross-case* analyse, omdat bij cases omtrent buitenlands beleid vaak weinig bewijsstukken te vinden zijn en gebruik dient te worden gemaakt van secundaire literatuur en/of (auto)biografieën die vaak een (groot) aantal jaren na het voorval zijn opgesteld. Hier is diepteanalyse voor nodig. Daarnaast is sprake van variabelen die worden gemeten aan de hand van bijvoorbeeld persoonlijke karaktertrekken. Met het oog op tijdsoverwegingen is het onhaalbaar om dit voor verschillende cases te meten (Gerring, 2007: 57). Daarnaast is een *case study* boven *cross-case* analyse te prefereren omdat in buitenlands beleid sprake is van heterogene cases. Ieder land maakt op verschillende wijze buitenlands beleid (wat invloed heeft op de meting van onafhankelijke variabelen) en het buitenlands beleid (dat de afhankelijke variabele vormt) is bijvoorbeeld vaak verre van gelijk aan voorgaande beleidsbesluiten. Als sprake is van heterogene cases is een *case study* geschikt, omdat zulke grote verschillen in cases moeilijk in modellen te plaatsen zijn (Gerring, 2007: 50).

Een vaak gehoord argument tegen het gebruik van *case studies* is de generaliseerbaarheid. Hoe is het mogelijk om één casus te generaliseren naar een grotere populatie? Hoewel auteurs die schrijven over *case studies* toegeven dat sprake is van een *internal/external-validity trade-off*, stellen zij ook dat "*the defining characteristic of the case study is its ability to infer a larger whole from a much smaller part*" (Gerring, 2007: 43, 76). Landman stelt daarnaast dat de generaliseerbaarheid vanuit een *case study* altijd gelimiteerd zal zijn (2008: 93). Toch is een *case study*, vanwege de hierboven genoemde redenen wenselijk als eerste exploratie van Allison's modellen. Wanneer de mechanismen die Allison bespreekt in een *case study* worden gevonden en duidelijker is hoe de gebruikte variabelen (in verschillende situaties) gemeten dienen te worden, kan over worden gegaan tot *cross-case* analyse.

3.2 Het domein van de modellen

Om een geschikte casus te vinden die representatief is voor de populatie die Allison's theorie tracht te verklaren is allereerst een afbakening van het domein van de modellen nodig. Zoals in de kritiek van een aantal onderzoekers op het werk van Allison al duidelijk werd, worden de twee alternatieve modellen die Allison presenteert vaak door elkaar gehaald. Bovendien is niet duidelijk of de modellen alleen beleid van de Verenigde Staten verklaren, of dat van alle staten ter wereld. Deze problemen komen helaas veel voor binnen de politicologie en hebben alles te maken met de vraag die een theoreticus zichzelf hoort te stellen bij het opstellen van een theorie: 'waar zegt deze theorie iets over?' (Gerring, 2007: 80). Toch blijft het antwoord op deze vraag bij een groot aantal theorieën vaak ambigue, met als gevolg dat de hypothesen die uit de theorie worden afgeleid ook ambigue blijven en nooit met zekerheid kunnen worden verworpen. Het blijft immers onduidelijk bij welke cases dergelijke hypothesen kunnen, dan wel zouden moeten, gelden (ibid.).

Uit bovenstaande kan worden geconcludeerd dat eerst het domein waarover de modellen iets zeggen, moet worden gespecificeerd, alvorens de modellen op overtuigende wijze kunnen worden getoetst aan de empirie. Het domein van een theorie wordt afgebakend door *scope conditions*. Deze

stellen grenzen aan datgene waar de theorie uitspraken over doet (Ritzer, 2005: 832). Hoewel Allison zijn domein niet expliciteert, kunnen wel *scope conditions* uit zijn werk worden afgeleid.

Allereerst de vraag wat Allison's twee alternatieve modellen trachten te verklaren. Door het kiezen van de Cubaanse Raketcrisis, een *least likely case*, voor het testen van zijn modellen zaait Allison verwarring bij zijn lezers over het domein van zijn modellen (Allison & Zelikow, 1999: 7). Daardoor lijkt het immers dat zijn modellen crisissituaties trachten te verklaren. Allison bespreekt bovendien bij de uiteenzetting van zijn model enkel buitenlands beleid inzake de inzet van de strijdkrachten. En, zo kan worden gesteld, wanneer strijdkrachten worden ingezet, is meestal sprake van een crisis. Daartegenover kan echter worden gesteld dat Allison niet expliciet zegt waar zijn modellen iets over zeggen en kan worden beargumenteerd dat ook op andere beleidsterreinen sprake is van SOPs en 'players in positions'. Toch zegt hij in zijn introductie (Allison, 1971: 8):

(...), many readers have found the general argument a suggestive contribution not only to discussion of the missile crisis but also to general thought about governmental behavior, especially in foreign and military affairs.

Uit bovenstaand citaat kan worden afgeleid dat Allison het domein van zijn theorie in eerste instantie beperkt tot buitenlands beleid inzake de inzet van de strijdkrachten in zowel crisis- als routinesituaties.

Daarnaast moet worden onderzocht en beargumenteerd welke processen binnen dit buitenlands beleid door Allison's modellen kunnen worden verklaard. De totstandkoming van buitenlands beleid bestaat in Allison's modellen uit drie 'stappen'⁴⁰: informatiegeneratie, besluitvorming en implementatie van een besluit. Nu is de vraag of zowel het organisatorisch procesmodel als het bureaupolitieke model iets zeggen over deze drie stappen in de besluitvorming.

Allison bespreekt bij zijn uiteenzetting van de Cubaanse Raketcrisis aan de hand van het organisatorisch procesmodel, zowel informatiegeneratie over de aanwezigheid van de Sovjet-Unie in Cuba als het besluit tot een blokkade en de implementatie van deze blokkade (Allison, 1971: 101-143). Bij de bespreking van het bureaupolitieke model bespreekt Allison slechts twee van deze drie 'stappen' in besluitvorming: hoe informatie over de aanwezigheid van de Sovjet-Unie in Cuba tot stand kwam en hoe het besluit tot een blokkade tot stand kwam (ibid.: 185-244). Hoewel Allison in zijn casusbespreking niets zegt over implementatie met betrekking tot het bureaupolitieke model, zegt hij hier genoeg over in zijn uiteenzetting van dit model. Zo stelt hij dat tijdens de implementatie politieke spellen worden voortgezet, waardoor de implementatie uiteindelijk niet veel meer weg hoeft te hebben van het oorspronkelijke besluit (ibid.: 172).

Hoewel Allison ogenschijnlijk met zijn twee alternatieve modellen de drie onderdelen van besluitvorming verklaart, is dit niet het geval. Allison bespreekt bij zijn bespreking van de Cubaanse

⁴⁰ Zie hiervoor ook de conceptuele modellen van het organisatorisch procesmodel en het bureaupolitieke model. Dit zijn respectievelijk figuur één en twee.

Raketcrisis aan de hand van het organisatorisch procesmodel namelijk wel hoe de besluitvormers tot het besluit van de blokkade kwamen, maar bij de uiteenzetting van het organisatorisch procesmodel doen besluitvormers er vele malen minder toe. Overheidsorganisaties zijn daar de actoren. Bovendien stelt Allison dat de SOPs van organisaties “*constitute the range of effective choice open to government leaders confronted with any problem*” (ibid.: 79). Daarmee stelt Allison dat organisaties informatie leveren aan beleidsmakers en hen een ‘keuzemenu’ presenteren van beleidsopties. De beleidsmakers zijn in het organisatorisch procesmodel daarom de zogenaamde *decision unit* (Hermann & Hermann, 1989: 363). Welke keuze uiteindelijk wordt gekozen door de besluitvormers is echter exogeen aan het organisatorisch procesmodel. Deze besluitvorming is als het ware een *black box*. Het organisatorisch procesmodel kan, in theorie, verklaren welke informatie de *black box* ‘ingaat’ en hoe de informatie die uit de *black box* komt, wordt geïmplementeerd, maar niet precies welke informatie de *black box* uitkomt. Dit ‘zwarte gat’ in het organisatorisch procesmodel wordt ook in 1999 niet gedicht in de tweede editie van *Essence of Decision* (Allison, & Zelikow, 1999: 166). Ook hier worden de besluiten genomen door de leiders die ‘op’ de organisaties zitten. In tegenstelling tot Allison's *Essence of Decision* uit 1971 wordt in deze tweede uitgave echter letterlijk gezegd dat leiders er niet toe doen in het organisatorisch procesmodel. Allison en Zelikow stellen namelijk het volgende (ibid.: 144).

In Model II explanations, the subjects are never named individuals or entire governments. Rather, the subjects in Model II explanations are organizations, and their behavior is explained in terms of organizational purposes and practices common to the members of the organization, not those peculiar to one or another individual.

Ondanks dat het organisatorisch procesmodel wordt gepresenteerd als besluitvormingsmodel beslaat het niet de gehele besluitvorming zoals het bureaupolitieke model dit doet. Hoewel de besluitvorming een *black box* is, kan het organisatorisch procesmodel wel iets zeggen over de uiteindelijk genomen besluiten: de overheidsorganisaties dragen de besluitvormers een keuzemenu aan (ibid.):

Organizational outputs structure the situation within the narrow constraints of which leaders must make their “decisions” about an issue. Outputs raise the problem, provide the information, and take the initial steps that color the face of the issue that is turned to the leaders.

Binnen het domein van het organisatorisch procesmodel vallen daarom het proces van informatiegeneratie, het besluitvormingsproces en de implementatie van een genomen besluit. Het organisatorisch procesmodel doet wat betreft het besluitvormingsproces echter geen heel strenge uitspraken. Het bureaupolitieke model beslaat ook de gehele cyclus van besluitvorming. Dit model doet echter strengere uitspraken over de besluiten die worden genomen (Welch, 1992: 118).

In de kritieken die op Allison's werk zijn geformuleerd, bleek een veelgeuite kritiek de toepasbaarheid van de modellen op verschillende staten te zijn (Smith, 1980: 31). Hoewel er een aantal (gegronde) kritieken is dat stelt dat Allison's modellen alleen op westerse staten (of zelfs alleen op de Verenigde Staten) zijn toe te passen, heeft Allison dit met zijn werk zeker niet als doel gehad, en beperkt hij zijn modellen hier ook niet toe. Allison gebruikt bij de bespreking van zijn casus namelijk voorbeelden van zowel de Verenigde Staten als van de Sovjet-Unie.

De *scope conditions* van Allison's modellen zijn weergegeven in tabel twee.

Tabel 2- Scope conditions

Soort beleid	Buitenlands beleid inzake de inzet van strijdkrachten, met eventuele uitbreiding naar buitenlands beleid in het algemeen gevolgd door alle soorten beleid
'Stappen' in beleidsvorming	<ul style="list-style-type: none"> • Informatiegeneratie • Besluitvorming • Implementatie
Toepasbaarheid	Alle staten ter wereld

3.3 Populatie en casusselectie

Bij de casusselectie dient een casus te worden gekozen die de populatie van cases representeert die de theorie wil verklaren. Om dit te kunnen doen is in bovenstaande paragraaf het domein van Allison's modellen uiteengezet. Door deze vastgestelde *scope conditions* kan de populatie van cases worden uiteengezet die Allison claimt te verklaren met zijn modellen (Gerring, 2007: 22).

De populatie van cases waarover Allison's modellen iets claimen te zeggen is zeer groot. Deze bestrijken de besluitvormingsprocessen van buitenlands beleid inzake de inzet strijdkrachten van alle staten ter wereld. Allison maakt zelfs een toespeling op de uitbreiding van dit domein door te zeggen dat mogelijk alle beleidsprocessen van alle soorten beleid door zijn modellen kunnen worden verklaard (Allison, 1971: 8). Hoewel terughoudendheid over het domein en de verklaringkracht van een theorie moet worden vermeden, dient overmoed te worden voorkomen. Daarom wordt de populatie van cases die door Allison's modellen kan worden verklaard op dit moment vastgesteld op de gehele beleidscyclus van buitenlands beleid waarbij de inzet van de strijdkrachten een rol speelt. Eventuele generalisatie naar een breder domein kan in eventueel later onderzoek plaatsvinden.

Nu de populatie van Allison's modellen is vastgesteld dient een casus te worden geselecteerd die representatief is voor de populatie. Hierbij spelen tijdsoverwegingen een rol. Met het oog op dit laatste is het onderzoeken en analyseren van een gehele beleidscyclus namelijk onmogelijk. Omdat implementatie van beleid enkel kan worden verklaard door analyse van de stappen informatiegeneratie en besluitvorming die aan implementatie voorafgaan, zal deze stap in de beleidscyclus niet worden onderzocht in dit onderzoek. Daarnaast dient een goed ingekaderde casus te worden gekozen. Allison's modellen verklaren namelijk alle overheidsprocessen die leiden tot buitenlands beleid inzake de inzet van de strijdkrachten. Dit is echter, ook vanuit tijdsoverwegingen, niet haalbaar in dit onderzoek.

In dit onderzoek is gekozen voor een casus uit de Verenigde Staten. Hiervoor wordt gekozen omdat Allison in zijn werk de Verenigde Staten gebruikt om zijn modellen uiteen te zetten. Door een casus uit de Verenigde Staten te kiezen worden fouten bij ‘vertaalslagen’ naar andere staten voorkómen. Deze vertaalslag dient in later onderzoek wel te worden gemaakt, zodat het domein dat Allison claimt te verklaren ook wordt getoetst aan zijn modellen.

Bij het kiezen van een casus moet worden gekeken naar de mogelijkheid voor het onderzoeken van SOPs en onderhandelingsspellen bij de inzet van strijdkrachten omdat dit niet een alledaagse aangelegenheid is. Bij het meten of sprake is van deze processen is het een vereiste naar vergelijkbare gebeurtenissen in de geschiedenis te kijken om te zien of daar op dezelfde manier werd gehandeld of om te onderzoeken welke rol spelers in die besluitvormingscyclus hebben gespeeld. Met name om deze laatste reden wordt gekozen voor het besluit van de Verenigde Staten om op 19 maart 2003 Irak binnen te vallen. Omdat deze casus natuurlijk vele overheidsorganisaties, individuen en mogelijke oorzaken kent, wordt de casus ingeperkt tot het besluit om Irak op 19 maart 2003 in te vallen met als, uit het informatiegeneratieproces voortkomende, drijfveer dat Irak in het bezit was van massavernietigingswapens. Het is evident dat ook andere redenen of oorzaken uit het informatiegeneratieproces naar voren zijn gekomen in overheidsorganisaties of zijn doorgegeven aan beleidsmakers. Uit tijdsoverwegingen is echter het besluit genomen om één type informatie te bestuderen. Omdat het bezit van massavernietigingswapens door Irak in veel toespraken van overheidsfunctionarissen naar voren kwam als dé reden voor het besluit, is hiervoor gekozen (Office of the Press Secretary, 2003a). De casus beslaat ongeveer twee jaar en loopt van 11 september 2001, toen de terroristische aanslagen door Al Qaida in de Verenigde Staten ertoe leidden dat naar Irak werd gekeken als medeplichtige actor, tot 19 maart 2003 toen de Amerikaanse troepen Irak binnenvielen.

Deze casus is zeer geschikt voor dit onderzoek omdat in 1991 sprake was van een zelfde soort besluit door de Verenigde Staten: ook in dat jaar werd besloten Irak binnen te vallen. Irak kende toen hetzelfde regime als in 2003 waardoor dit een constante factor is in deze analyse. Hierdoor kan worden nagegaan of dezelfde procedures in dat jaar werden gebruikt en of bepaalde spelers die in 2003 een rol speelden in 1991 al aanwezig waren en bepaalde besluiten hebben genomen. Zo kan worden achterhaald hoe zij bijvoorbeeld dachten over de dreiging die uitging van Irak.⁴¹

De casus ‘Irak 2003’ is niet zoals de Cubaanse Raketcrisis een *least likely case* (een vorm van een *crucial case*), maar een *typical case* voor de modellen van Allison (Allison & Zelikow, 1999: 7; Gerring, 2007: 91-93, 116-119). Bij de Cubaanse Raketcrisis was sprake van een crisis omdat de Verenigde Staten werden geconfronteerd met directe verplaatsing van militaire wapensystemen naar hun ‘achtertuin’. In dat geval is sprake van een directe crisis, waarbij direct actie moet worden ondernomen om een aanval te voorkomen en waarbij de standaardprocedures wegvielen, omdat

⁴¹ De aard van de dreiging was in 1991 anders dan in 2003. Dit is echter geen probleem voor dit onderzoek, omdat het onderzoek is gericht op het verklaren van het Amerikaanse besluit uit 2003 om Irak binnen te vallen, waarbij de situatie in 1991 als een grote bron van informatie geldt.

president Kennedy met een kleine groep adviseurs de beslissingen in korte tijd nam. Omdat het domein van de modellen van Allison altijd buitenlands beleid inzake de inzet van strijdkrachten beslaat, is altijd sprake van een zogenaamde crisis. De inzet van strijdkrachten is namelijk geen alledaagse aangelegenheid. Toch is in de casus ‘Irak 2003’ geen sprake van een crisis waarbij direct actie moet worden ondernomen en de tijd zeer dringt. In het geval van ‘Irak 2003’ werden de Verenigde Staten niet geconfronteerd met directe militaire actie tegen de staat. Daarom is de casus ‘Irak 2003’ een *typical case* voor de modellen van Allison. Een *typical case* is zeer geschikt voor het testen van theorieën. Omdat dit het eerste onderzoek is naar de modellen van Allison zoals ze in hoofdstuk twee uiteen zijn gezet kan met behulp van deze *typical case* worden gestart met onderzoek naar de causale relaties in de modellen (Gerring, 2007: 91-93).

3.4 Operationele Hypothesen

In deze paragraaf worden de abstracte hypothesen die in hoofdstuk twee zijn opgesteld, ‘vertaald’ naar operationele hypothesen die kunnen worden getoetst aan de gekozen casus. Zoals in paragraaf 3.2 is gesteld, zullen de hypothesen over de implementatiefase uit tijdsoverwegingen niet worden getoetst in dit onderzoek.

3.4.1 Operationele Hypothesen van het Organisatorisch Procesmodel

De eerste twee abstracte hypothesen die van dit model zijn opgesteld in hoofdstuk twee, gaan over het informatiegeneratieproces. Deze hypothesen zullen niet allebei worden vertaald naar een operationele hypothese. Afhankelijk van het feit of er wel of geen SOP bestaat binnen de onderzochte overheidsorganisaties voor informatiegeneratie over het bezit van massavernietigingswapens door een staat dient namelijk respectievelijk de eerste dan wel de tweede hypothese te worden onderzocht in hoofdstuk vier. Omdat informatie over het bezit van massavernietigingswapens door andere staten al sinds de Koude Oorlog wordt verzameld door de Verenigde Staten, kan worden vastgesteld dat hier wel een SOP voor moet bestaan (Weinberger, 1982)⁴². Daarom wordt enkel de eerste hypothese operationeel gemaakt en getoetst. De operationele hypothesen zijn de volgende.

De overheidsorganisaties zullen geen type informatie over het bezit van massavernietigingswapens door Irak of beleidsopties genereren met betrekking tot Irak die niet past binnen hun SOP(s).

Het besluit om Irak binnen te vallen zoals dit werd besloten door beleidsmakers, zal niet afwijken van een beleidsoptie zoals deze is voorgesteld door de overheidsorganisaties.

⁴² Hoe deze SOP eruit ziet, zal worden gemeten aan de hand van de operationalisatie in paragraaf 3.5.

3.4.2 Operationele Hypothesen van het Bureaopolitieke Model

De operationele hypothesen van het bureaopolitieke model zullen alle drie worden onderzocht in hoofdstuk vijf. De hypothesen luiden als volgt.

Een speler zal geen informatie genereren over het bezit van massavernietigingswapens door Irak die, of een standpunt innemen over wat te doen in de kwestie Irak dat, zijn/haar carrière schaadt.

Er zal geen sprake zijn van het nemen van een besluit over de aanval van Irak, zonder dat daar een onderhandelingsspel tussen de spelers aan vooraf is gegaan.

Het besluit om Irak binnen te vallen zoals dit werd besloten door de spelers, zal niet honderd procent gelijk zijn aan het standpunt van één van de spelers.

3.5 Operationalisatie

In deze paragraaf zullen de gebruikte termen in de operationele hypothesen worden geoperationaliseerd zodat de hypothesen kunnen worden getoetst aan de casus 'Irak 2003'. Allereerst zullen de begrippen worden geoperationaliseerd die in beide modellen voorkomen. Daarna zullen respectievelijk de begrippen uit de hypothesen van het organisatorisch procesmodel en het bureaopolitieke model worden geoperationaliseerd.

Irak

Irak is een staat. Staten zijn soevereine eenheden, met een territorium, die een regering of regent kennen. Irak kende in 2003 een erkend territorium en werd geregeerd door Saddam Hussein⁴³. Van Irak wordt gesproken als de naam 'Irak' wordt genoemd. Daarnaast is sprake van 'Irak' als in plaats van het noemen van de staat zelf wordt gesproken van het regime Hussein of van Saddam Hussein.

Het besluit om Irak binnen te vallen zoals dit werd besloten

De besloten inval in Irak is de afhankelijke variabele in dit onderzoek. Met deze variabele wordt bedoeld op de uiteindelijke beslissing om Irak binnen te vallen. Dit besluit werd genomen op 19 maart 2003 (Office of the Press Secretary, 2003b; Woodward, 2004: 379). Het gaat hier om de uitgesproken beslissing van President Bush dat de Amerikaanse krijgsmacht per direct Irak binnen moest vallen. Bij het nemen van besluiten waarbij de krijgsmacht moet worden ingezet in een ander werelddeel, is echter al een veel eerder genomen principebesluit nodig waarbij wordt besloten dat de troepenmacht naar het betreffende werelddeel moet worden gemobiliseerd. Omdat deze troepen echter niet per definitie ook ingezet zullen worden, is ervoor gekozen om het onomkeerbare besluit van

⁴³ Tijdens de casus was het luchtruim van Irak verklaard tot 'no fly zone' door de Verenigde Naties als gevolg van de oorlog in 1991. Omdat Irak wel zitting had in de Algemene Vergadering werd het wel erkend door andere lidstaten. Daarom wordt Irak ook tijdens het bestaan van de 'no fly zone' beschouwd als een soevereine staat.

President Bush op 19 maart 2003 als afhankelijke variabele vast te stellen. Dit besluit beslaat de beslissing om op 19 maart 2003 Irak binnen te vallen aan de hand van het *Hybrid Plan* (Op Plan 1003 V) waarbij de CIA, het *Department of Defense* en in mindere mate ook het *State Department*, samenwerkten. Hoe het besluit van de inval tot stand kwam, zal worden besproken in hoofdstuk vier waar het gehele informatiegeneratieproces en besluitvormingsproces zal worden uiteengezet.

Massavernietigingswapens

Bij het verklaren van de oorlog aan Irak werd, onder andere, door President George W. Bush constant gewezen op het bezit van massavernietigingswapens door Irak. Hiermee doelde hij op wapens die chemisch, biologisch dan wel nucleair van aard zijn (Office of the Press Secretary, 2003a). Omdat in dit onderzoek enkel wordt onderzocht of in het informatiegeneratieproces sprake was van het argument dat Irak massavernietigingswapens bezat, wordt dit begrip niet verder geoperationaliseerd en wordt ervan uitgegaan dat wanneer wordt gesproken over massavernietigingswapens, wordt bedoeld op chemische, biologische en/of nucleaire wapens.

Het bezit van massavernietigingswapens

Omdat bij dit onderzoek wordt gekeken of informatie over het bezit van massavernietigingswapens door Irak voortkomt uit het informatiegeneratieproces, wordt niet gemeten of daadwerkelijk sprake was van dit bezit⁴⁴. Bij het vaststellen van dit begrip wordt daarom gekeken of de actoren in de twee modellen (overheidsorganisaties en spelers) rapporteerden (aan beleidsmakers dan wel collega-spelers) over de aanwezigheid van deze wapens in Irak of het bezit van deze wapens door Irak. In dit laatste geval hoeven de daadwerkelijke wapens niet per se in Irak aanwezig te zijn, maar kunnen zij bijvoorbeeld voor Irak worden geproduceerd in een andere staat. Ook kan het zijn dat de middelen om deze wapens te produceren in Irak aanwezig zijn. Er is dus sprake van de informatie ‘bezit van massavernietigingswapens’ als dit letterlijk wordt gesteld door een actor, als wordt gesteld dat Irak de mogelijkheden heeft om deze te vervaardigen en deze ook aan het vervaardigen is (in eigen land dan wel daarbuiten) of als wordt gecommuniceerd dat Irak in het bezit is van of bezig is met het vervaardigen van één van de soorten massavernietigingswapens.

Of sprake was van deze informatiegeneratie volgens het organisatorisch procesmodel en het bureaupolitieke model zullen onder meer vrijgegeven officiële overheidsdocumenten en autobiografieën van individuen die tijdens deze besluitvorming aanwezig waren rondom President George W. Bush of werkzaam waren in de overheidsorganisaties, worden bestudeerd⁴⁵. Per actor (overheidsorganisatie of speler) zal in beschikbare documenten worden gekeken of deze informatie

⁴⁴ Met het oog op de toegankelijkheid van documenten die hierover helderheid kunnen geven is dit tevens ondoenlijk.

⁴⁵ Zie paragraaf 3.6 voor een uitgebreide bespreking van de gebruikte bronnen.

over het bezit van massavernietigingswapens door Irak heeft ‘gegenereerd’⁴⁶. De gegenereerde informatie wordt vervolgens per actor gecodeerd zoals is weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 3 – Codering ‘bezit van massavernietigingswapens’

<i>Codering</i>	<i>Betekenis</i>
‘0’	Er wordt in het geheel geen informatie gegenereerd over het bezit van massavernietigingswapens door Irak.
‘1’	Er wordt informatie gegenereerd die stelt dat Irak in het bezit is van massavernietigingswapens
‘-1’	Er wordt informatie gegenereerd die stelt dat Irak niet in het bezit is van massavernietigingswapens.

Wanneer uit verschillende bronnen blijkt dat enkel ‘0’, ‘1’ of ‘-1’ is vastgesteld bij een bepaalde actor, is dit de conclusie van de betreffende actor. Wanneer in bronnen ambigue informatie voorkomt voor een actor zal door middel van optellen worden vastgesteld of de bron overwegend positieve dan wel negatieve informatie heeft gegenereerd over het bezit van massavernietigingswapens door Irak. Een fragment uit een bron zal overigens ook worden gecodeerd als ‘-1’ als informatie wordt gegenereerd die stelt dat Irak wel de middelen heeft om massavernietigingswapens te produceren, maar dat Irak de wapens niet produceert en/of niet van plan is te produceren.

Bij deze operationalisatie moet de kanttekening worden gemaakt dat het onmogelijk is alle bronnen na te gaan: een deel is niet beschikbaar en uit tijdsoverwegingen is het niet mogelijk alle beschikbare bronnen te gebruiken. Bij het vaststellen van bronnen in paragraaf 3.6 is daarom getracht een zo groot mogelijke variatie aan bronnen alsmede de meest betrouwbare bronnen te gebruiken.

3.5.1 Operationalisatie organisatorisch procesmodel

In deze paragraaf zullen de in de operationele hypothesen voorkomende begrippen worden geoperationaliseerd alsmede de begrippen die nodig zijn voor een specifiekere operationalisatie van de gebruikte begrippen in de hypothesen van het organisatorisch procesmodel.

Beleidsmakers

Binnen het tweede model wordt de zogenaamde *decision unit* gevormd door beleidsmakers (Hermann & Hermann, 1989: 363). Dit zijn individuen die ‘op’ overheidsorganisaties zitten, van deze overheidsorganisaties informatie en beleidsopties voorgeschoteld krijgen en op basis hiervan een besluit nemen. Hoe zij dit doen, verzuimt Allison te bespreken (Allison, 1971: 78-79). Om de casus ‘Irak 2003’ te verklaren aan de hand van het organisatorisch procesmodel moet worden vastgesteld wie de beleidsmakers waren. Wanneer dit is vastgesteld, kan namelijk worden vastgesteld welke

⁴⁶ Het begrip ‘informatiegeneratie’ wordt per model geoperationaliseerd in de paragrafen 3.5.1 en 3.5.2.

overheidsorganisaties een rol in deze besluitvorming speelden en vanuit welke overheidsorganisaties de informatiestromen kwamen die dienen te worden geanalyseerd in dit onderzoek. Om de beleidsmakers vast te stellen in de casus 'Irak 2003' wordt gekeken op welke wijze en/of in welke samenstelling in de periode 2001-2003 besluiten werden genomen die in het algemeen de nationale veiligheid en specifiek Irak aangaan. Daarbij zal worden vastgesteld welke vergadering van *officials* de uiteindelijke besluiten maakt op dit gebied. Deze vergadering zal worden gezien als de groep beleidsmakers aan wie overheidsorganisaties *input* leveren.

Overheidsorganisatie

Overheidsorganisaties zijn de actoren binnen het organisatorisch procesmodel. Besluitvorming wordt binnen dit model verklaard als *output* van overheidsorganisaties. De overheid bestaat volgens Allison uit organisaties die zijn ingesteld om bepaalde problemen aan te pakken en daarover informatie te genereren (Allison, 1971: 78). De problemen die voorkomen, vallen echter niet binnen het domein van één enkele organisatie, maar binnen dat van verschillende overheidsorganisaties. Het gedrag van een overheid, of het besluit dat door de overheid wordt genomen als gevolg van een probleem, is daarom een reflectie van de onafhankelijke *output* van verschillende organisaties (ibid.: 67).

Allison beschrijft in de eerste editie van *Essence of Decision* overheidsorganisaties als grote organisaties die de *primary power* en *primary responsibility* op een bepaald beleidsterrein bezitten om 'verlamming' op beleidsterreinen te voorkomen (ibid.: 80). Hoewel Allison niet bespreekt wat overheidsorganisaties concreet zijn, geeft hij wel een indicatie van wat volgens hem overheidsorganisaties zijn door ministeries van de Verenigde Staten als voorbeeld te geven, zoals *The Department of Defense* en *The Department of State* en grote organisaties binnen deze ministeries zoals *The Navy* binnen *The Department of Defense* (ibid.: 67, 80). In de tweede editie van *Essence of Decision* wordt meer aandacht besteed aan wat overheidsorganisaties zijn. Zo stellen Allison en Zelikow dat overheidsorganisaties binnen de Amerikaanse overheid de ministeries en de agentschappen zijn (1999: 166). Een voorbeeld hiervan is *The Air Force* binnen *The Department of Defense*. Bovendien stellen zij dat onderdelen van grotere organisaties ook dienen te worden gezien als overheidsorganisaties. Hierbij geven zij het voorbeeld van *The Marines* binnen *The Navy* (ibid.).

Met deze concretisering van overheidsorganisaties creëert Allison echter een probleem voor zijn eigen theorie. Allison stelt namelijk dat overheidsorganisaties in zijn organisatorisch procesmodel die organisaties binnen de overheid zijn die de *primary power* en *primary responsibility* dragen op een bepaald beleidsterrein (Allison, 1971: 80). Door vervolgens in de eerste en tweede editie van *Essence of Decision* te stellen dat onderdelen van organisaties ook als actoren dienen te worden meegenomen, valt de eerder genoemde karakteristiek van overheidsorganisaties weg. Immers de Mariniers, noch de Marine hebben de *primary power* en *primary responsibility* op het gebied van militaire veiligheid. Deze macht en verantwoordelijkheid wordt gedragen door *The Department of Defense* als geheel. Daarom wordt er in dit onderzoek voor gekozen om overheidsorganisaties te zien als de organisaties

die de (uitvoerings)macht en de verantwoordelijkheid dragen op bepaalde beleidsterreinen. De verschillende beleidsterreinen kunnen wel door een aantal overheidsorganisaties vanuit verschillende invalshoeken worden belicht, met als gevolg dat een aantal organisaties op hetzelfde beleidsterrein werkzaam zijn. Per beleidsterrein of situatie kan de combinatie van overheidsorganisaties die de *primary power* en *primary responsibility* dragen daarom verschillen.

Om vast te stellen welke overheidsorganisaties moeten worden geanalyseerd binnen de casus 'Irak 2003' dient allereerst te worden vastgesteld wat de beleidsmakers zijn. Dit wordt gedaan aan de hand van de operationalisatie 'beleidsmakers'. Vervolgens zal worden onderzocht 'op' welke organisaties deze beleidsmakers zitten en dus aan welke overheidsorganisatie zij leiding geven. Dit zijn immers de organisaties die *input* kunnen leveren aan de vergaderingen van de beleidsmakers. Vervolgens zal worden nagegaan of dit ook daadwerkelijk de overheidsorganisaties zijn die over de *primary power* en *primary responsibility* beschikken op het gebied van nationale veiligheid. Dit typeert volgens Allison namelijk een organisatie die ertoe doet in kwesties van nationale veiligheid. Dit zal worden gedaan door te onderzoeken of de betreffende organisaties bij wet verantwoordelijk worden gehouden op het gebied van nationale veiligheid.

Informatiegeneratie

Met informatie wordt in dit onderzoek de *output* van overheidsorganisaties bedoelt die betrekking heeft op het bezit van massavernietigingswapens door Irak. Informatiegeneratie door overheidsorganisaties bestaat uit de *input* die zij leveren aan beleidsmakers. Dit is reeds geoperationaliseerd. Zie hiervoor de operationalisatie van 'Het bezit van massavernietigingswapens'.

Generatie van beleidsopties

Allison stelt dat "*organizational routines (...) constitute the range of effective choice open to government leaders*" (Allison, 1971: 79). Hieruit valt te concluderen dat beleidsmakers enkel beleidsopties kunnen kiezen die organisaties genereren. Iets verderop stelt Allison vervolgens letterlijk dat organisaties "...*the range of buttons that leaders can push...*" bepalen (ibid.). Hieruit kan worden geconcludeerd dat overheidsorganisaties naast het genereren van informatie over lopende zaken ook beleidsopties voordragen aan beleidsmakers waarmee zij op de kwestie kunnen reageren.

Om beleidsopties vast te stellen zal in de gebruikte literatuur worden gekeken naar tekenen van concrete beleidsvoorstellen die worden gedaan in de vergadering van beleidsmakers. Hoewel individuen geen actoren zijn in het organisatorisch procesmodel zal een beleidsoptie in de werkelijkheid altijd worden uitgesproken door een medewerker van een bepaalde organisatie.

De beleidsopties die worden aangedragen door overheidsorganisaties zijn afhankelijk van de door de overheidsorganisatie gegenereerde informatie. Indien een organisatie vaststelt dat Irak geen massavernietigingswapens bezit, zal op grond hiervan bijvoorbeeld geen beleidsoptie worden

aangedragen voor een ‘*surgical air strike*’ om wapensystemen die deze wapens zouden kunnen verplaatsen te vernietigen. Immers, volgens de organisatie zijn er geen wapensystemen.

In tabel vier is te zien uit welke onderdelen een beleidsoptie bestaat.

Tabel 4 – De onderdelen van een beleidsoptie

1.	Informatie die is gegeneerd over een kwestie/probleem ⁴⁷ .
2.	Een uiteenzetting van de mogelijke oplossing/beleids optie waarvoor de beleidsmakers kunnen kiezen.
3.	Een inschatting van de resultaten die deze beleidsoptie tot stand zal brengen. Met andere woorden: een inschatting van de mate waarin deze oplossing het probleem verhelpt.

De beleidsopties zullen in hoofdstuk vier waar de empirische toetsing plaatsvindt, worden uiteengezet aan de hand van de laatste twee stappen, omdat informatiegeneratie daarvoor al wordt behandeld. Het is mogelijk dat een overheidsorganisatie verschillende beleidsopties voordraagt aan de beleidsmakers.

SOP

Een *Standard Operating Procedure* (SOP) is een routinematige werkwijze die een overheidsorganisatie ontwikkelt om aan de opgedragen taken te voldoen (Allison, 1971: 83). Om deze te kunnen uitvoeren, worden ze in kleine delen verdeeld die door individuen binnen de organisatie kunnen worden uitgevoerd. De som hiervan is de opgedragen taak. Zo wordt voorkomen dat een organisatie bij iedere aangedragen kwestie moet onderzoeken hoe deze moet worden aangepakt (ibid.).

In dit onderzoek wordt enkel onderzoek gedaan naar de SOPs met betrekking tot de informatiegeneratie en de generatie van beleidsopties over het bezit van massavernietigingswapens door Irak. Toch is het in dit onderzoek onmogelijk om al deze SOPs uiteen te zetten en te analyseren. Daarom moeten deze op een andere wijze worden vastgesteld.

Allison stelt dat het verlenen van *primary responsibility* aan een organisatie voor het opgedragen takenpakket ertoe leidt dat een organisatie parochiale percepties ontwikkelt (ibid.: 81). Dit betekent dat een organisatie een kwestie altijd vanuit een bepaald oogpunt ziet. Dit komt logisch voort uit de ingestelde SOPs voor het verrichten van bepaalde taken. Het gevolg hiervan is dat de *output* van overheidsorganisaties altijd richting een bepaald type *output* neigt (ibid.).⁴⁸

⁴⁷ zie de operationalisatie van ‘informatie’

⁴⁸ Een kanttekening is hier op zijn plaats. Want hoewel in hoofdstuk twee is vastgesteld dat Allison een rationele ontologie bezigt, heeft het er alle schijn van dat Allison met het bespreken van procedures van organisaties als ‘percepties’ overgaat naar een meer reflectivistische benadering van organisatorische procedures. Toch is dit niet het geval. Het beschrijven van organisatorische procedures als parochiale percepties past namelijk binnen de idee van *bounded rationality* waar Allison van uitgaat en wat ook een assumptie is van zijn organisatorisch procesmodel. Dat een organisatie beperkt rationeel is, zorgt ervoor dat de organisatie niet vanuit alle invalshoeken naar kwesties kijkt maar vanuit slechts één of enkele invalshoeken. Organisatorische procedures als perceptie is in dit verband daarom niet per se reflectivistisch van aard maar een rationele benadering die uitgaat van beperkte rationaliteit.

Het vaststellen van parochiale percepties is daarom een goed alternatief om de organisatorische SOPs vast te stellen. Omdat parochiale perceptie enerzijds het directe gevolg is van de taakstelling van een organisatie, maar anderzijds een cognitief karakter kent (perceptie is immers een waarnemingsproces) zal zowel de taakstelling als de *cognitive bias* van een overheidsorganisatie worden vastgesteld om aan de hand daarvan op deductieve wijze de SOP vast te stellen.

1. Taakstelling

Volgens Allison hebben overheidsorganisaties een “*primary responsibility for a narrow set of problems*” (Allison, 1971: 81). Dit betekent dat deze organisaties zijn ingesteld om informatie te genereren over deze problemen en hiervoor ook oplossingen aan te dragen. Om de taakstelling van een overheidsorganisatie vast te stellen, zal worden gekeken naar de websites van de verschillende organisaties. Hoewel deze tien jaar na dato van de onderzochte casus zijn opgesteld, kan men, redenerend vanuit Allison's organisatorisch procesmodel, redelijkerwijs verwachten dat de taakstelling van de verschillende overheidsorganisaties niet is veranderd. Immers, Allison stelt dat overheidsorganisaties hun doelen (die voortkomen uit hun taakstelling) slechts incrementeel veranderen en dit alleen doen wanneer er zich een (budgettaire) crisis voordoet (ibid.: 85, 91). Op de websites zal worden gekeken naar de eigen taakomschrijving (ook wel missie genoemd) door de overheidsorganisatie. Deze zal worden samengevat en vormt daarmee de meting van de taakstelling.

2. Cognitive bias

Cognitive bias is een term die steeds vaker voorkomt in de *Foreign Policy Analysis* en betekent zoveel als het ‘vervormen’ van informatie in de geest zodat een vorm van zekerheid wordt gevonden (Rosati & Scott, 2011:279). Een met parochiale perceptie sterk overeenkomende vorm van *cognitive bias* is *confirmation bias* (Miller & Vandome & McBrewster, 2009). Dit houdt in dat een individu nieuwe informatie op een dergelijke wijze interpreteert en gebruikt dat de informatie overeenkomt met wat de persoon reeds verwachtte (ibid.). Dit wordt ook wel cognitieve dissonantie genoemd. Omdat de actoren in het organisatorisch procesmodel geen individuen zijn, maar organisaties, dient bovenstaande definitie te worden aangepast, zodat deze kan worden toegepast op organisaties. In dit onderzoek zal *cognitive bias* daarom de neiging van een organisatie naar een bepaald type informatie en beleid betekenen, zelfs wanneer de situatie geschikter is voor een ander en/of nieuw soort beleid.

Omdat niet is vast te stellen of een “situatie wellicht geschikter is voor een ander en/of nieuw soort beleid”, gaat dit onderzoek ervan uit dat iedere overheidsorganisatie een *cognitive bias* kent en dus een bepaald type *output* creëert. Logischerwijs is dit *output* waarbij de organisatie zichzelf nuttig maakt, aangezien de organisatie als doel heeft te overleven in het systeem van overheidsorganisaties (Allison, 1971: 82). SOPs zijn bijgevolg ingesteld om aan de eigen taakstelling te voldoen.

De *cognitive bias* van overheidsorganisaties zal worden vastgesteld door te meten welke middelen zij tot hun beschikking hebben om beleid uit te voeren. Deze middelen laten zien welk soort

beleid een overheidsorganisatie kan voeren en daarom welke *bias* deze organisatie zal hebben in het voorstellen van beleid. Een Ministerie van Defensie dat budget krijgt toebedeeld om militaire middelen aan te kopen (en te gebruiken) zal een *bias* kennen in de richting van deze capaciteiten.

In de Leer der Internationale Betrekkingen wordt doorgaans een aantal machtsmiddelen besproken waarover overheden (en daarom ook overheidsorganisaties) kunnen beschikken. Omdat overheidsorganisatie volgens Allison de *primary power* zijn op bepaalde beleidsterreinen, dient eerst te worden vastgesteld over welk machtsmiddelen een overheidsorganisatie beschikt.

Machtsmiddelen worden door Kurt Campbell en Michael O’Hanlon ingedeeld in drie categorieën (2007). Dit zijn militaire, economische en diplomatieke capaciteiten. Joseph Nye noemt dezelfde drie categorieën maar noemt diplomatieke macht ook wel *soft power* (Nye, 2002). Deze machtsmiddelen zijn opgenomen in tabel zes. In deze tabel zijn ook de indicatoren te zien die zijn opgesteld om het machtsmiddel vast te stellen.

Tabel 5 – Middelen van overheidsorganisaties

Middel	Indicator	Operationalisatie
Militaire Capaciteiten	De instrumenten hebben om vijanden op te sporen en de bevoegdheid hebben wapens en wapensystemen in te zetten.	‘Instrumenten om de vijand op te sporen’ kan bestaan uit het kunnen inzien van (buitenlandse) rapporten, het vergaren van <i>signal-/cyber</i> - en van <i>human intelligence</i> . Wapens zijn middelen, zoals granaten, waarmee tegenstanders kunnen worden uitgeschakeld. Ook meer abstracte capaciteiten zoals de capaciteit om computersystemen plat te leggen vallen hieronder. Wapensystemen bestaan uit een wapen en de onderdelen die nodig zijn om het wapen in gebruik te kunnen nemen. Voorbeelden hiervan zijn afvuurmechanismen (Encyclopaedia Britannica, 2012). Of een organisatie hierover beschikt, kan worden gevonden in <i>presidential directives</i> en beleidsdocumenten van de organisaties zelf. Deze kunnen worden teruggevonden op de website van het Witte Huis.
Economische Capaciteiten	De bevoegdheid hebben economische maatregelen te nemen/sancties in te stellen.	Economische maatregelen zijn het instellen van regels die een positief of negatief effect hebben op de economie van andere staten. Voorbeelden hiervan zijn het versoepelen van importregels of het instellen van een handelsembargo. In de geschiedenis van maatregelen van een organisatie kan worden vastgesteld of een organisatie deze bevoegdheid heeft.
Diplomatieke Capaciteiten	De bevoegdheid hebben op politiek niveau te overleggen met buitenlandse actoren.	Politieke overleg is het aangaan van een officieel gesprek met buitenlandse actoren. Buitenlandse actoren zijn staten of de <i>officials</i> die deze staten vertegenwoordigen. Een politiek overleg kan ook in een multilaterale context plaatsvinden. Een overheidsorganisatie vertegenwoordigt dan de eigen staat in een grotere organisatie, zoals de Verenigde Naties.

Vervolgens zal per onderzochte overheidsorganisatie worden vastgesteld welke (combinatie) van deze middelen de organisatie kan inzetten. Dit vormt daarmee de *bias* van een overheidsorganisatie naar een bepaald soort beleid. Om vervolgens de SOPs van de onderzochte overheidsorganisaties vast te stellen, zullen tabellen worden opgemaakt, met daarin de taakstelling en de *cognitive bias* van de organisaties. Ook zal in deze tabel de terughoudendheid die een organisatie kent bij het inzetten van de eigen middelen worden weergegeven indien hier sprake van is. Deze zal worden gezocht in de gebruikte literatuur zoals weergegeven in paragraaf 3.6. Een organisatie zal terughoudend zijn wanneer het genereren van informatie of een beleids optie ervoor zorgt dat de organisatie wordt geschaad. Schade kan worden aangebracht indien informatie of een beleids optie de hoeveelheid werk of de hoogte van het budget van een organisatie compromitteert. Deze terughoudendheid zal invloed hebben op de SOPs van organisaties.

Vervolgens zal de SOP van de overheidsorganisaties worden vastgesteld door de vastgestelde *cognitive bias* te combineren met de vastgestelde taakstelling en de factor van terughoudendheid. Dit zal gebeuren voor zowel informatiegeneratie als voor de generatie van beleids opties. Bij het vaststellen van de SOP van informatiegeneratie zal ervan worden uitgegaan dat geen enkele organisatie informatie zal genereren waarbij de organisatie zelf overbodig wordt en deze de eigen taakstelling dus niet kan uitvoeren. Om deze operationalisatie te verhelderen is in onderstaande tabel een fictief voorbeeld gegeven van een willekeurig ministerie van defensie.

Tabel 6 – Een voorbeeld van vaststelling SOP

Overheidsorganisatie	Ministerie van Defensie
Taakstelling	De staat beschermen tegen actoren die een gevaar vormen voor de veiligheid van de eigen staat.
Cognitive bias	Militaire capaciteit
Terughoudendheid	Het gebruiken van de eigen capaciteit omdat hier mensenlevens mee gemoeid zijn
SOP informatiegeneratie	De organisatie zal informatie genereren over het bestaan van vijanden en in welke mate zij een gevaar vormen
SOP generatie beleids opties	Indien de organisatie informatie genereert over de aanwezigheid van een actor die een bedreiging vormt, zal de organisatie (aangezien zij zelf geen diplomatieke capaciteiten kent) voorstellen de vijand uit te schakelen met het gebruik van <i>maximale</i> militaire middelen om zo het verlies aan mensenlevens te beperken

3.5.2 Operationalisatie Bureaupolitieke Model

In deze paragraaf zullen de in de operationele hypothesen voorkomende begrippen worden geoperationaliseerd.

Spelers

In het bureaupolitieke model komt besluitvorming tot stand in een onderhandelingsspel. De actoren binnen de spelers van dit spel. Allison definieert spelers als “*men in jobs*” (Allison, 1971: 164).

Afhankelijk van de functie die zij bekleden hebben deze spelers invloed op besluitvorming. In onderhandelingsspellen waaraan verschillende spelers deelnemen, zullen spelers ernaar streven dat hun beleidspreferentie wordt gekozen als beleid.⁴⁹

Allison concretiseert het begrip speler door een aantal categorieën spelers naar voren te brengen die zich op hiërarchische wijze binnen een overheidsorganisatie bevinden. De categorieën zijn *chiefs*, *staffers*, *indians* en *ad hoc players*. *Chiefs* zijn spelers die de uiteindelijke en grootste beslissingen maken. De President behoort hiertoe maar ook de *inner circle* van adviseurs zoals de *Secretary of State* en de *Secretary of Defense*. *Staffers* zijn degenen die werkzaam zijn in de *Staff* van een *Chief*. *Indians* zijn ambtenaren. Dit kunnen (in de Verenigde Staten) beroepsambtenaren/-diplomaten zijn of ambtenaren en diplomaten die door de President op een functie binnen een ministerie zijn benoemd. Daarnaast zijn er de *Ad Hoc Players*, zoals de media of denktanks. Deze kunnen vanaf de zijlijn invloed hebben op een onderhandelingsspel (ibid.: 164-165, 179-180).

Omdat in dit onderzoek enkel onderzoek wordt gedaan naar de uiteindelijke besluitvorming rondom de inval in Irak, moet worden vastgesteld welke spelers de *decision unit* zijn in deze casus. De *decision unit* bestaat niet alleen uit die speler(s) die over beslissingsbevoegdheid beschikt/beschikken, maar ook uit degenen die niet *overruled* kunnen worden door andere actoren binnen de overheid (Hermann & Hermann, 1989: 363). Daarom wordt er in dit onderzoek voor gekozen om enkel de *Chiefs* uit de casus mee te nemen in het onderzoek, omdat *Chiefs* volgens Allison de spelers zijn die de uiteindelijke en grootste beslissingen maken en omdat hij stelt dat de President en zijn *inner circle*, *Chiefs* zijn. Dit laatste wijst erop dat de spelerscategorie *Chiefs* over de hoogste autoriteit beschikt.

In dit onderzoek betekent dit concreet dat zal worden vastgesteld op welke wijze en/of in welke samenstelling in de periode 2001-2003 besluiten werden genomen die de nationale veiligheid in het algemeen en Irak in het bijzonder aangaan. Daarbij wordt vastgesteld welke vergadering van functionarissen de uiteindelijke besluiten maakt op het gebied van nationale veiligheid. De functionarissen die constant of zo goed als altijd deelnemen aan deze vergaderingen worden gezien als de spelers. Met 'zo goed als altijd aanwezig' wordt bedoeld dat deze individuen ten alle tijden uitgenodigd zijn voor deze vergaderingen maar er in sommige situaties zelf voor kiezen niet aanwezig te zijn. Dit kan worden bepaald door bestudering van de literatuur zoals weergegeven in paragraaf 3.6.

Onderhandelingsspel

Volgens Allison worden besluiten in het bureaupolitieke model in een onderhandelingsspel tussen spelers genomen (Allison, 1971: 144). Dit spel bestaat uit regels en actiekanaalen (ibid.: 169-170). De regels van het spel bestaan uit vastgelegde regels in de wet, gewoonten en cultuur. Een actiekanaal is ook een soort regel en bepaald de structuur van het spel. Een actiekanaal 'beslist' wie de spelers zijn, wanneer deze spelers iets te zeggen hebben en welke spelers voordelen kennen in het spel (ibid.: 170).

⁴⁹ Zie hiervoor de operationalisatie van 'het standpunt van een speler'.

Om een onderhandelingspel vast te stellen zal moeten worden gekeken naar het ‘theater’ waarin de besluitvormers zich bevinden. Dit wordt vastgesteld door ‘spelers’ te meten. Vervolgens zal worden gekeken wat de regels van dit spel zijn door de *presidential directives* over nationale veiligheid na te gaan. Iedere president maakt nieuwe *directives* over hoe besluitvorming omtrent nationale veiligheid in zijn regering zal worden gemaakt (The White House, 2001). Na het vaststellen van ‘spelers’ zal worden vastgesteld of er spelers zijn die volgens de regels meer hebben te zeggen in het spel of voordelen kennen. Voordelen zijn het beschikken over informatie die van belang is voor besluitvorming (in deze casus informatie over het bezit van massavernietigingswapens door Irak) en het hebben van controle over de middelen die moeten worden ingezet om een besluit te implementeren (Allison, 1971: 168-169). Bij het nemen van een besluit over het instellen van nieuwe regels voor financiële markten zal het ministerie van financiën bijvoorbeeld een voordeel hebben⁵⁰.

Of sprake is van een onderhandelingspel wordt vastgesteld door te kijken of sprake is van een ‘theater’ met regels waarin spelers samen komen om te overleggen over beleid inzake nationale veiligheid en buitenlands beleid. Hiervoor zal ook de operationalisatie van ‘spelers’ worden gebruikt. Wanneer sprake is van een ‘theater’, is sprake van een onderhandelingspel.

Informatiegeneratie

Met informatiegeneratie wordt hier (het opdracht geven tot het genereren van en) het doorgeven van gegevens met betrekking tot het bezit van massavernietigingswapens door Irak. Of opdracht is gegeven tot de generatie van informatie kan worden vastgesteld door in de literatuur na te gaan of wordt gezegd dat een speler ‘opdracht gaf toe’ of tegen zijn medespelers stelde dat zijn of haar organisatie inlichtingen of informatie ‘zal zoeken’ of ‘zal vinden’. Of informatie wordt doorgegeven is reeds geoperationaliseerd als ‘Het bezit van massavernietigingswapens’ in paragraaf 3.5.

Het standpunt van een speler

Een speler neemt standpunt in wat betreft het te voeren beleid. Dit staat voor de mening die de speler is toegedaan op het gebied van de casus ‘Irak 2003’. Moet er volgens de speler worden ingegrepen of niet? En zo ja, op welke wijze dient dit volgens de speler te gebeuren?

Het is moeilijk om het standpunt van een speler vast te stellen. Binnen de *Foreign Policy Analysis* wordt voor het schetsen van de gedachtewereld van een besluitvormer vaak gebruik gemaakt van technieken als *Cognitive Mapping* en de *Operational Code* (Verbeek, 2003; George, 1969). Omdat dit technieken zijn die de gehele politieke visie van een individu proberen te achterhalen en dit daarom voor iedere speler zou moeten gebeuren, zijn deze technieken te uitgebreid om toe te passen in dit onderzoek. Echter, op basis van de ideeën achter de *Cognitive Map* en de *Operational Code*, die

⁵⁰ Allison stelt dat spelers met meer overtuigingskracht, voordelen kennen in het spel. Omdat overtuigingskracht ‘*in the eye of the beholder*’ is, wordt deze indicator niet meegenomen in dit onderzoek (1971: 169).

stellen dat een individu met een bepaalde visie tot een besluit komt, kan wel de ideeënwereld van een speler worden geschetst met betrekking tot de casus 'Irak 2003' (Verbeek, 2003: 61-62).

Allison reikt in zijn werk handvatten aan waarmee de standpunten kunnen worden vastgesteld. Dit zijn de rol van een speler binnen een organisatie en persoonlijke kenmerken van een speler. De rol die een speler heeft, wordt door Allison omschreven als "*where you stand depends on where you sit*": een speler zal een standpunt innemen waarbij zijn of haar organisatie meer werk en/of budget krijgt toebedeelt (Allison, 1971: 176). Daarnaast zijn de persoonlijkheid en de persoonlijke en professionele achtergrond van een speler van belang. Dit zijn zeer vage begrippen die eigenlijk niet meetbaar zijn. Daarom is er in dit onderzoek voor gekozen om de standpunten zoals ze worden ingenomen door de spelers te reconstrueren en ze als een gegeven aan te nemen dat exogeen is aan het model.

Een poging tot het reconstrueren van het standpunt van een speler wordt gedaan aan de hand van bestudering van de literatuur zoals weergegeven in paragraaf 3.6. Aan de hand van hiervan zal worden gereconstrueerd welk standpunt een speler innam. Het kan zijn dat het standpunt van een speler tijdens de casus is veranderd. De standpunten zullen geheel worden beschreven vanaf de mening die de speler heeft op het gebied van het eventuele bezit van massavernietigingswapens door Irak tot de mening die de speler is toegedaan wat betreft de stap die moest worden genomen door de Verenigde Staten (bijvoorbeeld een invasie of meer druk via de VN). In hoofdstuk vier zal vanuit de literatuur worden beargumenteerd hoe tot het standpunt van een bepaalde speler is gekomen.⁵¹

Schaden Carrière Speler

Volgens Allison zullen spelers nooit een actie ondernemen die schadelijk is voor hun carrière (1971: 179). In deze casus betekent dat, dat spelers nooit informatie betreffende massavernietigingswapens en Irak zullen doorgeven en geen standpunt zullen innemen die schadelijk zijn voor hun carrière. Om dit vast te stellen zal worden nagegaan wat potentieel schadelijke informatie en standpunten zijn en of de carrière überhaupt te schaden is.

Of de carrière van een speler te schaden is, zal in dit onderzoek worden vastgesteld door te kijken naar de leeftijd van de speler. Wanneer een speler namelijk 'oud' is en zich aan het einde van zijn/haar carrièrepad bevindt, zullen zijn/haar carrièremogelijkheden niet worden geschaad, omdat dan sprake is van de laatste functie van de speler. Dit kan worden vastgesteld door te kijken of de speler voor het aantreden met pensioen was en is gevraagd om alsnog een positie te vervullen en door vast te stellen of de speler op het moment van aantreden de gemiddelde pensioenleeftijd in de Verenigde Staten had bereikt of dit in zijn aanstelling zou bereiken. Natuurlijk valt te beargumenteren dat het nooit zeker is dat een gepensioneerd speler of een speler die de gemiddelde pensioenleeftijd heeft bereikt nooit meer een functie zal of wil vervullen. Toch zal dit als criterium in dit onderzoek worden

⁵¹ Per speler zal het begin van de vorming van een standpunt verschillen. Spelers die in 1991 al in aanraking zijn gekomen met Irak, zullen wellicht in die tijd reeds een mening hebben gevormd over de staat en het gevaar dat ervan uitgaat. Dit zal, indien van toepassing, worden besproken bij spelers.

gebruikt omdat voor deze spelers het overgrote deel van hun carrièrepad is verstreken en zij naar maatschappelijke maatstaven ook niet meer hoeven te werken. Of een speler reeds met pensioen was voordat hij/zij een functie vervulde als speler in deze casus kan worden nagegaan in de gebruikte literatuur, zoals weergegeven in paragraaf 3.6. De gemiddelde pensioenleeftijd in de Verenigde Staten is in 1983 vastgesteld op 67 jaar (United States Social Security Administration, 2012).

Wanneer wordt geconcludeerd dat een carrière van een speler wel te schaden is, zal worden nagegaan wat voor type informatiegeneratie en welke standpuntinname schadelijk is voor een carrière. Het axioma van het bureaupolitieke model luidt dat een speler handelt uit overlevingsdrang. Om te overleven dient een speler zijn/haar functie goed te vervullen. Daarom moet hier onderscheid worden gemaakt tussen twee typen spelers. Allison maakt dit onderscheid in zijn werk. Volgens hem zijn er *bureaucratic careerists* en *political appointees* werkzaam in de Amerikaanse overheid.⁵² *Bureaucratic careerists* zijn spelers die carrière maken binnen een overheidsorganisatie. *Political Appointees* zijn spelers die door de President zijn aangewezen om een functie te vervullen. Deze functies worden daarom doorgaans per administratie door een ander individu vervuld. Of een speler een *bureaucratic careerist* of een *political appointee* is, wordt vastgesteld door te onderzoeken of de President de persoon in kwestie heeft aangesteld in de functie. Wanneer dit het geval is, is sprake van een *political appointee*. Wanneer dit niet het geval is, is sprake van een *bureaucratic careerist*.

Alle spelers moeten om hun carrière niet te schaden, hun functie ‘goed’ vervullen. Wat ‘goed’ is hangt af van de taakomschrijving van speler. Allereerst zal worden gekeken naar informatiegeneratie. Om hun carrière niet te schaden dienen spelers juiste informatie te genereren. Of informatie juist is, kunnen spelers (uitgaande van *bounded rationality*) echter niet altijd weten. Zij moeten dan een inschatting maken. Juiste informatie wordt hier daarom geoperationaliseerd als informatie die met argumenten en/of feiten wordt onderbouwd.

Of informatie juist is, wordt vastgesteld door te onderzoeken of de informatie die de speler aandraagt wordt onderbouwd met argumenten en/of feiten. Daarnaast wordt gekeken of de speler feiten achterhoudt waarover deze redelijkerwijs kon beschikken. Dit laatste wordt vastgesteld door in de literatuur te onderzoeken of de argumenten die door individuen binnen de overheidsorganisatie aan een speler werd aangedragen ook door deze werd gecommuniceerd in het onderhandelingspel.

De tweede factor die in dit verband wordt onderzocht, is het standpunt dat een speler inneemt en de gevolgen hiervan voor zijn/haar carrière. Dit is afhankelijk van het type speler. Voor een *bureaucratic careerist* houdt dit in dat het innemen van een standpunt dat de organisatie waaraan de speler leiding geeft met minder werk of budget achterlaat, de speler kan schaden. Een speler kan door zijn collega's die lager staan in de hiërarchie dan namelijk achter zijn/haar rug zwart worden gemaakt

⁵² Allison onderscheidt een derde categorie functionarissen: de *lateral-entry type* (1971: 179-180). Omdat dit type speler niet wordt geconcretiseerd en wordt vergeleken met *political appointees*, wordt deze niet meegenomen in deze analyse.

als slechte ‘leider’ waardoor zijn/haar carrière wellicht wordt geschaad.⁵³ Om dit vast te stellen zal worden gekeken naar de taakstelling van een organisatie (zoals geoperationaliseerd in paragraaf 3.5.1) en of het standpunt van een speler ervoor zorgt dat de organisatie meer of minder werk heeft.⁵⁴

Wanneer sprake is van een *political appointee* is de speler afhankelijk van de President voor het mogen uitvoeren van de functie en de mogelijke ‘heraanstelling’ in de volgende ambtstermijn van de President. Daarom is het voor deze spelers van belang dat ze geen standpunt innemen dat niet goed ligt bij de President.⁵⁵ Om dit vast te stellen zal het standpunt van de President worden vastgesteld en vervolgens het standpunt van de andere spelers. Uit deze standpunten zal worden afgeleid of de standpunten van de spelers in principe afwijken van dat van de President. Met ‘in principe’ wordt bedoeld of de standpunten tegen het soort gewenste beleid van de President ingaan, niet of de standpunten in detail verschillen.

Honderd procent

Met honderd procent wordt bedoeld dat het besluit dat is genomen in zijn geheel overeenkomt met een standpunt van een speler. In zijn geheel betekent hier dat sprake is van een totale overeenkomst (tot in de details) van een standpunt met het besluit. Het standpunt van een speler zal worden gemeten in de setting waarin het uiteindelijke besluit wordt genomen.

3.6 Bronnen

Bij het uitvoeren van een *case study* is de juiste bronneselectie van groot belang. Dit is met name het geval bij cases die gaan over overheidsbeslissingen. Veel overheidsdocumenten worden namelijk pas na een groot aantal jaren vrijgegeven, waardoor deze niet kunnen worden gebruikt bij deze *case study*. Daarom moet onderzoek worden gedaan aan de hand van secundaire literatuur en bronnen in de vorm van (auto)biografieën van individuen die deel uitmaakten van het besluitvormingsproces of hiermee in aanraking zijn geweest, verslagen van journalisten en geschiedschrijving (Gerring, 2007: 68). De belangrijkste bronnen voor dit onderzoek worden hieronder besproken. Overigens zal in dit onderzoek zo veel mogelijk gebruikt worden gemaakt van het principe van triangulatie: het overnemen van informatie van bronnen wanneer deze informatie ook terug wordt gevonden bij een andere bron.⁵⁶

Een van de belangrijkste bronnen van dit onderzoek vormen de boeken *Bush at War* (2002) en *Plan of Attack* (2004) van Bob Woodward over de regeringsjaren van George W. Bush. Woodward

⁵³ Het kan zijn dat een functionaris door personeel uit de overheidsorganisatie om andere redenen zwart wordt gemaakt. Voor de haalbaarheid van dit onderzoek wordt echter uitgegaan van een *ceteris paribus*-situatie.

⁵⁴ In de werkelijkheid kan het een speler ook schaden als hij/zij informatie genereert die de President niet aanstaat. Omdat het bureaupolitieke model het niet heeft over de rol van de President, wordt dit niet geoperationaliseerd.

⁵⁵ Voor deze spelers is het daarnaast ook van belang dat de President wordt herkozen. Daarom zullen zij bij het innemen van hun standpunten ook rekening houden met de populariteit van beleid bij de Amerikaanse burgers. In dit onderzoek wordt dit echter niet meegenomen uit tijd- en omvangoverwegingen.

⁵⁶ Omdat schrijvers die onderzoek hebben gedaan naar deze casus niet allemaal toegang hadden tot (dezelfde) overheidsdocumenten kan het principe van triangulatie niet consequent worden toegepast in dit onderzoek.

heeft aan de hand van interviews met de belangrijkste personen die te maken hadden met de buitenlands beleidsbesluiten die onder President George W. Bush werden gemaakt, de situatie en informatie geschetst waaruit de beslissingen voortkwamen. Hoewel dit secundaire literatuur is en het de vraag is of de geïnterviewden altijd de (gehele) waarheid vertelden, is de kans hierop door Woodward zo groot mogelijk gemaakt door zijn goede reputatie als journalist en het garanderen van anonimiteit van bronnen (2003: 9). Ook heeft Woodward de hand weten te leggen op aantekeningen van vergaderingen, agenda's en memo's waar vele andere onderzoekers geen toegang tot hadden (2002: 9). Tot slot heeft hij zijn boeken geschreven binnen één à twee jaar na de situaties die hij beschrijft, waardoor de herinneringen van de geïnterviewden minder gekleurd zijn dan na langere tijd.

Naast de boeken van Woodward wordt gebruik gemaakt van (auto)biografieën van President George W. Bush (2010), Dick Cheney (2011), Donald Rumsfeld (2011) en Condoleezza Rice (2011). Daarnaast wordt gebruik gemaakt van een autobiografie van een buitenstaander die werkte binnen de Amerikaanse overheid: Dov Zakheim (2011) en van de voormalig Britse premier Tony Blair (2010). Ook zal het bekende werk '*Hubris: The Inside Story of Spin, Scandal, and the Selling of the Iraq War*' worden gebruikt (Isikoff & Corn: 2007). De rapporten van het Nederlandse en Britse parlement over de besluitvorming rondom Irak zullen daarnaast worden gebruikt als controleliteratuur (Commissie Davids, 2010; Committee of Privy Counsellors, 2004). Tot slot vormen interviews met leden van de Bush-administratie en Amerikaanse berichtgeving van het toonaangevende mediabedrijf CNN een bron van informatie.

IV

Irak 2003

“ It is well that war is so terrible, or we should grow too fond of it”.

(General Robert E. Lee in Woodward, 2004: 78)

In dit hoofdstuk zal de casus in een historische context worden besproken. Vervolgens worden de hypothesen van het organisatorisch procesmodel gemeten, gevolgd door de hypothesen van het bureaupolitieke model.

4.1 De casus

Op elf september 2001 was de toenmalige President van de Verenigde Staten, George W. Bush, vroeg in de ochtend kinderen op een basisschool in Florida aan het voorlezen om aandacht te vragen voor onderwijshervormingen, toen zijn chef-staf Andy Card hem in zijn oor fluisterde dat de Verenigde Staten werden aangevallen (Bush, 2010: 1360137). Deze zin zou de aanleiding en het draagvlak worden voor het overgrote deel van Bush' buitenlands beleid.

George W. Bush werd in 1946 geboren als de oudste zoon van George H.W. en Barbara Bush. Hij studeerde aan Yale en Harvard en was piloot bij de *Texas National Gard*. In 1977 trouwde hij Laura Welch met wie hij twee dochters kreeg. In 1994 werd hij gouverneur van Texas en in 2000 stelde hij zich kandidaat voor het presidentschap. Hij won de verkiezingen en werd op 20 januari 2001 geïnaugureerd. Bush schetst zichzelf als een principieel man die zijn geloof wil integreren in zijn beleidskeuzes. Daarnaast spreekt hij met lof over zijn vader, President Bush Sr. en maakt hij duidelijk dat hij het advies van zijn vrouw serieus neemt (Bush, 2010: 32, 43-44, 52-58, 138-139; Drew, 2004). Uit zijn memoires blijkt bovendien dat Bush een sterk gevoel heeft voor geschiedenis en symboliek. Zo vergelijkt hij elf september met Pearl Harbor en stelt hij op 21 maart 2002 dat *“history has called us into action (...) to make the World more peaceful and more free”* (Woodward 2004: 113).

Bob Woodward schetst in zijn werk dat is gebaseerd op een groot aantal verschillende typen bronnen een goed beeld van Bush als President (2003; 2004). Zo laat Woodward zien dat Bush, hoewel hij de adviezen van zijn veiligheidsadviseurs erg serieus neemt omdat hij geen ervaring heeft op het gebied van veiligheidsbeleid, duidelijk de persoon is die de uiteindelijke besluiten neemt (ibid., 2003: 82,104; 2004: 73, 89, 262). Ook heeft Bush altijd de vergaderingen van de Nationale Veiligheidsraad voorgezeten.⁵⁷ Hij zegt zelf bovendien dat hij zijn adviseurs beleidsopties laat

⁵⁷ Bij afwezigheid van Bush zat Condolleezza Rice, de Nationale Veiligheidsadviseur, de Nationale Veiligheidsraad voor (Woodward, 2004:124-125, 154).

ontwikkelen, omdat hij “*wants to know what my options are as the president*” (ibid., 2004: 66). Hij houdt als President dus duidelijk de touwtjes in handen.⁵⁸

Kenmerkend voor Bush' presidentschap en beleid is dat hij na de aanslagen van elf september herhaaldelijk stelt dat hij een nieuwe aanslag wil voorkomen en bang is voor de verspreiding van massavernietigingswapens onder terroristen. De les die hij (net als zijn adviseur Rice) zegt te hebben geleerd van de terroristische aanslagen is dat een gevaar in een vroeg stadium serieus moet worden genomen (ibid., 2003: 325; 2004: 47, 92; Isikoff & Corn, 2006: 33; Rice, 2003; Rice, 2011: 148). Bovendien stelt hij zelf dat hij niet van diplomatie houdt en dat een probleem niet pratend opgelost kan worden. Handelen is volgens Bush de kern van succesvol beleid (Woodward, 2003: 316-317). Dit wordt ook duidelijk bij de bestudering van Bush' houding ten opzichte van het beleid van zijn voorganger, Bill Clinton. Deze was volgens Bush risicomijdend (ibid., 2004: 26). Volgens Bush moet in buitenlands beleid duidelijk worden gemaakt dat de Verenigde Staten menen wat ze zeggen en ook zullen handelen naar hun dreigementen (ibid.).

Na de terroristische aanslagen van elf september 2001, veranderde de focus van Bush en zijn administratie van binnenlandse naar buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (ibid.: 27). Het werd Bush duidelijk dat het niet reageren op inlichtingen over mogelijke aanslagen, letterlijk fataal kan zijn. Hij formuleerde daarom kort na elf september de Bush-doctrine die luidde dat de Verenigde Staten geen onderscheid maken tussen degenen die terroristische daden plannen en degenen die de planners onderdak bieden (Woodward, 2003: 42). Overigens besloot Bush tot deze doctrine zonder overleg met Dick Cheney (Vice-President), Colin Powell (Minister van Buitenlandse Zaken) en Donald Rumsfeld (Minister van Defensie). Hij overlegde enkel met een tekstschrijver en Condoleezza Rice, de Nationale Veiligheidsadviseur (ibid.: 43, 57, 69).

Condoleezza Rice was door Bush aangesteld als Nationale Veiligheidsadviseur. Zij was daarvoor hoogleraar politicologie en *provost* op de Stanford Universiteit en had onder President Bush Sr. gediend als Ruslandexpert in de *staff* van de Nationale Veiligheidsraad. Tijdens de verkiezingscampagne van George Bush Jr. was ze diens buitenlandadviseur. Bush en Rice hadden een hechte band ontwikkeld, versterkt door het feit dat Rice geen directe familie (meer) had. Zo bleef zij de dagen na elf september met de President en de First Lady in het Witte Huis en vierde zij veel feestdagen met hen (Woodward, 2003: 45-46; ibid.: 2004: 23; Rice, 2011: 78, 352).

Colin Powell was de *Chairman of the Joint Chiefs of Staff* (CJCS) geweest en was in die hoedanigheid adviseur geweest van President Bush Sr. binnen de Nationale Veiligheidsraad tijdens de Golfoorlog van 1991. Eerder was hij lid van de Nationale Veiligheidsraad geweest als Nationaal Veiligheidsadviseur van President Reagan. Na zijn militair pensioen werd Powell door Bush gevraagd als minister van Buitenlandse Zaken. Powell was populair onder de Amerikaanse bevolking en zou

⁵⁸ Colin Powell zegt hier overigens over dat Bush niet echt diep inging op onderwerpen, maar genoeg nam met oppervlakkige omschrijvingen en argumenten (Woodward, 2004: 80).

stemmen trekken (Woodward, 2003: 24-26). Na Bush' inauguratie werd Powell echter meerdere malen in de 'ijskast' gezet en verscheen hij lange tijd niet in de media, omdat Bush' PR-medewerkers bang waren voor een eigen politieke agenda van Powell (ibid.: 26-27; Cameron, 2002: 47).

Powells gedragscode wordt door Woodward beschreven als die van een militair: een militair gehoorzaamt (2003: 301). In zijn functie als *Secretary of State* was dit ook zijn devies. Dit had als gevolg dat hij, anders dan andere adviseurs, geen persoonlijke band had met de President en 'enkel' deed wat hem werd opgedragen (ibid.: 26, 307). De band tussen hem en de President wordt door verschillende getuigen omschreven als stroef en moeizaam (ibid.: 2004: 79; O'Sullivan, 2009:132). Opvallend aan Powell is dat hij zich ook in zijn functie als *Secretary of State* blijft bemoeien met het Pentagon. Zo heeft hij geheim contact met Opperbevelhebber Tommy Franks en andere generaals over de plannen voor Irak (Woodward, 2004: 21, 80). Powell is boven alles een militair in hart en nieren.

Terwijl President Bush een militair de diplomatieke betrekkingen liet bepalen, werd het Pentagon gerund door de burger Donald Rumsfeld. Rumsfeld was in 1962 het Congres binnengekomen en had zich opgewerkt in verschillende belangrijke functies onder de Presidenten Nixon, Ford, Reagan en Clinton. Rumsfeld kan worden getypeerd als een man die altijd controle wil houden, het de militairen duidelijk maakt dat hij de baas is, naar perfectie streeft en niet snel zijn mening laat blijken maar veel kritische vragen stelt (ibid, 2004: 14, 16, 76). Rumsfeld had in tegenstelling tot Powell wel een persoonlijke band met de President. In zijn (tweede) functie als Minister van Defensie wilde hij het Pentagon transformeren. Voor zijn aantreden had het Pentagaoon gewerkt volgens de Powell-doctrine, ingesteld door Powell toen deze *Chairman of the Joint Chiefs of Staff* was. Deze doctrine vereiste het gebruik van een overweldigende troepenmacht die wordt ingezet op grond van een heldere en gedetailleerde militaire en politieke strategie. Daarnaast vereiste de doctrine coalitiepartners, binnenlandse steun voor operaties en een *exit strategy* voor de troepen. Dit laatste was een les uit Vietnam (O'Sullivan, 2009: 3, 6; Woodward, 2004: 78-79). Rumsfeld wilde echter zorgen voor een nieuwe militaire strategie zodat het Pentagon was opgewassen tegen nieuwe dreigingen als massavernietigingswapens en terrorisme (Woodward, 2003: 35; ibid.: 2004: 35). Hij wilde daarnaast dat er plannen werden gemaakt voor reacties op 'onwaarschijnlijke' aanvallen (ibid.).

Dick Cheney was in 2000 gevraagd door Bush om zijn Vice-President en naaste adviseur te worden. Cheney nam de baan, ondanks gezondheidsproblemen, op zich. Voordat hij Vice-President werd, had hij een succesvolle carrière gehad als Chef-Staf onder President Ford⁵⁹, als Congreslid en als Minister van Defensie onder President Bush Sr. (ibid., 2003: 48-49). Bush kende Cheney dus goed en vertrouwde hem ook. In overleg met Bush werd besloten dat Cheney over inlichtingenbeleid zou gaan. Cheney liet zich daartoe geregeld briefen door de *Central Intelligence Agency* (CIA) (Isikoff & Corn, 2006: 3-4; Woodward, 2004: 72). In zijn eerdere functies had hij onderzoek verricht naar massavernietigingswapens. Uit verschillende stukken blijkt dat hij geobsedeerd was met de dreiging

⁵⁹ Onder Ford waren Cheney en Rumsfeld directe collega's. De twee lagen elkaar goed (The Nation, 2006).

die van deze wapens uitging (Woodward, 2004: 132; Isikoff & Corn: 4). Hij zou vaak andere adviseurs en de media proberen te overtuigen van het gevaar van massavernietigingswapens en van Irak (Woodward, 2004: 30, 72, 164, 174-175, 292, 300-301; Office of the Press Secretary, 2002). Daarnaast had Cheney een sterk gevoel van *unfinished business* met betrekking tot Irak. Onder zijn leiding van het Pentagon was Saddam Hussein niet afgezet in 1991. Tegenwoordig hield Irak zich niet aan de opgelegde sancties door de Verenigde Naties met als gevolg dat Irak het enige land ter wereld was dat voor de aanslagen van elf september 2001 door de Verenigde Staten werd aangevallen in de vorm van bombardementen om de *no fly zone* te handhaven. Cheney wilde een duurzame oplossing voor het probleem Irak (Woodward, 2004: 9, 29-30; Isikoff & Corn: 4; Tenet, 2007: 305).

Vier dagen na de aanslagen in van elf september verzamelde Bush zijn adviseurs in Camp David om de aanslagen en de gevolgen ervan te bespreken (Woodward, 2003: 82; 2004: 25). De groep bestond onder meer uit statutaire leden van de Nationale Veiligheidsraad en een groep functionarissen die bij wet gaat over het Amerikaanse veiligheidsbeleid. Aanwezig waren, naast de President zelf, Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Colin Powell, Generaal Shelton (*Chairman of the Joint Chiefs of Staff*) en George Tenet (Hoofd van de CIA). Daarnaast waren Condoleezza Rice, Andrew Card (Chef-staf van het Witte Huis), Paul O'Neill (Minister van Financien), John Ashcroft (Minister van Justitie), Robert Mueller (Hoofd van de *Federal Bureau of Investigation*, FBI) uitgenodigd als hoofd van hun afdelingen. Ook waren John McLaughlin (onderdirecteur CIA), Cofer Black (Hoofd Terrorismebestrijding CIA), Paul Wolfowitz (Onderminister van Defensie) en Lewis 'Scooter' Libby (Chef-staf van de Vice-President) meegenomen door hun chefs (ibid., 2003: 82-98).

George Tenet was al hoofd van de CIA onder President Clinton en was de enige hoge functionaris die door Bush werd 'overgenomen' in zijn administratie. Hoewel hij zich, als directeur van de CIA, officieel niet mocht bemoeien met beleidsvorming, heeft hij hier wel veel invloed op gehad door de inlichtingen die hij doorgaf aan de President en zijn lidmaatschap van de Nationale Veiligheidsraad (Woodward, 2004: 18; Brown, 2008: 71-72; Decker, 2011). Tenet was een harde werker met een opvliegend karakter (Woodward, 2003: 16). Hij focuste zich op het vergroten van de rol van *Human Intelligence*, HUMINT genoemd, in een tijd waarin de technologische veranderingen *Signal Intelligence*, SIGINT, met behulp van satellieten en telefoons steeds populairder maakte. Onder Clinton was Tenet hiertoe begonnen met het opleiden van *case officers* op 'The Farm': het CIA-opleidingscentrum (ibid.: 16-17). Voor en na elf september hield hij zich met name bezig met de dreiging die uitging van Al Qaida. Zelf noemt hij zich geobsedeerd door de dreiging die uitging van deze terroristen (Tenet, 2008: 301). Irak kwam zelfs niet op zijn lijst van top drie bedreigingen tegen de Verenigde Staten voor (Woodward, 2003: 17, 46, 110; ibid., 2004: 12, 107; Tenet, 2008: 301).

Tijdens de vergadering op Camp David werd Bin Ladens Al Qaida besproken en werden ideeën te berde gebracht over wat de beste reactie zou vormen op de aanval. De aanwezigen kwamen overeen dat de bedreiging werd gevormd door terrorisme in het algemeen. Bush stelde dat het doel van een campagne het verslaan van terroristen in een aantal gebieden, waaronder Afghanistan, moest zijn

en dat staten die terroristen steunden hierdoor werden gemaand hun gedrag te veranderen (Woodward, 2003: 88). Hierbij opperde Tenet dat de CIA paramilitaire troepen kon inzetten in Afghanistan (wat ook zou gebeuren). Rumsfeld stelde echter dat de militaire bevoegdheden van de CIA begrensd moesten blijven (ibid.: 86). Rice luisterde (op verzoek van de President) vooral en stelde een aantal kritische vragen. Powell benadrukte het belang van de steun van een internationale coalitie in Afghanistan, maar Bush stelde dat de Verenigde Staten indien nodig alleen zouden handelen in hun strijd tegen terrorisme (ibid.: 88-89). Omdat de kans (historisch) groot was dat zou worden gefaald in Afghanistan, opperde Wolfowitz het idee Irak aan te vallen. Volgens hem was er een kans van tien tot vijftig procent dat Irak betrokken was bij elf september en was het land gemakkelijk binnen te vallen. Als reactie op dit pleidooi tekende zich een groep voor- en tegenstanders af. Shelton en Powell waren radicaal tegen een aanval op Irak. Rumsfeld hield zich op de vlakte en Bush, Cheney en Rice stelden dat het te vroeg was om Irak te bespreken. Bush zou later over deze vergadering zeggen dat hij bang was dat degenen die de Golfoorlog van 1991 hadden meegemaakt een kans zagen om wraak te nemen op Saddam Hussein (ibid.: 92). Op 7 oktober 2001 vielen de Verenigde Staten Afghanistan binnen en begon de oorlog tegen Al Qaida en de Taliban die Al Qaida openlijk steunde (ibid.: 202).

Omdat de President op Camp David duidelijk maakte dat het te vroeg was om over Irak te praten, werd dit onderwerp niet meer aangesneden in de Veiligheidsraad. Voor elf september werd echter wel over Irak gesproken door Bush' adviseurs. Zo had Rice de leden van de Nationale Veiligheidsraad (Cheney, Powell, Rumsfeld en McLaughlin als vervanger van Tenet) op 5 februari 2001 bij elkaar geroepen om over de Irakese dreiging te spreken, zonder dat de President (ibid., 2004: 13). Rice behoorde samen met enkele anderen tot *The Vulcans*. Deze groep adviseerde Bush sinds zijn verkiezingscampagne op het gebied van buitenlands beleid. De groep bestond voornamelijk uit individuen die zichzelf realisten noemen (Zakheim, 2011: xi-xiv). Een aantal van de leden sprak al sinds 1999 tegen Bush over de dreiging die uitging van Irak (Kessler, 2003).⁶⁰

Op 21 november 2001 haalde Bush Irak in het geheim aan door Rumsfeld te vragen naar de oorlogsplannen met betrekking tot Irak. Rumsfeld gaf daarbij aan dat het bestaande plan een geüpdate versie was van de in 1991 uitgevoerde *Operation Desert Storm* en dat dit plan zeer achterhaald was. Daarom kreeg hij de opdracht samen met Generaal Franks, die Opperbevelhebber van het *United States Central Command* (US CENTCOM) was waaronder Irak valt, een nieuw plan te ontwikkelen. Opvallend is dat Bush enkel Rice hiervan op de hoogte brengt (Woodward, 2004: 3).

Zonder dat het onderwerp in de Nationale Veiligheidsraad aan de orde komt, begonnen Rumsfeld en Franks in de winter van 2001/2002 in het geheim met het plannen van een militaire aanval op Irak. Ze hadden minimaal één keer per week contact over de kwestie, waarbij Rumsfeld overwegend kritische vragen stelde en Franks probeerde deze kritische opmerkingen te integreren in

⁶⁰ Op Rice (en Armitage) na, kregen de leden niet de hoogste functies in de administratie toebedeeld. Cheney, Rumsfeld, Powell en Tenet werden wel vaak met de groep geassocieerd (Zakheim, 2011).

de plannen (Woodward, 2004: 34, 40-41). De plannen werden opgesteld aan de hand van het plan dat al in het Pentagon was opgetekend, namelijk Op Plan 1003 (ibid.: 8). Door Franks en Rumsfeld werd dit plan *Operation Desert Storm Plus* genoemd, omdat het een geüpdate versie was van *Operation Desert Storm* zoals in 1991 uitgevoerd. Omdat beiden dit plan niet vonden voldoen, bood Franks Rumsfeld in de loop der tijd 22 plannen aan die een variatie waren op één van de door hem ontwikkelde hoofdplannen: *Operation Desert Storm Plus*, *Generated Start Plan*, *Running Start Plan* en het *Hybrid Plan*. Op 28 december 2001 gaf Franks de eerste briefing over de plannen aan de President. Via een videoverbinding volgden ook Cheney, Rice, Rumsfeld, Powell en Tenet de briefing waarna zij ook op de hoogte waren van de ontwikkelingen (ibid.: 52-66). In deze briefing legde Franks uit dat hij bij het maken van zijn nieuwe plannen, op aandringen van Rumsfeld, uitging van een nieuwe strategie en niet van traditionele oorlogsvoering. Op basis van Franks' ervaring in Afghanistan was de strategie gebaseerd op samenwerking tussen de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken en de CIA (ibid.). Rumsfeld drong tijdens de ontwikkelingen van de plannen overigens aan op snellere uitvoering en de inzet van minder manschappen (ibid.: 100, 133). Wanneer deze nieuwe plannen met Bush werden besproken stemde hij hier steeds weer mee in (ibid.: 53, 98, 121 122).

In navolging op Franks plannen, werd de CIA gevraagd of het 'iets' aan Irak kon doen zonder inmenging van Defensie (ibid.: 69). De CIA kwam met een voor Cheney verrassend antwoord: we kunnen het niet, maar we kunnen Defensie wel ondersteunen bij hun operatie. Cheney had nog nooit meegemaakt dat een overheidsorganisatie liet weten dat het iets niet kon uitvoeren (ibid.: 72-74).

Door het standpunt van de CIA en de plannen van Franks waarvoor samenwerking met de CIA was vereist, tekende Bush op 16 februari 2002 een document dat de CIA toestemming gaf undercover operaties uit te voeren in Irak. Twee paramilitaire teams werden het noorden van Irak ingestuurd om daar door middel van HUMINT informatie over het regime van Saddam Hussein te verkrijgen en te proberen dit van binnenuit te destabiliseren (Isikoff & Corn, 2006: 6-7; Woodward, 2004: 108). De operatie werd door de CIA 'DB/Anabasis' genoemd (Isikoff & Corn, 2006: 6). Cheney liet zich hier vaak over brieven en vroeg steeds naar bewijs voor een relatie tussen elf september en Irak (ibid.: 3-8).

De focus van de administratie bereikte op 29 januari 2002 de media als gevolg van Bush's *State of the Union*-toespraak. Hierin sprak hij van de 'as van het kwaad' en werd Irak naast Iran en Noord-Korea genoemd als gevaren voor de Verenigde Staten. Ook waarschuwde Bush voor staten die terroristen steunen en massavernietigingswapens bezitten (Bush, 2002). Powell werd zenuwachtig van de oorlogstaal in deze toespraak en binnen de administratie en vroeg een persoonlijk gesprek aan met Bush waarin hij opperde om het probleem Irak te internationaliseren en naar de Verenigde Naties (VN) te stappen als alternatief voor militair ingrijpen (Woodward, 2003: 308-310). Powell wilde een oorlog in Irak voorkomen omdat het slecht zou zijn voor de diplomatieke status van de Verenigde Staten. Volgens hem zou een dergelijke oorlog zorgen voor een sterke verzwakking van de diplomatieke-, militaire- en inlichtingenrelaties van de Verenigde Staten (ibid.; Powell, 2008). Door middel van VN-sancties zou de Irakese dreiging kunnen verminderen. Dit laatste opperde Powell ook

op 14 augustus tijdens een vergadering van de Nationale Veiligheidsraad waarbij Bush afwezig was vanwege zijn zomervakantie. Door te stellen dat zonder een gang naar de VN geen sprake kon zijn van Britse steun, wist hij zijn collega's te overtuigen (Woodward, 2004: 154-161). Op 16 augustus viel het besluit om de VN op te roepen iets aan de kwestie Irak te doen wanneer Bush hier mee instemt. Bush concludeerde daarbij dat de Verenigde Staten moesten inzetten op het sturen van VN-wapeninspecteurs naar Irak (Woodward, 2004: 164).

Na vele varianten van Op Plan 1003 gaf Franks zijn mensen op 6 augustus 2002 orders over te schakelen naar het in detail plannen van het door hem geschreven *Hybrid Plan*. Franks verwachtte dat hij rond februari 2003 de operatie zou moeten starten (ibid.: 100). Het geven van deze orders deed Franks overigens niet op direct bevel van Bush, maar omdat Bush het plan indirect had goedgekeurd door er tijdens een briefing geen commentaar op te hebben (ibid.: 244, 53, 98).⁶¹

Hoewel het *Hybrid Plan* vanaf 6 augustus 2002 werd uitgewerkt zonder dat dat naar de buitenwereld was gecommuniceerd en Bush op 16 augustus had besloten om naar de VN te stappen, gaf Cheney op 26 augustus een toespraak die voor opschudding zorgde. Hij stelde dat Irak over massavernietigingswapens beschikte en dat dit een aanval op het land rechtvaardigde (ibid.: 164). Het officiële overheidsbeleid was echter aan te sturen op het sturen van wapeninspecteurs naar Irak, omdat de CIA geen doorslaggevend bewijs had voor de aanwezigheid van deze wapens (ibid.: 166, 173-174). De ongecoördineerde opmerkingen van de overheidsfunctionarissen zijn later door Powell verklaard door het feit dat het zomervakantie was en de adviseurs geen direct contact hadden (ibid.). Op 7 september 2002, nog voor zijn oproep aan de VN, herhaalde Bush echter deels de opmerking van Cheney door tegen journalisten te zeggen dat de VS wisten dat Irak over massavernietigingswapens beschikte en dat hier iets aan moest worden gedaan (ibid.: 178).

Op 12 september 2002 gaf Bush zijn beroemde toespraak aan de Algemene Vergadering van de VN waarin hij de VN opriep actie te ondernemen tegen Irak dat sinds 1998 VN-wapeninspecteurs de toegang weigerde. Indirect gaf zijn toespraak ook een dreiging weer: als de VN niet in actie kwam, zouden de Verenigde Staten dat doen (Office of the Press Secretary, 2002b). Ruim een week later, op 21 september gaf Bush bovendien niet langer aan dat er geen oorlogsplannen op zijn bureau lagen, iets dat hij eerder altijd ontkende tegenover journalisten (Woodward, 2004: 188).

In de weken die volgden werd de in te dienen resolutie voor de VN-Veiligheidsraad opgesteld. De inhoud van deze resolutie zorgde voor opschudding tussen Powell en Cheney. Powell wilde een resolutie die zou worden aangenomen, terwijl Cheney een 'val' wilde zetten voor Saddam Hussein met een resolutie die ervoor zorgde dat hoe Irak ook op de resolutie reageerde, de Verenigde Staten

⁶¹ Het *Hybrid Plan* zoals Franks dat wilde uitvoeren was op 21 januari 2003 aan Bush gepresenteerd als 'Op Plan 1003 V' (Woodward, 2004: 365). Een groot aantal van de troepen was toen al in de regio gemobiliseerd. In dit plan waren alle fasen precies uitgewerkt. Het plan kende een 5-11-16-125-verdeling. In vijf dagen zou een luchtbrug worden geïnstalleerd, gevolgd door een troepenmobilisatie van elf dagen. In zestien dagen zouden vervolgens gezamenlijke lucht- en speciale operaties worden uitgevoerd. Ten slotte zou het grondoffensief 125 dagen duren (ibid.: 297-288; Reynolds, 2007: 38).

een legitieme grond hadden om Irak aan te vallen: of omdat Irak de waarheid vertelde en dus eerder had gelogen, of omdat het land loog door te stellen dat het geen massavernietigingswapens had. Volgens Cheney was hier genoeg bewijs voor. Powell was echter bang dat een aantal landen, met name Frankrijk, hier niet mee zouden instemmen. Daarom diende hij een ‘lossere’ resolutie in waarin stond dat Irak de resolutie zou schenden wanneer het geen waarheidsgetrouwe verklaring gaf over het bezit van massavernietigingswapens *en* niet zou samenwerken met de VN-wapeninspecteurs (ibid.: 222).⁶² Resolutie 1441 werd met vijftien tegen nul stemmen aangenomen (ibid.).

Op 26 november 2002 vroeg Franks Rumsfelds toestemming te beginnen met de troepenmobilisatie zoals het *Hybrid Plan* voorschreef. Bush had ingestemd met deze vroege mobilisatie. Rumsfeld weigerde echter, omdat het diplomatieke proces was gestart met Resolutie 1441 en mobilisatie een verkeerd signaal zou geven (ibid.: 231-233). Hij ontwierp daarom zelf een mobilisatieplan waarbij de mobilisatie in kleinere stappen gebeurde, zodat het minder zou opvallen (ibid.). Op 6 december werden de eerste Amerikaanse troepen in de regio gemobiliseerd (ibid.: 234).

Na het aannemen van de resolutie 1441 deed Hans Blix namens de VN onderzoek naar massavernietigingswapens in Irak (Burkeman, 2002). Op 7 december overhandigde Irak het gevraagde rapport waaruit bleek dat het niet langer over massavernietigingswapens beschikte. Omdat Bush de VN niet actief genoeg vond, had hij de CIA een onderzoek laten uitvoeren naar het komende rapport van Blix. Hieruit bleek dat Blix naar alle waarschijnlijkheid niet alles zou rapporteren omdat hij geen oorlog op zijn geweten wilde hebben (Woodward, 2004: 240). Bush kreeg echter van de CIA rapporten dat Irak massavernietigingswapens had waardoor hij het idee kreeg dat de VN de dreiging die van Irak uitging, onderschatte (Bush, 2010: 242-244; Woodward, 2004: 253). In deze periode, rond de kerst van 2002, nam Bush het besluit actie te ondernemen tegen Irak (Woodward, 2004: 254; Fromkin, 2012; The Sunday Times, 2005). Dit besluit nam hij zonder enig overleg met één van zijn adviseurs. Rice, Rumsfeld en Cheney werden echter, anders dan Powell, direct door Bush geïnformeerd over zijn besluit. Powell kreeg het besluit pas op 13 januari te horen toen Rice dit aan Bush adviseerde (Woodward, 2004: 269-273).

Vóór het nemen van dit cruciale besluit, hadden Bush en Rice de CIA gevraagd bewijslast tegen Irak te verzamelen. Op 21 december 2002 presenteren McLaughlin en Tenet hun informatie (Tenet, 2008: 359-367). De aanwezigen geloofden dat Irak massavernietigingswapens bezat (ibid.: 361). Omdat Bush de presentatie niet overtuigend vond, vroeg hij om een nieuw rapport. Dit rapport zou Bush gebruiken om coalitiepartners te overtuigen mee te doen aan de inval (ibid.: 360). Bush wilde koste wat kost Groot-Brittannië aan zijn zijde hebben (Woodward, 2004: 227).

In deze periode, wanneer de CIA opdracht krijgt bewijslast tegen Irak te verzamelen, werd een aantal adviseurs van Bush gekenmerkt door wantrouwen tegenover inlichtingen en de CIA. Rumsfeld en Rice waren bang dat inlichtingen de werkelijkheid onderschatten (ibid.: 174-179). Cheney vroeg

⁶² De verklaring die Saddam Hussein over het bezit van massavernietigingswapens zou geven, was niet langer doorslaggevend voor het schenden van de resolutie. Cheneys ‘val’ was met het woordje ‘en’ niet gezet.

zelfs geregeld persoonlijke *briefings* aan op het hoofdkantoor van de CIA en droeg (samen met Libby) de CIA op ‘rauwe’ data aan te dragen, zodat Cheney’s *staff* deze data kon analyseren (Isikoff & Corn, 2006: 5-6). Door de constante druk van Cheney om met bewijslast tegen Irak te komen, ontstond bij de CIA bovendien een cultuur waarbij de mensen ‘*overly eager to please*’ waren (ibid.: 5).⁶³

Naast de bewijslast die de CIA aandroeg, was op 1 oktober 2002 de *National Intelligence Estimate* uitgegeven (Tenet, 2008: 333). Dit jaarlijkse rapport, dat wordt geschreven door onder meer de CIA, de *Defense Intelligence Agency* (DIA) en de inlichtingendienst van het *Department of State*, concludeerde dat Irak massavernietigingswapens in bezit had (National Intelligence Council, 2002a: 5). Hoewel deze conclusie door Bush en zijn adviseurs vaak werd aangehaald, was er een annex in het rapport opgenomen door het *Department of State* waarin het duidelijk maakte dat het zich niet kon vinden in de conclusie en dat het geen reden zag om aan te nemen dat Irak in het bezit was van massavernietigingswapens (Bush, 2010: 242; National Intelligence Council, 2002b).

Op 22 januari 2003 presenteert de CIA een tweede document waarin meer bewijslast naar voren kwam. Dit werd door Bush naar onder andere de tweede man van Cheney, Libby, gestuurd om door hem uitgewerkt te worden tot ‘*The Case*’ (Woodward, 2004: 288). Libby moest zoals een advocaat in een rechtszaak, de zaak van de aanwezigheid van massavernietigingswapens in Irak verdedigen tegenover een jury: de VN, de media en mogelijke coalitiepartners (ibid.). In Libby’s presentatie zat echter een groot aantal ‘inlichtingen’ die door de CIA als onwaarheid waren bestempeld of in twijfel getrokken (ibid.: 289-290). Veel inlichtingen waren assumpties. Tenet had verschillende malen gezegd dat de CIA geen link kon vinden tussen Al Qaida en Irak (Tenet, 2008: 302, 341). Ook Defensie had volgens Franks al tien jaar via de DIA geen inlichtingen over massavernietigingswapens in Irak gekregen (Woodward, 2004: 173). Bovendien werden inlichtingen gebruikt die niet door de CIA konden worden bevestigd, zoals de inlichtingen van de Britse Inlichtingendienst dat Irak uranium uit Niger zou hebben gekocht, Irak in het bezit was van afvuursysteem waarmee wapens binnen vijfenveertig minuten konden worden afgevuurd en dat een terrorist die betrokken was bij elf september een gesprek had gehad met een Irakese *official* in Praag (Woodward, 2004: 190, 202, 289, 292; Commissie Davids, 2010, 314). De CIA deed echter gewaagde uitspraken en nam risico’s in eerdere documenten, zoals de *National Intelligence Estimate*, omdat Bush duidelijk had gemaakt dat er geen straf stond op fouten. Bovendien voerde Cheney constant druk uit op de CIA om met bewijslast tegen Irak te komen (Isikoff & Corn, 2006: 4-6). De terughoudendheid van de CIA waardoor de organisatie jarenlang werd gekenmerkt was onder de Bush-administratie daarom omgeslagen naar het nemen van risico’s (Calabresi, 2007; Woodward, 2004: 140, 196-200; Willing, 2007). Bush had de CIA bovendien opgedragen bewijslast tegen Irak te vinden en niet om bewijzen tegen de assumptie dat Irak massavernietigingswapens bezat, te leveren. Ieder mogelijk bewijs werd daarom ook meegenomen door Libby in ‘*The Case*’ (ibid.: 289-290).

⁶³ Opmerkelijk is dat Tenet in zijn memoires laat weten dat hij Cheney verwelkomde bij de CIA omdat Cheney er onder meer voor zorgde dat de CIA meer middelen tot haar beschikking kreeg (2008: 302).

Omdat Tony Blair aan Bush had aangegeven dat hij de inval in Irak enkel kon steunen wanneer een tweede VN-resolutie werd aangenomen, besloot Bush tegen zijn zin en die van zijn adviseurs in om naar de VN te gaan (Blair, 2010: 421-424; Woodward, 2004: 296). Een tweede resolutie leverde namelijk vertraging op terwijl Bush een groot deel van zijn troepen al gemobiliseerd had en de CIA waarschuwde dat het op het punt stond ontdekt te worden door Saddam Hussein (Woodward, 2004: 337). Powell werd opgedragen de door Tenet geleverde inlichtingen en de door Libby gemaakte ‘Case’ aan de VN-Veiligheidsraad op 5 februari 2003 te presenteren. Hierin stelde hij dat Irak in het bezit was van massavernietigingswapens (Powell, 2003; Woodward, 2004: 307-312). Ondanks de presentatie, lukte het de Verenigde Staten niet genoeg steun te krijgen, wat leidde tot het besluit om de resolutie terug te trekken op 17 maart 2003 (Copson, 2003: 3). Omdat Blair in de tussentijd toch nationale steun had gekregen, besloot Bush om Irak binnen te vallen op 19 maart 2003 (Woodward, 2004: 379).

For the peace of the world and the benefit and freedom of the Iraqi people, I hereby give the order to execute Operation Iraqi Freedom. May God bless the troops.

4.2 Irak en het organisatorisch procesmodel

In deze paragraaf zullen de operationele hypothesen van het organisatorisch procesmodel uit paragraaf 3.4 worden getoetst. Om deze te kunnen toetsen moet worden vastgesteld wat in deze casus de overheidsorganisaties zijn en wat hun SOPs zijn. Vervolgens moet worden bepaald welke informatie of beleidsopties zij hebben gegenereerd over massavernietigingswapens en Irak en of deze overeenkomen met hun SOPs. Omdat overheidsorganisaties informatie en beleidsopties genereren voor beleidsmakers, moet allereerst worden vastgesteld wie de beleidsmakers zijn in deze casus.

Allison stelt dat beleidsmakers de besluiten nemen in het organisatorisch procesmodel. In de casus ‘Irak 2003’ gaat het om een besluit omtrent nationale veiligheid en buitenlands. Dergelijke beleidsbesluiten worden binnen de Amerikaanse overheid besproken binnen de Nationale Veiligheidsraad (Decker, 2011: 4-5). Deze Raad adviseert en assisteert de President bij besluitvorming over nationale veiligheid (ibid.). Bovendien kreeg deze Raad onder Bush de taak om de effectieve ontwikkeling en implementatie van beleid te coördineren (The White House, 2001). Daarom wordt in dit onderzoek besloten de beleidsmakers vast te stellen op de ‘leden’ van deze Raad, omdat, op basis van bovenstaande, naar alle verwachting de besluiten omtrent buitenlands beleid tijdens vergaderingen van de Nationale Veiligheidsraad zullen worden genomen. Anders dan het organisatorisch procesmodel verwacht is de Nationale Veiligheidsraad echter geen *decision unit*, maar de officiële *locus of decision*, aangezien de President het alleenrecht heeft besluiten te nemen (Snyder & Bruck & Sapin, 2002: 85-86; The White House, 2001). Hoewel het voor het organisatorisch procesmodel niet van belang is welke individuen hierin plaatsnamen, is wel van belang vast te stellen welke functionarissen (namens welke overheidsorganisaties) deelnemen aan de vergaderingen van de Raad,

zodat kan worden vastgesteld welke organisaties informatie/beleidsopties inbrachten in de Raad. In tabel acht is te zien welke functionarissen in de Nationale Veiligheidsraad plaats hadden en daarmee wie de beleidsmakers zijn in de casus ‘Irak 2003’.

Tabel 7 – De functionarissen binnen de Nationale Veiligheidsraad 2001-2003⁶⁴

<i>Statutaire leden en adviseurs van de Nationale Veiligheidsraad⁶⁵</i>	<i>Door President George W. Bush uitgenodigde ‘attendees’ van de Nationale Veiligheidsraad</i>
President	National Security Advisor
Vice-President	Chief of Staff to the President
Secretary of State	Counsel to the President
Secretary of Defense	Secretary of the Treasury
Chairman of the Joint Chiefs of Staff	Assistant to the President for Homeland Security
Director of Central Intelligence	Assistant to the President for Economic Policy
	Attorney General ⁶⁶
	Director of the Office of Management and Budget ⁶⁷
	The heads of other executive departments and agencies, as well as other senior officials ⁶⁸

(Bron: Brown, 2008: 71-72; Decker, 2011; The White House, 2001; The White House, 2009a)

Om vast te stellen welke overheidsorganisaties moeten worden geanalyseerd binnen de casus ‘Irak 2003’ dient te worden vastgesteld welke overheidsorganisaties informatie leverden aan de Nationale Veiligheidsraad omdat dit de *locus of decision* is op het gebied van nationale veiligheid en buitenlands beleid.⁶⁹ Dit is bepaald door vast te stellen ‘op’ welke overheidsorganisaties de functionarissen ‘zitten’ die deelnemen aan de vergaderingen van de Nationale Veiligheidsraad, met andere woorden: aan welke overheidsorganisatie de functionarissen leiding geven. Dit is weergegeven in tabel negen.

⁶⁴ President George W. Bush veranderde de statuten van de Nationale Veiligheidsraad. Hoewel de reeds bestaande statutaire leden, lid bleven, werd in de nieuwe *directive* niet langer gesproken van ‘members’ maar van ‘attendees’ om zo problemen met het bevestigen van nieuwe ‘members’ door de Senaat volgens de *National Security Act* te voorkomen. ‘Attendees’ kwamen namelijk niet voor in de *National Security Act*, met het gevolg dat President Bush zo veel ‘Attendees’ kon uitnodigen als hij wilde (Brown, 2008: 71-72).

⁶⁵ In dit onderzoek wordt geen onderscheid gemaakt tussen leden en adviseurs van de Nationale Veiligheidsraad, omdat zij effectief dezelfde rol vervulden: deelnemen aan vergaderingen van de Nationale Veiligheidsraad.

⁶⁶ Enkel uitgenodigd wanneer het besprokene betrekking had op zijn/haar takenpakket (The White House, 2001).

⁶⁷ Enkel uitgenodigd wanneer het besprokene betrekking had op zijn/haar takenpakket (The White House, 2001).

⁶⁸ Hiermee worden ‘Attendees’ bedoelt die werden uitgenodigd wanneer deze over specifieke kennis bezaten over het besproken onderwerp (The White House, 2001).

⁶⁹ Zie de operationalisatie van ‘Beleidsmakers’.

Tabel 8 – De overheidsorganisaties en de Nationale Veiligheidsraad 2001-2003

<i>Funcitie</i>	<i>Overheidsorganisatie waarop deze functionaris ‘zit’.</i>
<i>Statutaire leden Nationale Veiligheidsraad</i>	
President	n.v.t.
Vice-President	n.v.t.
Secretary of State	<u>The Department of State</u>
Secretary of Defense	<u>The Department of Defense</u>
Chairman of the Joint Chiefs of Staff	The Joint Chiefs of Staff
Director of Central Intelligence	<u>The Central Intelligence Agency</u>
<i>Door President George W. Bush geregeld uitgenodigde ‘attendees’ van de Nationale Veiligheidsraad</i>	
National Security Advisor	n.v.t. ⁷⁰
Chief of Staff to the President	n.v.t.
Counsel to the President ⁷¹	n.v.t.
Secretary of the Treasury	The Department of the Treasury
Assistant to the President for Economic Policy	n.v.t.
Assistant to the President for Homeland Security	n.v.t. ⁷²

(Bron: Brown, 2008: 71-72; Decker, 2011; The White House, 2001; The White House, 2009a)

In deze tabel zijn de vertegenwoordigde organisaties binnen de Nationale Veiligheidsraad te zien. Bij het besluit welke van deze organisaties worden meegenomen in dit onderzoek, moet worden gekeken naar Allison's definitie van overheidsorganisaties. Deze luidt dat het grote organisaties zijn die *primary power* hebben en *primary responsibility* draagt op een bepaald beleidsterrein (Allison, 1971: 80). Op basis van deze definitie dienen alle overheidsorganisaties die onder een ‘attende’ vallen niet te worden meegenomen in dit onderzoek, omdat zij niet statutair, en dus niet bij wet, verantwoordelijk worden gehouden voor nationale veiligheid. Zij zijn dus niet *primary responsible*. In dit geval geldt dit enkel voor *The Department of the Treasury*. Hoewel uit de bestudering van de taakstelling van het *Department of the Treasury* blijkt dat dit ministerie taken toebedeeld heeft gekregen op het gebied van nationale veiligheid gaat het bij deze taken over financiële zaken die de nationale veiligheid kunnen raken (U.S. Department of the Treasury, 2012). Dit ministerie heeft daarom niet de *primary power* en *primary responsibility* op het gebied van nationale veiligheid, maar op zaken die het financiële

⁷⁰ De *National Security Adviser* heeft een eigen ‘Staff’. Omdat dit geen uitvoerend orgaan is en niet de *primary power* heeft of *primary responsibility* draagt op een bepaald beleidsterrein is het, ondanks dat het in de praktijk een relevante actor is, geen overheidsorganisatie zoals Allison deze beschrijft (Decker, 2011: 5). Op basis van Allison's criteria wordt deze niet meegenomen in dit onderzoek. In de conclusie wordt hier op ingegaan.

⁷¹ Dit is de persoonlijke juridische adviseur van de President.

⁷² Sinds januari 2003 is deze adviseur op het gebied van *Homeland Security* ook het hoofd van het *Department of Homeland Security*. Omdat dit niet het geval was tijdens het overgrote deel van deze casus, zal het *Department of Homeland Security* niet worden meegenomen in dit onderzoek.

systeem raken. Het functioneert daarmee op de rand van het beleidsterrein nationale veiligheid en zal slechts *input* leveren aan de Nationale Veiligheidsraad over veiligheidszaken die ook het financiële systeem raken. Omdat de casus ‘Irak 2003’ niet over financiële zaken gaat, maar over massavernietigingswapens, dit niet valt onder het takenpakket van de *Department of the Treasury* en de *Secretary of the Treasury* ‘slechts’ een ‘*attende*e’ is binnen de Nationale Veiligheidsraad wordt er in dit onderzoek voor gekozen om de *output* van de *Department of the Treasury* niet mee te nemen. Immers, enkel de statutaire leden zijn bij wet verantwoordelijk voor nationaal veiligheidsbeleid.

Tot slot dient te worden gekeken of de statutaire leden ‘op’ een overheidsorganisaties ‘zitten’ en of deze organisaties *primary power* hebben en *primary responsibility* dragen. Het *Department of Defense* draagt de verantwoordelijkheid voor militaire veiligheidsaangelegenheden, het *Department of State* draagt de verantwoordelijkheid voor diplomatieke veiligheidsaangelegenheden en de CIA doet dit voor inlichtingenvergaring. De *Joint Chiefs of Staff* (JCS) draagt echter geen *primary responsibility*. Deze organisatie verleent militair advies binnen de Nationale Veiligheidsraad via de *Chairman of the Joint Chiefs of Staff*. Hoewel deze *Chairman* specialist is op een bepaald beleidsterrein zit deze niet ‘op’ de militaire organisatie. Dit doet de *Secretary of Defense* (Department of Defense, 2012a). De *Joint Chiefs of Staff* wordt daarom niet als aparte overheidsorganisatie meegenomen in dit onderzoek, omdat het onderdeel is van het Amerikaanse Ministerie van Defensie.

Nu duidelijk is dat het *Department of Defense*, het *Department of State* en de CIA de overheidsorganisaties vormen in deze casus, dienen hun SOPs uiteen te worden gezet. De taakstelling van het *Department of Defense* luidt volgens de website als volgt (Department of Defense, 2012a).

The mission of the Department of Defense is to provide the military forces needed to deter war and to protect the security of our country.

Vervolgens dienen de machtsmiddelen van het *Department of Defense* te worden vastgesteld om aan de hand daarvan de *cognitive bias* van deze overheidsorganisatie te bepalen. Om te onderzoeken welke machtsmiddelen dit ministerie ter beschikking heeft, zal het *Quadrennial Defense Review* worden onderzocht waarin het Department of Defense iedere vier jaar, in opdracht van het Amerikaanse Congres de eigen prioriteiten en strategie voor de korte en lange termijn uiteenzet op basis van een dreigingsanalyse (Department of Defense, 2001). Ook laat het zien welke middelen het *Department of Defense* nodig heeft, welke capaciteiten het wil ontwikkelen en waarom deze moeten worden ontwikkeld. De *Quadrennial Defense Review* van 2001 is gericht op de ontwikkeling van (nieuwe) instrumenten voor het verslaan van tegenstanders (Department of Defense, 2001: IV). De instrumenten worden (in)direct in dit document genoemd: lucht-, zee- en landmacht die operaties kunnen uitvoeren waarbij vijanden worden uitgeschakeld (ibid.: 21). In het document worden ook concrete wapens genoemd zoals vliegdekschepen en vliegtuigen (ibid.: 22). Ook wordt gesproken over het verkrijgen van inlichtingen door het ministerie (ibid.: 37-40). Omdat in het document niet wordt

gesproken over economische middelen of diplomatieke middelen, kan worden geconcludeerd dat het *Department of Defense* een *cognitive bias* kent in de richting van militaire capaciteiten.

Daarnaast moet de terughoudendheid van het *Department of Defense* worden geanalyseerd. Er zal sprake zijn van terughoudendheid als het genereren van informatie of beleidsopties zorgt voor schade aan de organisatie. Schade kan worden aangebracht indien informatie of beleidsopties de hoeveelheid werk of de hoogte van het budget compromitteert. In het geval van het *Department of Defense* is de terughoudendheid duidelijk: wanneer het middelen inzet in een operatie is de kans groot dat er slachtoffers vallen onder de manschappen en dat materiële middelen grote schade oplopen. In de jaren negentig heeft het *Department of Defense*, onder Colin Powell, dan ook de Powell-doctrine ontwikkeld die stelt dat enkel militaire middelen moeten worden ingezet als sprake is van een ‘exit-strategie’ en er *overwhelming force* wordt ingezet, zodat in alle waarschijnlijkheid de operatie in het voordeel van de Verenigde Staten wordt beslecht (Haddick, 2010). De terughoudendheid van het *Department of Defense* kan daarom worden verwoord als het enkel inzetten van de eigen capaciteiten als de manschappen en middelen een kleine kans op ‘beschadiging’ lopen.

De SOP voor informatiegeneratie luidt dat het *Department of Defense* informatie zal genereren over het bestaan van militaire dreigingen gespecificeerd in vijanden en gevaren tegen de Verenigde Staten, aangezien het de taak heeft deze dreigingen te verkleinen en aanvallen te voorkomen. De SOP voor het genereren van beleidsopties zal een combinatie zijn van de terughoudendheid die de organisatie kent en de wil om de eigen middelen in te zetten, omdat de organisatie zichzelf niet overbodig wil maken. De SOP luidt daarom dat het *Department of Defense* voorstellen indient om vijanden uit te schakelen met gebruik van maximale militaire middelen om het verlies van mensenlevens en middelen te beperken. In tabel tien wordt bovenstaande samengevat.

Tabel 9 – SOP Department of Defense

Taakstelling	Het leveren van militaire middelen om oorlog te voorkomen door afschrikking en de veiligheid van de Verenigde Staten te waarborgen.
Cognitive bias	Militaire capaciteit.
Terughoudendheid	Het enkel inzetten van de eigen capaciteiten als de eigen manschappen en middelen een kleine kans op ‘beschadiging’ lopen.
SOP informatiegeneratie	Het genereren van informatie over het bestaan van militaire dreigingen gespecificeerd in vijanden van, en gevaren voor, de Verenigde Staten.
SOP Generatie van beleidsopties	Het indienen van voorstellen om vijanden uit te schakelen met daarbij het gebruik van maximale militaire middelen om het verlies van mensenlevens en middelen te beperken, zoals de Powell-doctrine voorschrijft.

De taakstelling van het *Department of State* luidt als volgt (Department of State, 2012a).

Shape and sustain a peaceful, prosperous, just, and democratic world and foster conditions for stability and progress for the benefit of the American people and people everywhere.

Hoewel het *Department of State* pas sinds de Obama-administratie een *Quadrennial Diplomacy and Development Review* heeft, kan deze wel worden gebruikt om de beleidsmiddelen van deze organisatie vast te stellen. Allison stelt immers dat organisatorisch beleid slechts incrementeel verandert (Allison, 1971:85, 91). De titel van de *Review* is veelzeggend voor de macht die dit ministerie kan inzetten: ‘*Leading Through Civilian Power*’ (Department of State, 2010). Uit de *Review* blijkt dat deze organisatie door middel van diplomatie conflicten probeert te voorkomen en wereldwijde ontwikkeling stimuleert (ibid.: 75, 121). Daarnaast blijkt uit de bestudeerde literatuur dat Powell (en Armitage) het werk van hun organisatie zagen als het gebruiken van diplomatieke middelen en het instellen van sancties (Tenet, 2008: 303). Woodward verwoordt het als volgt (2004: 39-40).

The State Department account is diplomacy, making their game negotiations and talk, not war, to solve problems such as Iraq.

Het *Department of State* heeft geen militaire middelen in bezit. Het kan echter onderhandelen met derden, economische sancties opleggen en samenwerkingsverbanden oprichten (Department of State, 2010: 13-14; Tenet, 2008: 303). De *cognitive bias* van deze organisatie is daarom diplomatieke capaciteit en in mindere mate economische capaciteit. Het kent geen terughoudendheid ten opzichte van het eigen beleid, omdat het geen fysieke middelen heeft die kunnen worden beschadigd.

De SOP voor informatiegeneratie kan worden vastgesteld op het genereren van informatie over internationale (in)stabiliteit en democratie en de gevolgen hiervan voor de veiligheid van de Verenigde Staten. De SOP voor het genereren van beleidsalternatieven wordt gekenmerkt door het voorstellen van beleid dat bestaat uit het voeren van onderhandelingen en het opleggen van economische sancties dan wel beloningen. In onderstaande tabel wordt bovenstaande informatie samengevat.

Tabel 10 – SOP Department of State

Taakstelling	Het bevorderen van vrede, welvaart, rechtvaardigheid en democratie in de wereld en condities scheppen voor stabiliteit en vooruitgang voor de Verenigde Staten en andere staten.
Cognitive bias	Diplomatieke capaciteit en (in mindere mate) economische capaciteit.
Terughoudendheid	Geen.
SOP informatiegeneratie	Het genereren van informatie over internationale (in)stabiliteit en democratie en de gevolgen hiervan voor de veiligheid van de Verenigde Staten.
SOP Generatie van beleidsopties	Het voorstellen van beleid dat bestaat uit het voeren van onderhandelingen en het opleggen van economische sancties, dan wel beloningen.

De taakstelling van de CIA luidt volgens de eigen website als volgt.

We are the nation's first line of defense. (...) We (...) [collect] information that reveals the plans, intentions and capabilities of our adversaries and provides the basis for decision and action. [We produce] timely analysis that provides insight, warning and opportunity to the President and decisionmakers (...). [We conduct] covert action (...) to preempt threats or achieve US policy objectives.

De middelen die de CIA ter beschikking heeft, zijn nergens concreet beschreven, aangezien de CIA geheime operaties uitvoert. Aan de hand van de taakstelling en de literatuur kunnen de middelen van de CIA echter wel (deels) worden achterhaald. Dit zijn middelen om inlichtingen te vergaren, zowel *human intelligence* als *signal intelligence* (Woodward, 2003: 16-17; Ackerman, 2001). Daarnaast kan de CIA mensen in het buitenland inzetten om te infiltreren of om paramilitaire operaties uit te voeren (ibid., 2004: 139). De *cognitive bias* van de CIA is daarom militaire capaciteit.

De CIA kent een grote terughoudendheid die kan worden teruggevonden in de literatuur. Volgens Parker en Stern zal de CIA enkel informatie doorgeven aan beleidsmakers wanneer de eigen mensen hierdoor niet in gevaar komen of pas in een laat stadium om de veiligheid van het personeel te waarborgen (2002: 611; Woodward, 2004: 174, 179). Daarnaast is de CIA voorzichtig met het trekken van conclusies en zal het daarom geen ‘*worst case scenario*’s naar buiten brengen (Calabresi, 2007). Bovendien geeft de CIA altijd een mate van zekerheid aan bij het geven van informatie (CIA, 2012)

De SOP voor informatiegeneratie luidt dat de CIA informatie zal genereren over het bestaan van vijanden en bedreigingen tegenover de Verenigde Staten. Deze informatie zal in een relatief laat stadium worden doorgegeven aan beleidsmakers, wanneer de CIA zeer zeker is van de informatie. Er worden geen risico's genomen. De SOP voor het genereren van beleidsopties is minder relevant voor de CIA, omdat de CIA in de eerste plaats een adviesorgaan is. Echter, de CIA zal beleid voorstellen dat het doel heeft meer of betere inlichtingen te verschaffen of door middel van geheime operaties de opgespoorde bedreigingen uit te schakelen. Dit laatste gebeurt enkel als de mensen in het veld niet te veel gevaar lopen en de operatie kans van slagen heeft. Bovenstaande is in tabel twaalf te zien.

Tabel 11 – SOP CIA

Taakstelling	Het genereren van informatie over plannen en capaciteiten van ‘tegenstanders’. Het analyseren van deze informatie en het uitvoeren van geheime operaties om aanvallen tegen te gaan en doelen van de Verenigde Staten te bereiken.
Cognitive bias	Militaire capaciteit.
Terughoudendheid	Het leveren van informatie wanneer de eigen mensen geen schade ondervinden. De informatie wordt vergezeld met een schatting van zekerheid. De CIA neemt bovendien geen risico door enkel ‘zekere’ informatie naar buiten te brengen. Er terughoudendheid bij het uitvoeren van operaties. De veiligheid van de mensen de kans van slagen van de operatie staat hierbij voorop.
SOP informatiegeneratie	Het genereren van informatie over het bestaan van vijanden en bedreigingen tegenover de Verenigde Staten wanneer deze informatie ‘zeker’ is.
SOP Generatie van beleidsopties	Beleid voorstellen over het verkrijgen van meer of betere inlichtingen of het uitvoeren van geheime operaties om opgespoorde bedreigingen uit te schakelen.

Na het vaststellen van de overheidsorganisaties en hun SOP s dient te worden vastgesteld welke informatie deze organisaties hebben verschaft aan de beleidsmakers over het bezit van massavernietigingswapens door Irak. Informatie hierover is reeds beschreven in paragraaf 4.1.

Uit de literatuur blijkt dat het *Department of Defense* het verzamelen van informatie over de aanwezigheid van massavernietigingswapens in Irak aan de CIA overliet. Het heeft van november 2001 tot en met maart 2003 verschillende beleidsopties voor de President ontwikkelt en deze hierover gebrieft. Het briefte de beleidsmakers echter niet over verkregen inlichtingen. Bovendien blijkt uit de literatuur dat Rumsfeld zijn mensen expliciet opdroeg voor inlichtingen naar de CIA te gaan. Hieruit blijkt dat deze organisatie zelf (zeer) weinig inlichtingen ontwikkelde (Woodward, 2004: 158-159). Dit blijkt ook uit bestudering van het rapport van de Commissie Davids over de besluitvorming omtrent Irak (2010: 314). Opmerkelijk is echter dat het *Department of Defense*, ondanks dat het geen inlichtingen doorgaf aan beleidsmakers, wel beschikt over een inlichtingenorganisatie: de DIA. Deze organisatie heeft een marginale rol gespeeld in het verkrijgen van informatie omtrent massavernietigingswapens en Irak. Dit was hun aandeel in het *National Intelligence Estimate*-rapport waarin werd geconcludeerd dat Irak beschikt over massavernietigingswapens (National Intelligence Council, 2002a: 5). In tabel dertien is bepaald, welke score het *Department of Defense* behaalt op het genereren van informatie over het bezit van massavernietigingswapens door Irak.

Tabel 12 – Informatiegeneratie Department of Defense

Informatie	score
DIA's aandeel in de <i>National Intelligence Estimate</i>	‘1’
Totaalscore	‘1’

Het *Department of State* kent net als het *Department of Defense* een eigen inlichtingenorganisatie, de *Bureau of Intelligence and Research*. Deze neemt ook deel aan het schrijven van het *National Intelligence Estimate* (National Intelligence Council, 2002a: 93). Het *Department of State* was het echter niet eens met de conclusie van het rapport en heeft een annex toegevoegd waarin het zijn eigen conclusie trekt. Deze luidt als volgt (National Intelligence Council, 2002b).

The Assistant Secretary of State for Intelligence and Research (INR) believes that Saddam continues to want nuclear weapons and that available evidence indicates that Baghdad is pursuing at least a limited effort to maintain and acquire nuclear weapons-related capabilities. The activities we have detected do not, however, add up to a compelling case that Iraq is currently pursuing (...) to acquire nuclear weapons. Iraq may be doing so, but INR considers the available evidence inadequate to support such a judgment. Lacking persuasive evidence that Baghdad has launched a coherent effort to reconstitute its nuclear weapons program, INR is unwilling to speculate (...) or to project a timeline for the completion of activities it does not now see happening.

Uit bovenstaand citaat blijkt dat het *Department of State* stelt dat Irak wel massavernietigingswapens wil bezitten en probeert gerelateerde wapens in bezit te krijgen, maar dat Irak op het moment van schrijven geen massavernietigingswapens bezit. Ook wordt niet gesteld dat Irak de mogelijkheden heeft om massavernietigingswapens te vervaardigen. Uit de literatuur blijkt daarnaast dat, Colin Powell, die het *Department of State* vertegenwoordigt in de Nationale Veiligheidsraad, onder ander in augustus 2002 een poging heeft gedaan om Bush ervan te overtuigen af te zien van een militaire operatie in Irak. Echter, Powell heeft hierbij geen argumenten of inlichtingen gebruikt over massavernietigingswapens. Ook blijkt uit de literatuur dat het *Department of State*, naast de annex in het *National Intelligence Estimate*, de beleidsmakers niet heeft gebriefd over het bezit van massavernietigingswapens door Irak. In tabel veertien is bepaald, welke score het *Department of State* behaalt op het genereren van informatie over het bezit van massavernietigingswapens door Irak.

Tabel 13 – Informatiegeneratie Department of State

Informatie	score
Het aandeel van het Department of State in de <i>National Intelligence Estimate</i>	‘-1’
Totaalscore	‘-1’

De CIA briefte de beleidsmakers, anders dan bovenstaande overheidsorganisaties, sinds september 2001 constant over bestaande gevaren. Zo ontwikkelden zij iedere dag een nieuwe *threat matrix* (Tenet, 2008: 235). In dit rapport werden de grootste bedreigingen tegen de Verenigde Staten gecategoriseerd (ibid.: 229-257). De CIA zag Irak echter niet als groot gevaar en nam deze dan ook niet op in de top drie bedreigingen (Tenet, 2008: 301; Woodward, 2003: 46). Bush zegt echter dat hij

in het najaar van 2002 in zijn dagelijkse CIA-briefings te horen kreeg dat Irak over massavernietigingswapens beschikte (Woodward, 2004: 253; Rice, 2011: 168). Een andere bron binnen de CIA stelt echter dat Bush letterlijk van de CIA te horen kreeg dat Irak geen massavernietigingswapens bezat (Drumheller 2006). Door de geheimhouding van vele documenten is niet te achterhalen welke van deze bronnen gelijk heeft. Wel kan worden vastgesteld dat de CIA meeschreef aan het *National Intelligence Estimate* waarin werd geconcludeerd dat Irak massavernietigingswapens bezat (National Intelligence Council, 2002a: 93). Bovendien stelde de CIA, in opdracht van Bush, een document samen met alle bewijzen van massavernietigingswapens in Irak. Hoewel de CIA ook bewijzen tegen dit bezit had (aangezien het had bewezen dat Irak geen uranium van Niger had gekocht zoals de Britten beweerden), kende dit document enkel bewijzen vóór het bezit van dit type wapens door Irak. Alhoewel dit document duidelijk aangaf dat er geen ‘*smoking gun*’ was gevonden en er geen direct bewijs was dat Irak over de wapens beschikte, werd door de directeur van de CIA, Tenet, wel gesteld dat de CIA aannam dat Irak hierover beschikte. Het document van de CIA werd vervolgens door Libby gebruikt in het maken van ‘*The Case*’ en door Powell in zijn VN-presentatie. Ook de Nederlandse inlichtingendiensten melden in 2002 dat de CIA aan de dienst duidelijk maakte dat Irak massavernietigingswapens bezat (Commissie Davids, 2010: 313-317).

Tabel 14 – Informatiegeneratie CIA

Informatie	score
Het aandeel van de CIA in de <i>National Intelligence Estimate</i>	‘1’
De documenten die de CIA leverde in het najaar van 2002 aan de beleidsmakers en die werden gebrieft aan de beleidsmakers	‘1’
Documenten met informatie die naar buitenlandse inlichtingendiensten werden verzonden.	‘1’
<i>Totaalscore</i>	‘1’

Naast het genereren van informatie, moet ook worden onderzocht welke beleidsopties door de overheidsorganisaties werden aangedragen. President Bush gaf Rumsfeld op 21 november 2001 opdracht te onderzoeken welke mogelijkheden er waren met betrekking tot het aanvallen van Irak. Vervolgens zouden Rumsfeld en Generaal Franks Bush verschillende malen brieven over de vorderingen in de beleidsopties. Franks presenteerde namens het *Department of Defense* verschillende opties, te weten *Operation Desert Storm Plus*, *Generated Start Plan*, *Running Start Plan* en het *Hybrid Plan*. Binnen deze opties waren nog een aantal variaties gemaakt. In deze plannen zag het *Department of Defense* werk weggelegd voor de CIA en het *Department of State*. Opvallend is dat Defensie bij deze beleidsopties probeerde het gebruik van manschappen en tijd tot een minimum te beperken. Het *Department of Defense* opperde dat het *Hybrid Plan* de beste beleids optie was omdat het de minste manschappen en tijd nodig had om te operatie te laten slagen.

Het *Department of State* was door de President niet gevraagd om beleidsopties te genereren, zoals dit duidelijk wel bij het *Department of Defense* gebeurde. Op 14 augustus 2002 uitte de ‘leider’ van dit ministerie, Powell, echter zijn zorgen over het starten van een militaire operatie en opperde hij de gang naar de VN die het probleem Irak zou kunnen opheffen door middel van sancties. Op 16 augustus 2002 werd dit ook besloten door Bush. Hoewel het *Department of State* geen militaire beleidsopties ontwikkelde werd door de Colin Powell wel gehamerd op het belang van het vormen van een internationale coalitie om zo de problemen die een unilaterale actie zou opleveren voor de diplomatieke verhoudingen te voorkomen of tot een minimum te beperken.

De CIA is bij wet een adviesorgaan van de Nationale Veiligheidsraad en presenteert geen beleidsopties aan beleidsmakers (Brown, 2008: 71-72; Decker, 2011). De CIA kreeg echter opdracht te onderzoeken of het iets kon doen aan de kwestie Irak. Hierop antwoordde de CIA dat het niet alleen kon handelen. Daarnaast stelde het voor om met paramilitaire eenheden en inlichtingenvergaring het *Department of Defense* te ondersteunen bij een militaire operatie. Deze aanpak had zowel de voorkeur van de CIA als het *Department of Defense* omdat het de effectiviteit van de operatie zou vergroten.

4.2.1 Hypothesen

Op basis van bovenstaande vaststellingen in de empirie, kan de eerste hypothesen van het organisatorisch procesmodel worden beantwoord. Deze luidt als volgt.

De overheidsorganisaties zullen geen type informatie over het bezit van massavernietigingswapens door Irak of beleidsopties genereren met betrekking tot Irak die niet past binnen hun SOP(s).

Het *Department of Defense* heeft informatie gegenereerd waarin werd gesteld dat Irak in het bezit was van massavernietigingswapens. Daarnaast heeft het beleidsopties gegenereerd voor het invallen van Irak. Deze werden steeds vernieuwd met als doel minder manschappen, minder materieel en minder tijd te besteden aan Irak. Volgens de informatiegeneratie-SOP zou het *Department of Defense* informatie naar buiten brengen over het bestaan van militaire dreigingen (gespecificeerd in vijanden en gevaren tegen de Verenigde Staten). Met het genereren van informatie over de dreiging die uitgaat van een nucleair Irak, heeft de organisatie informatie gegenereerd die overeenkomt met de SOP. Volgens de vastgestelde SOP voor het genereren van beleidsopties zou het *Department of Defense* voorstellen indienen voor het uitschakelen van vijanden waarbij het gebruik maakt van maximale militaire middelen. In deze casus is sprake van een gedeeltelijke overeenkomst tussen de empirie en deze SOP. Hoewel het *Department of Defense* wel overeenkomstige beleidsopties heeft gegenereerd, heeft het, in tegenstelling tot de verwachting, getracht zo min mogelijk middelen en manschappen in te zetten.

Het *Department of State* heeft informatie gegenereerd waaruit blijkt dat Irak niet beschikt over massavernietigingswapens. Daarnaast heeft het de beleidsopties gegenereerd om naar de VN te

stappen en om een internationale coalitie op te bouwen. De informatiegeneratie-SOP van deze organisatie luidt dat het informatie zal genereren met betrekking tot instabiliteit, democratie en de veiligheid van de Verenigde Staten. De SOP voor het genereren van beleidsopties luidt dat het voorstellen zal doen die bestaan uit het voeren van onderhandelingen en het instellen van economische maatregelen. De informatiegeneratie komt overeen met de vastgestelde SOP. Immers, het *Department of State* heeft informatie gegenereerd met betrekking tot de veiligheid van de Verenigde Staten door informatie over massavernietigingswapens naar buiten te brengen. Door deze informatiegeneratie, ondersteunt het overigens de gegenereerde beleidsopties om de diplomatieke weg in te slaan en het waarborgen van de eigen diplomatieke betrekkingen door een internationale coalitie te betrekken bij een militaire operatie in Irak. Het *Department of State* heeft daarom gehandeld volgens de eigen SOPs.

De CIA heeft informatie gegenereerd waarin wordt gesteld dat Irak over massavernietigingswapens beschikt. Daarnaast heeft het beleidsopties gegenereerd waarbij de organisatie het *Department of Defense* ondersteunt bij haar operaties. De informatiegeneratie-SOP van de CIA luidt dat het informatie zal genereren over het bestaan van vijanden en bedreigingen tegenover de Verenigde Staten. Daarnaast zal het beleidsopties genereren die bestaan uit het verkrijgen van meer of betere inlichtingen of het uitvoeren van geheime operaties om opgespoorde bedreigingen uit te schakelen. Hoewel de gegenereerde informatie overeenkomt met de SOP van de CIA is het opmerkelijk dat de CIA concludeerde dat Irak massavernietigingswapens bezat terwijl het geen 'smoking gun' kon vinden. Enkele functionarissen van de CIA hebben hierover gezegd dat zij onder Bush meer risico durfden te nemen. Dit komt niet overeen met de SOP om pas informatie naar buiten te brengen als deze 'zeker' is. De beleidsoptie komt wel overeen met de SOP om weinig risico te nemen. Toch is deze beleidsoptie in strijd met Allison's verwachtingen, aangezien Allison stelt dat organisaties willen overleven en daarom hun taakstelling zo goed mogelijk zullen uitvoeren. Daarnaast zijn organisaties elkaars concurrenten en bakenen zij hun werkterrein af. In het geval van de CIA is het echter zo dat deze zelf aangaf dat het een opdracht niet kon uitvoeren, waarbij het zijn eigen overleven indirect in gevaar bracht: het gaf aan dat het niet kon doen waarvoor het is opgericht. Daarnaast stelde het voor als een extra arm van het *Department of Defense* te dienen. Dit is in strijd met Allison's verwachtingen. Deze beleidsoptie komt echter wel overeen met de SOP om weinig risico te nemen.

De eerste hypothese kan om bovenstaande vaststellingen niet worden aangenomen. Hoewel het *Department of Defense* en het *Department of State* informatie genereerden die overeenkomt met hun SOPs, deed de CIA dit niet door risicovolle informatie te genereren. Het was voor hen niet 'zeker' dat Irak massavernietigingswapens bezat waardoor deze bewering een risico vormde. Daarnaast genereerden het *Department of Defense* en de CIA beleidsopties die in strijd waren met hun SOPs.

De tweede hypothese van het organisatorisch procesmodel luidt als volgt.

Het besluit om Irak binnen te vallen zoals dit werd besloten door beleidsmakers, zal niet afwijken van een beleidsoptie zoals deze is voorgesteld door de overheidsorganisaties.

Het besluit om Irak binnen te vallen op 19 maart 2003 komt overeen met de voorstellen van het *Department of Defense*. Het feit dat het *Hybrid Plan* (Op Plan 1003 V) werd gekozen om aan te vallen komt ook overeen met de verwachting. Dit was een van de door het *Department of Defense* ontwikkelde beleidsopties. Toch is dit plan niet in zijn geheel uitgevoerd zoals Generaal Franks dit had gepland met zijn *staff*. De *Secretary of Defense*, en beleidsmaker, Rumsfeld heeft er namelijk eigenhandig voor gezorgd dat de troepenmobilisatie op een andere manier plaatsvond dan gepland. Het besluit kwam daarom grotendeels overeen met de voorgestelde beleidsoptie.

De beleidsopties die het *Department of State* heeft voorgedragen, de eerste gang naar de VN in september 2002 en het aansturen op een internationale coalitie, komen overeen met het besluit: op aangeven van dit ministerie is de gang naar de VN ingezet en werd door de beleidsmakers gebouwd aan een internationale coalitie met onder meer Groot-Brittannië en Australië.

Ook de beleidsopties die de CIA genereerde zijn gebruikt. Dit zijn het integreren van de CIA in het werk van het *Department of Defense* en het goedkeuren van uitgebreidere bevoegdheden voor de CIA op 16 februari 2002 om hun ondersteunende werk te verrichten in Irak.

Toch is er één punt in het beleid dat niet overeenkomt met de beleidsopties die zijn gegenereerd door de overheidsorganisaties. Dit is het besluit om een tweede VN-resolutie in te dienen. Dit besluit werd zelfs afgekeurd door de functionarissen die ‘op’ de verschillende organisaties zaten. Toch werd dit besluit genomen om zo de deelname van Groot-Brittannië aan de operatie te garanderen. Door dit laatste kan de tweede hypothese niet worden aangenomen. Daarnaast is er nog een vaststelling gedaan in de empirie waardoor deze hypothese niet kan worden aangenomen. De hypothese stelt dat beleidsmakers, degenen die deelnemen aan de Nationale Veiligheidsraad, de besluiten nemen. In praktijk was dit echter steeds President Bush die dit deed. Bij het besluit tot militair ingrijpen over te gaan, vroeg hij zelfs niet om advies. Ook hierom kan de tweede hypothese niet worden aangenomen.

4.2.2 Conclusie

Beide hypothesen van het organisatorisch procesmodel kunnen in dit onderzoek niet worden aangenomen. De hypothese over informatiegeneratie en beleidsopties kan niet worden aangenomen omdat de overheidsorganisaties ieder informatie en/of een beleidsoptie hebben gegenereerd die in strijd was met hun SOP. De vraag is of er een exogene of casusgerelateerde verklaring is voor al deze afwijkingen van de hypothese. Hier wordt in hoofdstuk vijf verder op ingegaan.

De hypothese over genomen besluiten kan niet worden aangenomen omdat de genomen besluiten niet door beleidsmakers zijn gemaakt, maar door President Bush en daarnaast door één van de beleidsmakers, Rumsfeld, werd geïntervenieerd in de voorbereiding van het reeds besloten plan en het daarom niet werd uitgevoerd volgens de aangedragen beleidsoptie. Beide vaststellingen laten zien dat Allison wellicht de rol van de President en de rol van individuele beleidsmakers in de besluitvorming heeft onderschat. Hier wordt in hoofdstuk vijf verder op ingegaan.

4.3 Irak en het bureaupolitieke model

In deze paragraaf zullen de operationele hypothesen van het bureaupolitieke model worden gemeten. Hiertoe wordt vastgesteld wie de spelers zijn, wat hun standpunten zijn, welke informatie zij hebben gegenereerd, of en hoe hun carrière te schaden valt en of sprake was van een onderhandelingspel.

De besluiten omtrent veiligheidsbeleid worden in de Verenigde Staten besproken en gecoördineerd door de leden van de Nationale Veiligheidsraad (The White House, 2001). De Raad vormt echter wederom de *locus of decision* en niet de *decision unit*, omdat de President als enige ‘speler’ besluiten neemt (ibid.). Omdat per presidentiële *directive* is vastgesteld dat de Raad adviseert en coördineert op het gebied van buitenlands beleid, wordt in dit onderzoek verwacht dat de besluiten tijdens de vergaderingen van de Raad zullen worden genomen.

Om te bepalen welke ‘leden’ van de Raad ‘spelers’ zijn, moet worden vastgesteld welke leden altijd welkom waren bij de vergaderingen. De President, Vice-president, *Secretary of State*, *Secretary of Defense*, *Chairman of the Joint Chiefs of Staff* en de *Director of the CIA* zijn statutaire leden van de Raad. Zij hebben bij wet het recht iedere vergadering bij te wonen (Decker, 2011: 4-5). De andere deelnemers zijn *attendeas* en zijn door Bush uitgenodigd mee te vergaderen. Zij zullen niet mee worden genomen als spelers, omdat zij niet altijd aanwezig mochten zijn. Hier wordt één uitzondering op gemaakt: de *National Security Advisor* Condoleezza Rice. Zij zat namelijk de vergaderingen voor in plaats van Bush als deze niet aanwezig was en was volgens de literatuur, anders dan de andere *attendeas*, altijd aanwezig bij de vergaderingen. In tabel zestien zijn de spelers van deze casus weergegeven.

Tabel 15 - Spelers

<i>Functie</i>	<i>Speler</i>
President	George W. Bush
Vice-President	Dick Cheney
Secretary of State	Colin Powell
Secretary of Defense	Donald Rumsfeld
Chairman of the Joint Chiefs of Staff	Generaal Shelton. Vanaf oktober 2001 Generaal Myers
Director of Central Intelligence	George Tenet
National Security Advisor ⁷³	Condoleezza Rice

(Bron: Brown, 2008: 71-72; Decker, 2011; The White House, 2001; The White House, 2009a)

In de casus ‘Irak 2003’ wordt het theater waarin het onderhandelingspel plaatsvindt, gevormd door de Nationale Veiligheidsraad. Een aantal van de vastgestelde spelers kennen voordelen in dit ‘spel’. Dit is als eerste President Bush. Als President heeft hij de macht om de besluiten te nemen. Daarnaast kent

⁷³ De *National Security Advisor* is geen statutair lid van de Nationale Veiligheidsraad (Decker, 2011:5).

Tenet een voordeel omdat hij over de informatie beschikt die is verkregen uit inlichtingen. Rumsfeld en Powell kennen dit voordeel veel minder omdat hun inlichtingendiensten, de DIA en het *Bureau of Intelligence and Resource* minder inlichtingen verzamelen. Cheney kende echter hetzelfde voordeel als Tenet, omdat hij door Bush was aangesteld als ‘inlichtingenpersoon’. Cheney kreeg daarom persoonlijke briefings van de CIA en kreeg toegang tot ‘rauwe’ data. Daarnaast kende Rumsfeld een voordeel: hij had het monopolie op het vormen en brieven van militaire beleidsopties en dus op welke keuzes aan andere deelnemers van de Nationale Veiligheidsraad werden gepresenteerd. In deze casus is, zo blijkt uit bovenstaande, sprake van een ‘theater’ waarin wordt onderhandeld en van ‘spelregels’ en voordelen voor enkele spelers. Daarom kan worden gesproken van een onderhandelingspel.

Na de vaststelling van de spelers en het onderhandelingspel moet worden nagegaan welke informatie werd gegenereerd door de spelers. Bush was al op 15 september 2001 van mening dat Irak een gevaar vormde. Op 21 november 2001 gaf hij opdracht de militaire opties tegen Irak te onderzoeken en in het najaar van 2002 stelde hij herhaaldelijk dat hij ervan was overtuigd dat Irak in het bezit was van massavernietigingswapens. Dit blijkt ook uit zijn opdracht aan Tenet om met bewijslast tegen Irak te komen en zijn opdracht aan Libby om ‘*the case*’ te maken tegen Irak.

Cheney was *Secretary of Defense* geweest onder President Bush Sr. en sindsdien geobsedeerd door massavernietigingswapens. Bovendien was hij al voordat President Bush overtuigd van het bezit van deze wapens door Irak. Hij gaf de CIA daarom opdracht hem te brieven over de zaak en zette druk op de CIA om met bewijs tegen Irak te komen. In het najaar van 2002 stelde Cheney in het openbaar (voordat Bush dit deed) dat Irak in het bezit was van massavernietigingswapens. Ook zorgde hij ‘rauwe’ data van de CIA kreeg, zodat hij zelf bewijs kon leveren. Hij was er vanaf het begin van de administratie van overtuigd dat Irak massavernietigingswapens bezat.

Rumsfeld heeft, zover is te achterhalen met behulp van literatuur, geen informatie aan Bush doorgegeven over massavernietigingswapens en Irak. Hij was voornamelijk bezig met het genereren van beleidsopties. Ook Powell en Rice genereerden geen informatie met betrekking tot massavernietigingswapens en Irak. Rice was er echter wel van overtuigd dat Irak in het bezit was van massavernietigingswapens (Rice, 2011:166-168). Dit gaf zij ook aan bij President Bush.

Tenet had als directeur van de CIA de meeste inlichtingen tot zijn beschikking. Hij briefde Bush iedere dag over door de CIA vastgestelde dreigingen. Volgens sommige bronnen liet Tenet Bush letterlijk weten dat Irak geen massavernietigingswapens had, volgens anderen dat Irak wel massavernietigingswapens bezat. Hoewel hier in dit onderzoek geen duidelijkheid over kan worden gevonden, kan wel worden geconcludeerd dat Tenet zowel informatie genereerde over valse informatie met betrekking tot Irakese massavernietigingswapens (bijvoorbeeld door informatie van de Britten te weerspreken) als informatie genereerde over het bestaan van dit type wapens. Hoewel hij verschillende inlichtingen (die volgens Cheney doorslaggevend waren) ontkrachtte tegenover andere adviseurs, stelde hij op 21 december 2002 tijdens de presentatie van McLaughlin duidelijk dat hij

ervan overtuigd was dat Irak massavernietigingswapens bezat (Woodward, 2004: 249-250).⁷⁴

Hoewel Generaal Shelton in de eerste maand van de casus speler was, is Generaal Myers de speler die te maken kreeg met de kwestie-Irak. Wat Myers van de kwestie-Irak vond, is echter niet terug te vinden in de literatuur. Bovendien kan op basis van zijn functie worden geconstateerd dat Myers geen inlichtingen genereerde. Dit was, indien dit zou worden gedaan door de *Department of Defense*, de rol van de *Secretary of Defense*. In tabel zeventien zijn de scores van informatiegeneratie van de verschillende spelers weergegeven.

Tabel 16 – Informatiegeneratie spelers

Speler	Bush	Cheney	Rumsfeld	Powell	Tenet	Myers	Rice
Score	'1'	'1'	'0'	'0'	'1'	'0'	'0'

Na het analyseren van de gegenereerde informatie, moeten de standpunten van de spelers worden bestudeerd. President Bush gaf tijdens de vergadering op Camp David op 15 september 2001 aan dat hij Irak zag als gevaar. Omdat Afghanistan toen zijn prioriteit was, wilde hij niet verder op Irak ingaan. In zijn memoires maakt Bush bovendien duidelijk dat hij van Saddam Hussein afwilde en vertelt hij dat deze Irakese leider een aanslag op zijn vader had gepland tijdens de Clinton-administratie (Bush, 2010: 231-233; Woodward, 2004: 187). Op 21 november 2001 gaf Bush zonder overleg met zijn adviseurs, Rumsfeld opdracht de militaire beleidsopties voor Irak te onderzoeken. Hieruit blijkt dat Bush vond dat actie moest worden ondernomen tegen Irak. Daarnaast is bekend dat Bush diplomatie onwerkbaar vond en dat de Verenigde Staten moesten handelen om (potentiële) vijanden uit te schakelen. Dit blijkt ook uit de door Bush zelf opgestelde Bush-doctrine.

Het standpunt van Dick Cheney met betrekking tot Irak is door hem vaak naar buiten gebracht: Irak vormde, door bezit van massavernietigingswapens, een gevaar voor de Verenigde Staten. Dit was al Cheneys mening voor de aanvang van de Bush-administratie. Cheney was bovendien voorstander van militair ingrijpen. Dit laatste blijkt niet alleen uit zijn pleidooien hiervoor tegenover de andere deelnemers van de Nationale Veiligheidsraad, maar ook uit zijn opmerkingen en uitgesproken argumenten tegen het besluit om naar de Verenigde Naties te stappen.

Rumsfelds standpunt met betrekking tot Irak is moeilijk te achterhalen. Volgens adviseurs binnen de Nationale Veiligheidsraad en leden van zijn *staff* sprak Rumsfeld bijna nooit zijn mening uit, maar stelde hij altijd kritische vragen (ibid.: 19, 25). Dit deed hij wellicht om anderen van zijn mening te overtuigen of hen zelf het 'juiste' antwoord te geven. Dit is en blijft echter giswerk. Wat wel duidelijk blijkt uit Rumsfelds handelen is dat hij een voor Bush zo voordelig mogelijke optie wilde ontwikkelen om Irak militair 'aan te pakken'. Met het oog op het troepengebruik in Afghanistan, zocht hij een beleids optie met een zo'n minimaal mogelijk troepengebruik. Bovendien was Rumsfeld

⁷⁴ Hoewel Tenet zelf tegensprekt dat hij het een '*slam dunk case*' zou hebben genoemd, stelt hij wel dat hij dacht dat Irak massavernietigingswapens bezat (Tenet, 2008:362).

gefrustreerd door de inzet van paramilitaire troepen door de CIA in Afghanistan. Dit was (in zijn ogen) de rol van zijn organisatie (ibid.: 6). In Irak moest dit anders. Hij was daarom duidelijk voor militair ingrijpen en net als Cheney in eerste instantie tegen het besluit een resolutie in te dienen bij de Verenigde Naties. Ook blijkt uit de literatuur dat Rumsfeld vaak met Powell in de clinch lag over de dreiging die uitging van Irak. Deze vond Rumsfeld significant en daarom lijkt het standpunt van Rumsfeld ook te zijn geweest dat er militaire actie tegen Irak moest worden ondernomen.

Powell is vanaf de zomer van 2002 zeer helder geweest over zijn standpunt. Hij gaf niet de voorkeur aan een militair optreden en vond dat wanneer de Nationale Veiligheidsraad besloot iets tegen Irak te ondernemen, de VN moest worden aangeschreven (om een internationale coalitie te smeden). In januari 2003, toen Powell te horen kreeg dat een militaire operatie onvermijdelijk was, stemde hij hier (als goed militair) mee in en probeerde hij de internationale coalitie te verzekeren.

Uit de literatuur blijkt dat Rice vooral het klankbord van Bush was en vaak (in zijn opdracht) kritische vragen stelde aan andere adviseurs. Haar mening uitte ze lang niet altijd. Wel blijkt dat zij in overleggen met andere deelnemers aan de Nationale Veiligheidsraad instemde met meningen van anderen. Zo was ze het met Bush eens dat er op militaire wijze actie moest worden ondernomen tegen Irak. Daarnaast was zij het, net als de andere adviseurs (op Powell na), met Cheney eens om een ‘val’ te zetten voor Irak in de VN-resolutie. Rice zegt in haar memoires dat er een dreiging uitging van Irak omdat het een “*incentive*” had massavernietigingswapens te ontwikkelen: “*Saddam had produced weapons of mass destruction in the past and used them*” (Rice, 2011: 168) en dat ze geen risico wilde nemen (ibid.: 169). Dit standpunt komt goed naar voren in haar uitspraak “*we don’t want the smoking gun to be a mushroom cloud*” (Isikoff & Corn: 33).

Tenet had als adviseur van de Nationale Veiligheidsraad veel inspraak als het ging om het verkrijgen van informatie, maar geen inspraak in beleid. Deze rol benadrukt hij zelf in zijn memoires (Tenet, 2008: 324). Uit de literatuur blijkt echter dat Tenet probeerde de rol van de CIA te vergroten. (Dit lukte ook met de toekenning van meer bevoegdheden aan de CIA door Bush op 16 februari 2002.) Verder blijkt dat Tenet pas in een laat stadium echt betrokken raakte bij de kwestie Irak omdat hij was gefocust op Afghanistan (ibid.: 301). In zijn memoires laat Tenet zich niet uit over zijn standpunt ten aanzien van Irak. Hij stelt wel dat wanneer de aanslagen van elf september 2001 niet waren uitgevoerd, het moeilijker was geweest voor enkele adviseurs van Bush om anderen te overtuigen van het ondernemen van actie tegen Irak (Tenet, 2008: 302-306). Daarnaast stelt hij dat hij het gevoel had dat het antwoord op de vraag ‘*should we go to war?*’ al zonder hem met een ‘ja’ was beantwoord en dat hij alleen werd geraadpleegd over het ‘hoe’ van een oorlog (ibid.: 308). In de literatuur is niets terug te vinden van vergaderingen die zonder Tenet plaatsvonden. De opmerking geeft echter wel aan dat Tenet zich niet bij de besluitvorming betrokken voelde en hier ook niet aan bijdroeg.

Opvallend is dat de spelers Generaal Shelton en Generaal Myers in de literatuur zo goed als niet voorkomen. Bovendien blijkt uit de literatuur dat de toenmalige *Chairman of the Joint Chiefs of Staff* Myers tijdens de eerste briefing van Generaal Franks over de eerste militaire beleids optie in Irak

niet eens aanwezig was (Woodward, 2004: 53). Uit verdere opmerkingen en vergaderingen blijkt ook niet dat Myers wel een rol zou hebben gespeeld in de besluitvorming rondom Irak. De rol van deze speler(s) lijkt te verwaarlozen, terwijl deze bij wet lid is van de Nationale Veiligheidsraad.

Tot slot dient per speler te worden vastgesteld of zijn of haar carrière kon worden geschaad in deze casus. Daarvoor dient te worden vastgesteld of de carrière van de speler ten einde was voor de aanstelling in de Bush-administratie of dat de speler tijdens deze administratie de gemiddelde Amerikaanse pensioenleeftijd zou bereiken. Dit is het geval bij Rumsfeld en Powell. Zij zouden de pensioengerechtigde leeftijd tijdens de eerste Bush-administratie bereiken. Omdat zij in het allerlaatste stadium van hun carrière waren, was hun carrière daarom niet te schaden.

Vervolgens dient voor de spelers Bush, Cheney, Rice, Tenet en Myers te worden vastgesteld of hun carrière op andere wijze was te schaden. Daartoe moet worden vastgesteld welk type speler zij waren: een *political appointee* of een *bureaucratic careerist*. Omdat Bush door verkiezingen zijn functie kon vervullen en Cheney, Rice en Tenet door President Bush zijn gekozen om hun functies te vervullen is sprake van vier *political appointees*. Hun carrière was te schaden als zij zich tegen het standpunt van de President zouden keren. Generaal Myers is, hoewel hij als *bureaucratic careerist* generaal is geworden, ook een *political appointee* omdat de President de *Chairman of the Joint Chiefs of Staff* kiest voor een termijn van twee jaar en deze ook voor een tweede en derde termijn kan voordragen (Legal Information Institute, 2012).

4.3.1 Hypothesen

Op basis van deze vaststellingen kunnen de hypothesen van het bureaupolitieke model worden beantwoord. De eerste hypothese luidt als volgt.

Een speler zal geen informatie genereren over het bezit van massavernietigingswapens door Irak die, of een standpunt innemen over wat te doen in de kwestie Irak dat, zijn/haar carrière schaadt.

De eerste speler is President Bush. Zijn carrière kon enkel worden geschaad door niet herkozen te worden, maar niet door het aandragen van verkeerde informatie of het innemen van een standpunt binnen de Nationale Veiligheidsraad. Hij kon daarom niet door de andere spelers worden geschaad. Andere spelers die niet konden worden geschaad, waren Rumsfeld en Powell omdat zij tijdens de administratie de gemiddelde pensioenleeftijd bereikten.

Cheney genereerde informatie over het bestaan van massavernietigingswapens en gebruikte hiervoor informatie die door de CIA als onjuist was bestempeld. Echter, dit bewijs was aangedragen door de gerenommeerde Britse inlichtingendiensten en kon toentertijd dus niet worden gezien als beslist onjuist. Bovendien was Bush op de hoogte van het feit dat de CIA het niet eens was met deze inlichtingen. Daarnaast was Cheney voor militaire actie tegen Irak. Omdat Cheney hiermee eigenlijk

het standpunt van President Bush verwoorde (zij het met krachtigere uitspraken), heeft Cheney geen standpunt ingenomen of informatie gegenereerd die zijn carrière kon schaden.

Rice genereerde geen informatie. Opvallend aan haar standpuntinname is dat zij dit alleen deed wanneer dit haar door Bush werd gevraagd. Hierbij nam zij het standpunt van de President over wat betreft het ondernemen van militaire actie tegen Irak. Verder was zij het vaak eens met de meerderheid van de adviseurs wanneer ergens over moest worden besloten. Een voorbeeld hiervan is dat zij Powell steunde bij zijn pleidooi om naar de VN te stappen en Cheney vervolgens steunde in zijn verwoording van de VN-resolutie die ervoor zorgde dat de Verenigde Staten zonder de VN-steun Irak konden aanvallen. Haar standpuntinname was daarom niet schadelijk voor haar carrière.

Tenet genereerde enkel informatie. Hij briefde Bush dagelijks over door de CIA vastgestelde dreigingen en zou Bush tijdens de presentatie op 21 december 2002 hebben gezegd dat het als een paal boven water stond dat Irak massavernietigingswapens bezat. Omdat Bush al voor die tijd duidelijk had laten blijken dat hij vond dat Irak massavernietigingswapens bezat, komt Tenets informatiegeneratie overeen met het standpunt van Bush en was deze daarom niet schadelijk voor Tenets carrière.

In de bestudeerde literatuur komt in het geheel niet naar voren welke informatie Myers zou hebben gegenereerd of welk standpunt de *Chairman of the Joint Chiefs of Staff* zou hebben ingenomen. Over deze speler kan daarom niets worden gezegd met betrekking tot de derde hypothese

Op basis van bovenstaande kan worden geconcludeerd dat alle spelers van wie de carrière kon worden geschaad, geen informatie hebben gegenereerd of een standpunt hebben ingenomen dat hun carrière kon schaden. De eerste hypothese kan op basis hiervan daarom worden aangenomen.

De tweede hypothese luidt.

Er zal geen sprake zijn van het nemen van een besluit over de aanval van Irak, zonder dat daar een onderhandelingsspel tussen de spelers aan vooraf is gegaan.

Anders dan deze hypothese verwacht, is het besluit om Irak binnen te vallen niet tijdens een zitting van de Nationale Veiligheidsraad genomen, maar door Bush in december 2002, tijdens zijn kerstvakantie. Powell beweert in zijn nieuwe memoires zelfs dat er nooit een besluitvormingsmoment is geweest (Froomkin, 2012). Zover bekend heeft Bush bij het nemen van zijn besluit geen hulp of advies gehad van één van de andere spelers. Het besluit om niet direct aan te vallen, maar voor een tweede keer een resolutie bij de VN in te dienen (waardoor de militaire operatie vertraging zou oplopen) werd bovendien ook door Bush besloten, terwijl de andere deelnemers aan de Nationale Veiligheidsraad hier zelfs tegen gekant waren. Tot slot nam Bush heel duidelijk zelf het besluit om op 19 maart 2003 aan te vallen. Hoewel Generaal Franks aan Bush duidelijk had gemaakt dat hij vanaf 1 maart 2003 geheel klaar was voor het starten van de operatie vertelt Bush aan Franks 72 uur van te voren dat hij klaar moet staan en niet andersom. De adviseurs hebben hier verder geen rol van betekenis bij gespeeld. Generaal Franks heeft echter een bijzondere rol gespeeld in de besluitvorming

door de orders te geven over te gaan tot het in detail uitwerken van het *Hybrid Plan*, zonder hier concrete toestemming van Bush of andere spelers voor te vragen. Ook hier ging geen onderhandelingsspel aan vooraf. De tweede hypothese kan daarom niet worden aangenomen.

De derde hypothese luidt.

Het besluit om Irak binnen te vallen zoals dit werd besloten door de spelers, zal niet honderd procent gelijk zijn aan het standpunt van één van de spelers.

Het besluit dat werd genomen op 19 maart 2003 om Irak volgens het *Hybrid Plan* binnen te vallen was niet gelijk aan de standpunten van de adviseurs van Bush. Uit hun vastgestelde standpunten blijkt dat geen van hen voor een tweede resolutie was. Cheney was bovendien sterk gekant tegen de eerste VN-resolutie en Powell was in principe tegen de militaire actie tegen Irak. Toch is het besluit zoals dit werd genomen honderd procent gelijk aan het standpunt van één van de spelers: President Bush. Hij had als President het alleenrecht op het maken van besluiten en nam daarom besluiten op grond van zijn standpunten. Dit waren de besluiten om twee resoluties in te dienen bij de VN⁷⁵, het veiligstellen van een internationale coalitie (met de voor hem zo belangrijke steun van Groot-Brittannië) en het uiteindelijke militaire ingrijpen in Irak. De derde hypothese kan daarom niet worden aangenomen.

4.3.2 Conclusie

Van de drie opgestelde hypothesen van het bureaupolitieke model kan slechts één hypothese worden aangenomen in dit onderzoek. Dit is de hypothese die stelt dat spelers geen informatie zullen genereren of standpunt zullen innemen dat hun carrière schaadt. De andere hypothesen, over de besluitvorming binnen een onderhandelingsspel en het overeenkomen van standpunten van spelers en het uiteindelijke besluit, kunnen op grond van dit onderzoek niet worden aangenomen. De reden hiervoor is bij beide hypothesen eigenlijk dezelfde: de rol die de President speelt is groter dan de verwachting in de hypothesen. De President kan eigenhandig, zonder overleg, besluiten nemen en deze besluiten komen logischerwijs overeen met zijn standpunten. De rol van de President binnen Allison's modellen zal verder worden besproken in hoofdstuk vijf. De hypothese over het onderhandelingsspel kon ook niet worden aangenomen door de rol van een speler die lager in de hiërarchie stond, Generaal Franks, maar zonder toestemming van *Chiefs* overging tot het geven van orders. Ook hier zal verder op in worden gegaan in hoofdstuk vijf.

⁷⁵ Hoewel deze resolutie werd teruggetrokken (door Bush) ging het officiële besluit de resolutie in te dienen tegen het standpunt van de andere adviseurs in. Daarom wordt deze resolutie toch meegenomen in de afweging welke standpunten overeenkwamen met de gang van zaken.

V

Conclusie

In dit hoofdstuk zal dit onderzoek worden samengevat. Daarnaast zal worden gereflecteerd op het onderzoek en de toegepaste onderzoeksmethoden. Ook zullen implicaties voor toekomstig onderzoek worden geformuleerd.

5.1 In het kort

In dit onderzoek stond het werk ‘*Essence of Decision*’ van Graham Allison centraal. Hierin worden twee (alternatieve) modellen, het organisatorisch procesmodel en het bureaupolitieke model, uiteengezet om buitenlands beleid te verklaren (1971). Het geformuleerde wetenschappelijk probleem luidt dat Allison geen heldere verklaringsmechanismen uiteenzet en als gevolg daarvan geen adequate hypothesen heeft geformuleerd om zijn modellen te toetsen. Daarnaast tracht Allison met zijn modellen besluitvorming binnen de overheid omtrent buitenlands beleid te verklaren met als gevolg dat de twee modellen elkaar tegenspreken. Wetenschap gaat immers om het streven naar theorieën die de werkelijkheid het dichtst benaderen. Wanneer twee modellen worden geformuleerd om dezelfde werkelijkheid te verklaren, dient een theoreticus te onderzoeken welk model de werkelijkheid het dichtst benadert. Omdat dit niet eerder is gedaan, was het doel van dit onderzoek te onderzoeken welk model de grootste verklaringskracht kent. De onderzoeksvraag die centraal stond, is de volgende.

Kan het organisatorische procesmodel of het bureaupolitieke model beter de keuze van de Verenigde Staten om Irak binnen te vallen in maart 2003, verklaren?

In dit onderzoek zijn vijf kentheoretische criteria opgesteld aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of een theorie een goede dan wel een betere theorie is. Vervolgens zijn Allisons organisatorisch procesmodel en bureaupolitieke model uiteengezet, waarbij gebruik werd gemaakt van kritieken van onderzoekers op het werk van Allison. Bij deze uiteenzetting werd duidelijk dat beide modellen niet voldoen aan de eerste drie criteria waaraan een goede theorie dient te voldoen: het is niet duidelijk wat de axioma's, assumpties en theorema's zijn in Allisons modellen als gevolg waarvan geen uitspraken kunnen worden afgeleid uit het axiomatisch systeem. Tot slot was onduidelijk hoe de gebruikte begrippen konden worden vastgesteld in de empirie. Op grond hiervan zijn de modellen herschreven zodat zij aan deze criteria voldoen en op adequate wijze kunnen worden getest aan de empirie. Er zijn daartoe axioma's, assumpties en theorema's 'gedistilleerd' uit Allisons werk. Ten slotte zijn abstracte hypothesen geformuleerd. Na herschrijving van beide modellen aan de hand van de eerste drie criteria is de conclusie getrokken dat beide modellen dezelfde feiten trachten te

verklaren (het vierde criterium) en dat het organisatorisch procesmodel beter voldoet aan het (vijfde) criterium *parsimony*. De beantwoording van de onderzoeksvraag is echter doorslaggevend bij de vaststelling van de verklaringskracht van de modellen.

Omdat Allison het domein van zijn modellen niet expliciet heeft gemaakt, moest dit worden vastgesteld in dit onderzoek, waarna is besloten de modellen, in een *case study*, te toetsen aan de casus 'Irak 2003'. Deze voldoet aan het vastgestelde domein van Allisons theorie: de casus gaat over buitenlands beleid inzake de inzet van strijdkrachten en alle drie de 'stappen' in het besluitvormingsproces: informatiegeneratie, besluitvorming en implementatie, konden in deze casus worden onderzocht. Omdat Allison zijn werk sterk baseert op het politieke systeem van de Verenigde Staten is voor een casus uit deze staat gekozen om 'vertaalfouten' naar andere staten te voorkomen.

Bij de operationalisatie van de begrippen bleek verschillende malen dat Allisons begripsomschrijvingen te vaag en/of te veelomvattend waren (en daarom niet voldeden aan het derde kentheoretische criterium: een heldere uiteenzetting van gebruikte begrippen). In dit onderzoek is er daarom bij de operationalisatie van enkele begrippen, volgens de richtlijnen van de kentheorie, voor gekozen om niet Allisons gehele omschrijving te volgen, omdat dit niet haalbaar was in dit onderzoek.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van zoveel mogelijk verschillende bronnen met een zo groot mogelijke betrouwbaarheid. Omdat de casus relatief jong is en veel overheidsdocumenten niet beschikbaar zijn, is vooral gebruik gemaakt van secundaire literatuur. Het werk van Bob Woodward was hierbij van groot belang, omdat Woodward als een van de enige onderzoekers toegang heeft gekregen tot een groot aantal vertrouwelijke en geheime documenten (2002; 2004).

Bij het toetsen van de hypothesen aan de empirie bleek dat enkel één hypothese van het bureaupolitieke model kon worden aangenomen. Dit was de hypothese die stelde dat een speler niets zou doen (noch informatie genereren, noch een standpunt innemen) dat zijn of haar carrière zou schaden. De andere opgestelde hypothesen van beide modellen konden niet worden aangenomen. Omdat het organisatorisch procesmodel enkel beter voldeed aan het criterium *parsimony* en de verklaringskracht in de casus een doorslaggevende factor is, moet op grond van dit onderzoek worden geconcludeerd dat het bureaupolitieke model een betere verklaring heeft voor het besluit van de Verenigde Staten om Irak binnen te vallen op 19 maart 2003, dan het organisatorisch procesmodel en dat het bureaupolitieke model in het licht van dit onderzoek een grotere verklaringskracht lijkt te hebben dan het organisatorische procesmodel. Dit is direct het antwoord op de onderzoeksvraag.

5.2 Reflectie op het onderzoek

Tijdens het verrichten van dit onderzoek is verschillende malen gebleken dat Allison bij de beschrijving van zijn modellen vragen onbeantwoord heeft gelaten die voor de herformulering en toetsing beantwoord moesten worden. Hierbij werd tegen een aantal problemen gelopen, die ontstonden bij het organisatorisch procesmodel. Bij analyse van dit model bleek allereerst namelijk dat de rol van individuen onduidelijk was, omdat Allison individuen beschrijft in de 'toetsing' van dit

model. Ook de omschrijving van het vijfde theorema, waarin wordt gesteld dat organisaties problemen oplossen in de volgorde waarin deze een bedreiging vormen, wekt de indruk dat individuen een rol spelen in dit model. Omdat Allison echter stelt dat organisaties de actoren vormen, is er in dit onderzoek vanuit gegaan dat individuen er niet toe doen in dit model. Het vijfde theorema is niet aangepast omdat Allison daarnaast expliciet stelt dat organisaties in het belang van hun overleven dergelijke afwegingen maken.

Daarnaast bleek bij de herformulering van het organisatorisch procesmodel dat het model geen uitspraken lijkt te doen over het proces van besluitvorming en dat dit wordt beschreven als *black box*. In dit onderzoek is echter geconcludeerd dat het tweede model uitspraken doet over besluitvorming. Dit model stelt namelijk dat enkel besluiten worden genomen die door overheidsorganisaties zijn aangedragen. Hoewel dit geen strenge uitspraak is, voldoet het model wel aan het criterium dat niet-bestaansuitspraken moeten kunnen worden afgeleid. De vraag is wel wat dit zegt over de *agency* binnen dit model. Hoewel de actoren de overheidsorganisaties zijn, worden besluiten genomen door beleidsmakers en niet door de organisaties. Omdat er in werkelijkheid bovendien individuen ‘zitten’ tussen de *output* en de *input* van organisaties (zo gaf Tenet bijvoorbeeld vooral ‘positieve’ berichtgeving door, terwijl er ook ontkenkende *output* was), lijkt de invloed van deze individuen groot te zijn. Bovendien genereren overheidsorganisaties wel beleidsopties, maar de keuzes in aangedragen beleidsopties kunnen enkel worden verklaard door de doeleinden waarop ze zijn gebaseerd. Waar doeleinden worden geformuleerd, blijft echter onduidelijk in dit model waardoor ‘maar’ moet worden aangenomen dat ook doeleinden in de *black box* worden geformuleerd en individuen, in de vorm van beleidsmakers, toch een significante rol lijken te hebben in het organisatorisch procesmodel. Daarom zou kunnen worden geconcludeerd dat de *output* van overheidsorganisaties niet direct ook de *input* is.

Daarnaast moest in dit onderzoek een aantal beargumenteerde keuzes worden gemaakt. Allereerst is gekozen voor een *case study* als onderzoeksmethode, omdat deze geschikt is voor analyse van causale mechanismen en om de casus in context te onderzoeken. Bovendien was het moeilijk om geschikte data te verzamelen voor de casus ‘Irak 2003’. De beschikbare data dienden in diepte te worden geanalyseerd. Hier is een *case study* uitermate geschikt voor geweest.

Bij de keuze voor de casus is besloten om slechts één facet hiervan te onderzoeken: het argument van bezit van massavernietigingswapens door Irak voor de inval in Irak op 19 maart 2003. In werkelijkheid was de reden van *regime change* ook een gebruikt argument van de Bush-administratie. Hoewel dus niet de gehele context van de casus is onderzocht, is dit beargumenteerd en heeft dit, door het argument van massavernietigingswapens te formuleren in de hypothesen, geen negatieve invloed gehad op de geldigheid van dit onderzoek.

Bij de operationalisatie is een aantal keer afgeweken van Allison's begripsomschrijvingen. Vooral de operationalisatie van *Standard Operating Procedures* (SOPs) week sterk af. Hiervoor is gekozen omdat Allison's beschrijving van SOPs zo veelomvattend is dat, indien zijn beschrijving zou

worden gevolgd, een geheel ministerie, in al haar facetten en tot op individuele taakomschrijvingen, zou moeten worden geanalyseerd. Daar was dit onderzoek niet voor geschikt.

Daarnaast is, uit haalbaarheidsoverwegingen, gekozen om enkel *chiefs* als spelers mee te nemen in dit onderzoek. Dit betekent dat Allison's bureaupolitieke model niet geheel is getoetst, omdat hij ervan uitgaat dat er ook spelers van invloed 'meespelen' die onder de *chiefs* staan. De invloed van deze spelers is in dit onderzoek echter wel naar voren gekomen, door de invloed die Generaal Franks heeft gehad op de planning van de militaire plannen (hij gaf orders tot het in detail plannen van het *Hybrid Plan*, zonder Bush' expliciete toestemming), en heeft geen gevolgen voor de geldigheid van dit onderzoek. Daarnaast is bij de meting van de standpunten van spelers gekozen voor reconstructie van standpunten aan de hand van uitspraken van spelers. Dit is gedaan omdat de beschrijving van Allison van deze standpunten te veelomvattend is voor dit onderzoek.

Tot slot is niet altijd uitgegaan van het principe van triangulatie, omdat er weinig bronnenmateriaal beschikbaar was. Informatie uit Woodward's werk is overgenomen, omdat hij toegang had tot een groot aantal documenten en de reputatie heeft van betrouwbaar onderzoeksjournalist.

5.3 implicaties van het onderzoek

Op grond van dit onderzoek moet worden geconcludeerd dat het bureaupolitieke model een betere verklaring biedt voor het besluit van de Verenigde Staten om op 19 maart 2003 Irak binnen te vallen, dan het organisatorisch procesmodel. Ondanks dat dit laatste model geen strenge uitspraken doet over besluitvorming, kan de hypothese niet worden aangenomen. Hoewel dit een zwakke bod is, kan dit worden verklaard door de unieke rol van de President, die niet wordt meegenomen door Allison in zijn modellen. Het tweede model doet wel strenge uitspraken over informatiegeneratie, maar ook deze hypothese moet worden verworpen. Een mogelijke verklaring hiervoor is wederom de vraag of de *agency* van overheidsorganisaties wel bij deze overheidsorganisaties ligt, of dat beleidsmakers een grotere rol hebben en wanneer zij willen taken overnemen die voor overheidsorganisaties routine zijn. Omdat deze vraag ertoe leidt dat sterk aan de rol van overheidsorganisaties binnen dit tweede model moet worden getwijfeld, lijkt dit tweede model geen grote verklaringskracht te hebben.

Het bureaupolitieke model doet strengere uitspraken dan het organisatorisch procesmodel. De verklaring voor het niet aannemen van twee van de drie hypothesen ligt bij de rol van de President. In werkelijkheid heeft deze speler een doorslaggevende rol. Wanneer dit was meegenomen in deze hypothesen, hadden beiden wel aangenomen kunnen worden. Het bureaupolitieke model kent daarom een veel grotere verklaringskracht dan het organisatorisch procesmodel.

De rol van de President lijkt in beide modellen oorzaak te zijn van minder verklaringskracht. De rol die Allison aan de President toebedeeld is in paragraaf 2.5 uitvoerig beschreven, omdat veel onderzoekers hier kritiek op hebben. Uit dit onderzoek blijkt dat zij gelijk hebben en dat de President meer macht heeft dan andere *chiefs*. Zo bleek de, op grond van Allison's omschrijvingen, gekozen

decision unit een *locus of decision* te zijn, waarna ook bleek dat het besluit buiten deze *locus* om is genomen, door de President. De in werkelijkheid grotere presidentiële rol is echter geen probleem voor Allison's modellen, omdat dit onderdeel is van de invloed van hiërarchie binnen de modellen. Dit laatste kan logisch worden afgeleid uit het, in hoofdstuk twee uiteengezette, axiomatisch systeem. Zo zou de President een *hors catégorie*, boven de *chiefs* kunnen zijn. De hypothesen kunnen hierop worden aangepast, zonder dat dit de harde kern van de modellen raakt.

Uit dit onderzoek blijkt daarnaast dat Allison de rol van persoonlijke relaties in het bureaupolitieke model onderschat. Zo blijkt dat Bush, omdat hij het beter kon vinden met Rumsfeld en Cheney dan met Powell, meer oor had voor de militaire oplossingen. Daarnaast bleek dat de *Secretary of State*, Powell, door zijn militaire carrière nog invloed had op medewerkers van het *Department of Defense*. Hier houdt Allison geen rekening mee in zijn werk. Daarnaast onderschat Allison de rol van heersende ideeën en de invloed hiervan op de standpunten en vatbaarheid voor informatie door spelers. In de casus bleek dat alle spelers ervan overtuigd waren dat Irak massavernietigingswapens bezat, terwijl de CIA ook informatie bezat tegen deze overtuiging en het *Department of State* had gesteld dat het geen reden zag aan te nemen dat Irak massavernietigingswapens bezat. Daarom lijkt *cognitive bias* een grote invloed te hebben op individuen binnen de overheid. Dit is niet door Allison onderkend.

In het onderzoek is Allison's omschrijving gebruikt voor de operationalisatie van overheidsorganisaties, met als gevolg dat de *National Security Adviser's Staff* niet is meegenomen in het onderzoek. Omdat de *Staff* (bestaande uit personeel van verschillende ministeries) in werkelijkheid veel informatie genereert en een significante beleidsmaker ondersteunt, moet Allison's definitie, die nog stamt uit de tijd zonder organisaties die ministeries verbinden, wellicht worden aangepast.

Bij de operationalisatie van het schaden van de carrière van spelers, is gebruik gemaakt van de objectieve maatstaf 'pensioenleeftijd'. Op grond hiervan is vastgesteld dat de carrière van twee spelers niet te schaden zou zijn. De vraag is of dit een adequate manier van vaststellen is. Of een carrière te schaden valt, hangt namelijk ook af van ambities van spelers. Dit wordt echter niet altijd door individuen naar buiten gebracht en is daarom ook niet adequaat vast te stellen.

Tot slot lijkt er in deze casus sprake te zijn van invloed van buitenlandse spelers en buitenlandse politieke aangelegenheden op de besluitvorming. De binnenlandse steun voor de Britse premier was aanleiding voor het besluit een tweede resolutie bij de VN in te dienen. Deze invloed wordt door Allison niet voorspeld in zijn modellen. In deze tijd van globalisering, zal de invloed van buitenlandse overheden op een overheid naar alle waarschijnlijkheid alleen maar toenemen.

5.4 Implicaties voor toekomstig onderzoek

Dit onderzoek heeft enkele implicaties voor toekomstig onderzoek. In toekomstig onderzoek naar besluiten omtrent buitenlands beleid in de Verenigde Staten zou de rol van de President moeten worden aangepast zodat kan worden onderzocht of Allison's modellen dan meer verklaringskracht kennen. Hierbij zou ook moeten worden onderzocht in welke mate de dominantie van de President (en

dus zijn of haar karakter) van invloed is op zijn of haar functie-uitvoering. Naar verwachting zal vooral het bureaupolitieke model met een dergelijke aanpassing meer kunnen verklaren. Daarnaast zouden de modellen moeten worden getoetst aan andere staten, waarbij rekening wordt gehouden met nationale politieke systemen. Zoals de President in de Verenigde Staten een bijzondere rol heeft, zo kan in een ander systeem een bijzondere rol zijn weggelegd voor een andere functionaris. Daarnaast moeten de modellen worden getoetst aan andere beleidsterreinen, omdat Allison impliceert dat zijn werk al het overheidsbeleid kan verklaren. Zo kan het domein van de modellen, dat in dit onderzoek erg nauw is, worden onderzocht en wellicht worden verbreed.

Het domein van de modellen moet daarnaast, met het licht op de invloed van individuen in de hier onderzochte casus, worden geanalyseerd. Hoewel Allison claimt dat een crisissituatie een verschijnsel is dat juist door zijn modellen kan worden verklaard, lijkt het erop dat de invloed van individuen in een crisis groter wordt, omdat zij zich met 'alles' willen bemoeien. Hun carrière hangt immers af van 'high priority games'. Daarom zouden Allison's modellen in toekomstig onderzoek ook aan routine-besluitvormingssituaties moeten worden getoetst om vast te stellen of het organisatorisch procesmodel in die situaties wellicht een grotere verklaringskracht kent (dan het bureaupolitieke model).

Daarnaast moet in toekomstig onderzoek aandacht worden besteed aan de spelersstandpunten uit het bureaupolitieke model. De handvatten die Allison hiervoor aandraagt zijn zo veelomvattend (van persoonlijke geschiedenis tot karakter en functieomschrijving) dat de vaststelling van standpunten zo goed als ondoenlijk is. Door het grote aantal van invloed zijnde factoren, wordt deze variabele bovendien nietszeggend. Wellicht zou er speciaal onderzoek moeten worden verricht naar al deze factoren, zodat kan worden vastgesteld welke van deze factoren de meeste invloed hebben. Deze zouden vervolgens kunnen worden meegenomen in een onderzoek naar het bureaupolitieke model.

Tot slot is in dit onderzoek, bij beide modellen, gebleken dat de invloed van ideeën, cultuur en gewoonten van grote invloed is op SOPs en standpunten van spelers. Zo bleek de rol van perceptie in het organisatorisch procesmodel groot, zijn karaktertrekken en waarden volgens Allison een factor bij de standpuntbepaling van spelers, heeft *cognitive bias* een grote rol bij de opname van informatie door spelers en blijkt dat bij de schaadbaarheid van carrières van spelers persoonlijke (onuitgesproken) ambities en ideeën van groot belang zijn. Daarnaast blijkt uit deze casus dat Bush' geloof en ideeën over zijn leiderschap van grote invloed zijn geweest op zijn buitenlands beleid. Hoewel Allison claimt een rationalistische theorie neer te zetten, sluipen er bij nadere bestudering van zijn modellen veel constructivistische trekjes in. Een constructivistische analyse van Allison's modellen zou licht kunnen werpen op de daadwerkelijke rol die deze factoren spelen in zijn modellen. Hoewel Allison met zijn metafoer van een vijver waarin met verschillende netten gevist kan worden naar de werkelijkheid uitgaat van een bestaande werkelijkheid die op hypothetisch-deductieve wijze kan worden onderzocht, zullen zijn netten gecontroleerd moeten worden op de door hem gebezigde ideeën. Want ook aan de goede visser, ontsnapt weleens een aal.

Bibliografie

- Ackerman, R.K. (2001). *The information age and the new global power structure mandate costly, massive changes*. Te vinden op:
http://www.afcea.org/signal/articles/templates/SIGNAL_Article_Template.asp?articleid=483&zoneid=31 Laatst geraadpleegd op 16 mei 2012.
- Allison, G.T. (1969). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, 63, 3, pp.689-718.
- Allison, G. T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Harvard: HarperCollinsPublishers.
- Allison, G.T.; Halperin, M.H. (1972). Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications. *World Politics*, 24, pp. 40-79.
- Allison, G.T.; Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. Second Edition*. New York: Longman.
- Art, R.J. (1973). Bureaucratic Politics and American Foreign Policy: A Critique. *Policy Sciences*, 4, 4, pp.467-490.
- Bendor, J.; Hammond, T.H. (1992). Rethinking Allison's Models. *The American Political Science Review*, 86, 2, pp. 301-322.
- Blair, T. (2010). *A Journey*. London: Arrow Books.
- Bortolotti, L. (2008). *An Introduction to the Philosophy of Science*. Cambridge: Polity Press.
- Brown, C.M. (2008). *The National Security Council. A Legal History of the President's Most Powerful Advisers*. Te vinden op:
<http://www.pnsr.org/data/images/the%20national%20security%20council.pdf> Laatst geraadpleegd op 17 april 2012.
- Burkeman, O. (2002). *Can Blix Nix Iraq's Tricks?* Te vinden op:
<http://www.guardian.co.uk/world/2002/nov/08/iraq.unitednations1> Laatst geraadpleegd op 19 mei 2012.
- Bush, G.W. (2002). *Text of President Bush's 2002 State of the Union Address*. Te vinden op:
<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/onpolitics/transcripts/sou012902.htm> Laatst geraadpleegd op 15 mei 2012.
- Bush, G.W. (2010). *Cruciale Beslissingen*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Calabresi, M. (2007). *CIA Tapes Furor: A Legacy of Mistrust*. Te vinden op:
<http://www.time.com/time/nation/article/0,8599,1692571,00.html> Laatst geraadpleegd op 20 mei 2012.
- Caldwell, D. (1977). Bureaucratic Foreign-Policy Making. *American Behavioral Scientist*, 21, pp. 87-110.

- Cameron, F. (2002). *United States Foreign Policy After the Cold War – Global Hegemon or Reluctant Sheriff?* New York: Routledge.
- Campbell, K.M.; O'Hanlon, M. E. (2006). *Hard Power: The New Politics of National Security*. New York: Basic Books.
- Carrier, M. (2002). *Explaining Scientific Progress: Lakatos' Methodological Account of Kuhnian Patterns of Theory Change*. In: Kampis, G., Kvasz, L., Stöltzner, M. (2002). *Appraising Lakatos: Mathematics, Methodology and the Man*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Cheney, D. (2011). *In My Time*. New York: Threshold Editions.
- CIA. (2012). *Words of Estimative Probability*. Te vinden op: <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/sherman-kent-and-the-board-of-national-estimates-collected-essays/6words.html> Laatst geraadpleegd op 16 mei 2012.
- Clifford, J.G. (1990). Bureaucratic Politics. *The Journal of American History*, 77, 1, pp. 161-168.
- Commissie Davids (2010). *Rapport Commissie van onderzoek besluitvorming Irak*. Amsterdam: Boom.
- Committee of Privy Counsellors (2004). *Review of Intelligence on Weapons of Mass Destruction*. London: The Stationary Office.
- Copson, R.W. (2003). *Iraq War: Back Ground and Issues Overview*. Te vinden op: <http://www.fas.org/man/crs/RL31715.pdf> Laatst geraadpleegd op 20 mei 2012.
- Cornford, J.P. (1974). Review Article: The Illusion of Decision. *British Journal of Political Science*, 4, 2, pp.231-243.
- Decker, M. (2011). *Embassy Training Course – A Guide to U.S. Defense Policy*. Course Book. Washington D.C.: DDP Global.
- Department of Defense. (2001). *Quadrennial Defense Review Report*. Te vinden op: <http://www.comw.org/qdr/qdr2001.pdf> Laatst geraadpleegd op 16 mei 2012.
- Department of Defense. (2012a). *About the Department of Defense (DoD)*. Te vinden op: <http://www.defense.gov/about/> Laatst geraadpleegd op 16 mei 2012.
- Department of State. (2012). *Leading Through Civilian Power – The First Quadrennial Diplomacy and Development Review*. Te vinden op: <http://www.state.gov/documents/organization/153108.pdf> Laatst geraadpleegd op 16 mei 2012.
- Department of State. (2012a). *Department Mission Statement*. Te vinden op: <http://www.state.gov/s/d/rm/index.htm#mission> Laatst geraadpleegd op 16 mei 2012.
- Drew, J. (2004). *Bush Uses Prayer for Strength, his Chief of Staff Says – Card Calls U.S. a Blessed Nation*. Te vinden op: <http://news.google.com/newspapers?nid=1350&dat=20040520&id=cmpPAAAIBAJ&sjid=agQEAAAIBAJ&pg=6697,1263487> Laatst geraadpleegd op 15 mei 2012.

- Drumheller, T. (2006). *60 Minutes: CIA Official Reveals Bush, Cheney, Rice Were Personally Told Iraq Had No WMD in Fall 2002*. Te vinden op: <http://thinkprogress.org/security/2006/04/23/4980/60-minutes-cia-official-reveals-bush-cheney-rice-were-personally-told-iraq-had-no-wmd-in-fall-2002/?mobile=nc> Laatst geraadpleegd op 20 mei 2012.
- Encyclopaedia Britannica (2012). *Weapon System (Military Technology)*. Te vinden op: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/638292/weapons-system> Laatst geraadpleegd op 20 april 2012.
- Froomkin, D. (2012). *Colin Powell's New Book: War With Iraq Never Debated*. Te vinden op: http://www.huffingtonpost.com/2012/05/09/colin-powell-book_n_1503592.html Laatst geraadpleegd op 15 mei 2012.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- George, A.L. (1969). The "Operational Code": A Neglected Approach To The Study of Political Leaders And Decision-Making. *International Studies Quarterly*, 13, 2, pp. 190-222.
- Goossens, W. (1991). *Over Wetenschap – Een inleiding tot de wetenschapsfilosofie*. Leuven: Garant.
- Haddick, R. (2010). *This Week at War: The Long Death of the Powell Doctrine*. Te vinden op: http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/03/05/this_week_at_war_the_powell_doctrine_is_dead Laatst geraadpleegd op 19 mei 2012.
- Hermann, M.G.; Hermann, C.F. (1989). Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. *International Studies Quarterly*, 33,4, pp.361-387.
- Hermann, M.G.; Kegley, C.W. (1994). *Rethinking Democracy and International Peace*. Paper presented at the annual meeting of the American Political science Association, 1-4 september. New York.
- Hudson, V. (2008). The history and evolution of Foreign Policy Analysis. In: Smith, S., Hadfield, A., Dunne, T. (Eds.). *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press.
- Hume, D. (1981). *A Treatise of Human Nature*. Oxford: Clarendon Press.
- Isikof, M.; Corn, D. (2006). *Hubris: The Inside Story of Spin, Scandal, and the Selling of the Iraq War*. New York: Crown Publishers.
- Jarvis, I.L. (1982). *Groupthink : psychological studies of policy decisions and fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin
- Jones, C.M. (2008). *Bureaucratic Politics and Organizational Process Models*. Illinois: Northern Illinois University Press.
- Krasner, S.D. (1972). Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland). *Foreign Policy*, 7, pp. 159-179.
- Kessler, G. (2003). *U.S. Decision On Iraq Has Puzzling Past - Opponents of War Wonder When, How Policy Was Set*. Te vinden op: <http://www.commondreams.org/cgi-bin/print.cgi?file=/headlines03/0112-08.htm> Laatst geraadpleegd op 15 mei 2012.

- Lakatos, I. (1970). *Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes*. In: Lakatos, I.; Musgrave, A. (Eds.). *Criticism and the Growth of Knowledge*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Landman, T. (2008). *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. Routledge: London.
- Legal Information Institute. (2012). 10 USC § 152 - *Chairman: appointment; grade and rank*. Te vinden op: <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/10/152> Laatst geraadpleegd op 21 mei 2012.
- Levy, J.S. (2002). *Qualitative Methods in International Relations*. In: Harvey, F.P.; Brecher, M. (Eds.) *Evaluating Methodology in International Studies*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 432- 454.
- Lieshout, R.H. (1984). *Without Making Elaborate Calculations For the Future. Great Britain and the Arab Question, 1914-1916*. Sneldruk Enschede.
- Lieshout, R.H. (1993). *Anarchie en Hiërarchie*. Bussum: Coutinho.
- Lieshout, R.H. (2009). *The Rules of the Emprical Science Game Renovated*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Meininger, J.V. (1967). *Inleiding tot de wetenschapsleer*. Uithoorn.
- Michaud, N. (2002). Bureaucratic Politics and the Shaping of Policies: Can we Measure Pulling and Hauling Games? *Canadian Journal of Political Science*, 35, 2, pp.269-300.
- Military and Federal Monitoring (2012). *Iraq War Map Room*. Te vinden op: http://www.milaircomms.com/iraq_maps.html Laatst geraadpleegd op 16 april 2012.
- Miller, F.P.; Vandome, A.F.; Brewster, J. (2009). *Confirmation Bias*. Beau Bassin: Alphascript Publishing.
- National Intelligence Council. (2002a). *National Intelligence Estimate.- Iraq's Continuing Programs for Weapons of Mass Destruction*. Te vinden op: <http://www.fas.org/irp/cia/product/iraq-wmd-nie.pdf> Laatst geraadpleegd op 18 mei 2012.
- National Intelligence Council. (2002b). *Key Judgments [from October 2002 NIE]*. Te vinden op: <http://www.fas.org/irp/cia/product/iraq-wmd.html> Laatst geraadpleegd op 18 mei 2012.
- Nye, J. (2002). *Why Military Power is No Longer Enough: Force remains important in global politics. But getting people to want what you want is much more effective, argues one of America's leading foreign policy thinkers*. Te vinden op: <http://www.guardian.co.uk/world/2002/mar/31/1> Laatst geraadpleegd op 12 april 2012.
- Office of the Press Secretary (2002). *Vice President Speaks at VFW 103rd National Convention Remarks by the Vice President to the Veterans of Foreign Wars 103rd National Convention*. 26 augustus 2002. Te vinden op: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/08/20020826.html> Laatst geraadpleegd op 15 mei 2012.

- Office of the Press Secretary (2002b). *President's Remarks at the United Nations General Assembly. Remarks by the President in Address to the United Nations General Assembly. New York, New York*. Te vinden op: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/09/20020912-1.html> Laatst geraadpleegd op 15 mei 2012.
- Office of the Press Secretary (2003a). *President Says Saddam Hussein Must Leave Iraq Within 48 Hours - Remarks by the President in Address to the Nation - The Cross Hall*. 17 maart 2003. Te vinden op: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/03/20030317-7.html> Laatst geraadpleegd op 14 april 2012.
- Office of the Press Secretary (2003b). *President Bush Addresses the Nation- The Oval Office*. 19 maart 2003. Te vinden op: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/03/20030319-17.html> Laatst geraadpleegd op 14 mei 2012.
- O'Sullivan, C. D. (2009). *Colin Powell: American Power and Intervention from Vietnam to Iraq*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Popper, K. R. (1968). *Conjectures and Refutations*. New York: Harper and Row.
- Popper, K.R. (1980). *The Logic of Scientific Discovery*. Londen: Hutchinson.
- Popper, K.R. (1996). *The Myth of the Framework*. Londen: Routledge.
- Powell, C. (2003b). *Full text of Colin Powell's speech: US secretary of state's address to the United Nations security council*. Te vinden op: <http://www.guardian.co.uk/world/2003/feb/05/iraq.usa> Laatst geraadpleegd op 20 mei 2012.
- Powell, C. (2008). *TV Performance NBC's 'Meet the Press'*. Te vinden op: <http://edition.cnn.com/2008/POLITICS/10/19/powell.transcript/> Laatst geraadpleegd op 15 mei 2012.
- Reynolds, N.E. (Col). (2006). *U.S. Marines in Iraq, 2003 Basrah, Baghdad and Beyond – U.S. Marines in the Global War on Terrorism*. Te vinden op: http://www.marines.mil/news/publications/Documents/U.S.%20Marines%20in%20Iraq,%2003%20Basrah,%20Baghdad%20and%20Beyond%20%20PCN%2010600000200_1.pdf Laatst geraadpleegd op 14 mei 2012.
- Rhodes, E. (1994). Do Bureaucracies Matter?: Some Disconfirming Findings from the Case of the U.S. Navy. *World Politics*, 47, 1, pp.1-41.
- Rice, C. (2003). *Interview With Condoleezza Rice; Interview With Richard Gephardt*. Te vinden op: <http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/0309/07/le.00.html> Laatst geraadpleegd op 15 mei 2012.
- Rice, C. (2011). *No Higher Honor: A Memoir of My Years in Washington*. New York: Crown Publishers.
- Ritzer, G. (2005). *Encyclopedia of Social Sciences*. Thousand Oaks: Sage Publications.

- Rosati, J.A. (1981). Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective. *World Politics*, 33, 2, pp. 234-252.
- Rosati, J.A.; Scott, J.M. (2011). *The Politics of United States Foreign Policy*. Boston: Wadsworth.
- Rumsfeld, D. (2011). *Known and Unknown: a Memoir*. New York: Sentinel.
- Schweller, R.L. (1994), 'Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In'. *International Security*, 19, 1, pp. 72–107.
- Smith, S. (1980). Allison and the Cuban Missile Crisis: A Review of the Bureaucratic Politics Model of Foreign Policy Decision-Making. *Millennium*, 9, 21, pp. 21-40.
- Snyder, R.C., Bruck, H.W., Sapin, B. (1954). *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*. Foreign Policy Analysis Project Series No. 3. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Snyder, R.C., Bruck, H.W., Sapin, B. (2002). Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics. In: Snyder, R.C., Bruck, H.W., Sapin, B. (Eds.). *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*. New York: Palgrave Macmillan.
- The Nation. (2006). *Gerald Ford's Legacy: Cheney and Rumsfeld*. Te vinden op: <http://www.thenation.com/blog/gerald-fords-legacy-cheney-and-rumsfeld> Laatst geraadpleegd op 15 mei 2012.
- The Sunday Times. (2005). *The Downing street Memo*. Te vinden op: <http://www.downingstreetmemo.com/memos.html> Laatst geradapleegd op 15 mei 2002.
- The White House (2001). *National Security Presidential Directive-1. February 13, 2001*. Te vinden op: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-1.htm> Laatst geraadpleegd op 17 april 2012.
- The White House (2009a). *History of the National Security Council, 1947-1997*. Te vinden op: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/history.html#clinton> Laatst geraadpleegd op 17 april 2012.
- United States Social Security Administration (2012). *The Full Retirement Age is Increasing*. Te vinden op: <http://www.ssa.gov/pubs/ageincrease.htm> Laatst geraadpleegd op 20 april 2012.
- U.S. Department of the Treasury. (2012). *About*. Te vinden op: <http://www.treasury.gov/about/role-of-treasury/Pages/default.aspx> Laatst geraadpleegd op 19 mei 2012.
- Van Evera, S. (1997). *Guide to Methods for Students of Political Science*. Cornell University Press: New York.
- Verbeek, B.J. (2003). *Decision-Making in Great Britain During The Suez Crisis – Small Groups and a Persistent Leader*. Ashgate: Aldershot.
- Verba, S. (1967). Some Dilemmas of Comparative Research. *World Politics*, 20, pp.111-127.
- Wagner, R.H. (1974). Dissolving the State: Three Recent Perspectives on International Relations. *International Organization*, 28: pp.435-466.
- Walt, S. (2002). The enduring relevance of the realist tradition. In: Katznelson, I, Milner, H.V. (Ed.s). *Political Science: the state of the discipline*. New York: W.W. Norton & Company.

- Watt, N. (2010). *Tony Blair: I didn't see Iraq nightmare coming*. Te vinden op:
<http://www.guardian.co.uk/politics/2010/aug/31/tony-blair-iraq-nightmare> Laatst geraadpleegd
op 21 februari 2012.
- Weinberger, C.W. (1982). *De Sovjet Bewapening: De Pentagondocumenten over de Sovjet
Bewapening*. Utrecht: Jules Perel's Publishing Co.
- Welch, D.A. (1992). The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms. Retrospect and
Prospect. *International Security*, 17, 2, pp. 112-146.
- Willing, R. (2007). *Hayden: CIA Taking More Risks*. Te vinden op:
http://www.usatoday.com/news/washington/2007-05-30-hayden-cia_N.htm Laatst geraadpleegd
op 20 mei 2012.
- Woodward, B. (2002). *Bush at War*. New York: Simon & Schuster.
- Woodward, B. (2003). *Bush in Oorlog*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Woodward, B. (2004). *Plan of Attack*. New York: Simon & Schuster.
- Zakheim, D. (2011). *A Vulcan's Tale*. Washington D.C.: Brookings Instituion Press.