

University of Groningen

Mind the Gap

Wiers, Jochem J D

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2016

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Wiers, J. J. D. (2016). *Mind the Gap: How to Bridge the Gap between Foreign Policy and Scholarship* .

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Mind the Gap

hoe de kloof tussen buitenlandbeleid en wetenschap te overbruggen?

Oratie uitgesproken door

Prof. Mr. Dr. Jochem J.D. Wiers

bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar
Beleid en beleidsontwikkeling van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen
aan de Rijksuniversiteit Groningen vanwege de Stichting Groninger Universiteitsfonds
op dinsdag 28 juni 2016

Meneer de Rector Magnificus, geachte leden van het College van Bestuur, beste collega's, zeer gewaardeerde toehoorders en vrienden,

De Pythia, de priesteres van het Orakel van Delphi, gaf als spreekbuis van een vorm van hogere wijsheid advies. Zij adviseerde Griekse particulieren en staten, maar ook buitenlandse vorsten. Zij zat daarbij op een driepotige stoel boven een dampende spleet in de aarde. Er bestaan verschillende verhalen over de oorsprong van het Orakel. Eén ervan vertelt dat een geitenhoeder genaamd Kouretas op zekere dag één van zijn geiten in een kloof zag verdwijnen. Toen hij het dier er weer uit haalde, gedroeg het zich erg vreemd. Daarna merkte Kouretas bij zichzelf een goddelijke aanwezigheid en bleek hij in staat vanuit het heden voorbij verleden en toekomst te zien.

Kan een kloof dan ook inspirerend werken...?

Inleiding

Er is een kloof tussen beleid en wetenschap op het terrein van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen. Met de invulling van deze leerstoel hoop ik een brug te slaan over die kloof. Een leerstoel die het mogelijk maakt mijn werk aan de beleidskant, bij Buitenlandse Zaken, te koppelen aan een meer wetenschappelijke insteek aan de Universiteit. En ik hoop dat die koppeling ook anderen ten goede komt, aan beide kanten van de kloof. Academisch werk is voor mij een beetje als thuiskomen. En dan staat de leerstoel ook nog in mijn geboortestad.

In de kern komt de opdracht van de leerstoel neer op twee begrippen: uitwisseling en een interdisciplinaire aanpak. Eerst ga ik wat zeggen over de twee kanten van de kloof zoals ik ze ervaar. Ik stel dat zowel de beleids- als de wetenschapskant baat kan hebben van inzichten uit andere wetenschapstakken: vooral die over menselijk denken en gedrag en over complexe systemen. Tot slot ga ik in op hoe we de kloof kunnen overbruggen. En misschien is de kloof zélf ook wel een interessant terrein om vanuit beide kanten nader te onderzoeken.

I. De beleidskant

De wereld is multipolair geworden of ook wel polycentrisch. Macht verschuift van het Westen naar de rest. Volgens sommigen is er zelfs geen enkele supermacht meer over.¹ Het multilaterale stelsel staat onder druk. De Europese Unie is groter en diverser geworden, maar aan grote spanningen onderhevig. Lidstaten zijn het oneens over de verdeling van vluchtelingen. Terroristische aanslagen brengen extremisme heel dichtbij. De nabije omgeving van de Unie zal nog lange tijd instabiel blijven. De NAVO is relevanter dan ooit, vooral door Poetins Rusland. De VS vinden dat de Europese partners meer aan hun eigen verdediging moeten doen.

¹ Zie bv K. Mahbubani, *The New Asian Hemisphere; the irresistible Shift of Global Power to the East*, New York, Public Affairs, 2008; I. Bremmer, *Every Nation for Itself; Winners and Losers in a G-zero World*, New York, Portfolio, 2012; National Intelligence Council (NIC), *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, Washington DC, NIC, 2012; European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS), *Global Trends to 2030: can the EU meet the Challenges Ahead?*, Brussel, ESPAS, 2014.

De Britten stappen uit de Europese Unie, waarmee de onzekerheid in Europa toeneemt. Anti-Europese politici hebben in veel landen de wind in de zeilen. Onderliggend is een gevoel van onbehagen bij veel burgers over waar de voordelen van globalisering en Europese marktintegratie terechtkomen. En over de vraag of onze leiders wel controle hebben over mensenstromen, kapitaalstromen en datastromen.

We leven in een volatiele, onzekere en complexe wereld.² In zo'n wereld draait leiderschap vooral om hoe je omgaat met onzekerheden.³ Ga er maar aan staan om als politicus in zo'n wereld leiderschap te tonen én je kiezers te overtuigen. Die uitdaging hebben ook de ministers van buitenlandse zaken en van buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking. Zij streven samen negen doelstellingen na.⁴ Die zijn niet alleen ambitieus, ze zijn ook moeilijk te concretiseren. Hoe ver de ministeriële verantwoordelijkheid strekt, is alleen helder bij consulaire belangenbehartiging.⁵ Aan de andere doelstellingen kan Nederland bijdragen, maar of de doelen ook worden gerealiseerd, hangt vooral af van anderen en van ontwikkelingen die buiten onze controle liggen.

De discrepantie tussen de doelen van ons buitenlandbeleid en onze vaak bescheiden bijdrage maakt Kamerdebatten soms wat onwerkelijk. Ministers wordt het vuur na aan de schenen gelegd over tegenslagen in het Midden-Oosten of misstanden bij de grondstoffenwinning in Congo. De ministers verwijzen naar inspanningen in breder verband zoals de EU, NAVO, OVSE, OESO en VN. Kamerleden en media vinden dit onbevredigend. Beleidsambtenaren klagen juist over de oppervlakkigheid en kortademigheid van zulke debatten: het gaat steeds om de laatste crisis of ramp, om wat de minister gaat doen aan deze of gene misstand in de wereld.

Daar komt nog een andere tendens bij die het beleidsadviseurs moeilijk maakt: *fact free politics* en shoppen uit de feiten. Politici als Donald Trump selecteren feiten die in hun straatje passen en verzinnen ze zelfs. Bij ons zie je shoppen uit de feiten in het migratiedebat: zowel positieve als negatieve effecten van migratie worden zwaar overdreven. Wetenschapper Hein de Haas ontzenuwt een aantal hardnekkige mythes over migratie, zoals dat de migratie nu ongekend groot is ten opzichte van eerdere periodes, en dat meer ontwikkeling in herkomstlanden de migratie zal beperken.⁶

Het debat over het buitenlandbeleid zou minder over incidenten en meningen moeten gaan en meer over hoe Nederland met de onzekere en complexe wereld omgaat. Hebben we alle relevante informatie? Begrijpen we de ontwikkelingen en gebeurtenissen echt? Hoe plaatsen we ze in perspectief, zonder overhaaste conclusies te trekken? Leren we

² Zoals naar voren komt uit een reeks interviews met leiders uit de publieke en private sector: N. Gowing and C. Langdon (2015), 'Thinking the Unthinkable: A New Imperative for Leadership in the Digital Age', www.churchillcentral.com.

³ De trefwoorden in de interviews waren *coping* en *adapting*. Ibid., p.31.

⁴ Zie de jaarlijkse Memories van Toelichting bij hun begrotingen: www.rijksbegroting.nl/2016, hoofdstuk V voor Buitenlandse Zaken: (1) versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging van mensenrechten, (2) veiligheid en stabiliteit, (3) Europese samenwerking, (4) consulaire belangenbehartiging en het internationaal uitdragen van Nederlandse waarden en belangen, en hoofdstuk XVII voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking: (1) duurzame handel en investeringen, (2) duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid en water, (3) sociale vooruitgang, (4) vrede en veiligheid voor ontwikkeling en (5) versterkte kaders voor ontwikkeling.

⁵ Zie de algemene doelstelling bij artikel 4 van hoofdstuk V van de rijksbegroting: 'Het verlenen van excellente consulaire diensten aan Nederlanders in nood in het buitenland, evenals het verstrekken van reisdocumenten aan Nederlanders in het buitenland [...]'. Daaronder volgt een aantal nader omschreven verantwoordelijkheden van de Minister van BZ.

⁶ Zie www.heindehaas.org.

van het verleden, bijvoorbeeld van beleidsevaluaties?⁷ Hoe vertalen we onze analyse naar beleidsopties en acties? Op basis van welke uitgangspunten, met welke allianties en partners?

Het Nederlandse buitenlandbeleid leunt al eeuwen op drie uitgangspunten, of zo u wilt, belangen zoals Joris Voorhoeve ze beschreef: *peace, profits and principles*.⁸ En sinds de Tweede Wereldoorlog vertrouwt Nederland op allianties om die uitgangspunten te realiseren: voor zijn vrede en veiligheid op de NAVO (met de VS voorop), voor zijn welvaart op de EU (Duitsland voorop). Voor het bevorderen van de *principles*, dus de internationale rechtsorde en mensenrechten, vertrouwen we vooral op het multilaterale systeem (de VN voorop). Nederland weet vandaag of het een tijdelijke zetel in de VN Veiligheidsraad heeft bemachtigd.

Maar onze uitgangspunten en allianties kunnen niet statisch zijn, net zo min als de wereld dat is. De NAVO, de EU noch de VN zijn onveranderlijk. Ook kunnen onze uitgangspunten en allianties soms conflicteren. Het is dus onze dure plicht om ze voortdurend te toetsen en te herijken in het licht van de ontwikkelingen in de wereld. Dat gebeurt voor een deel in de regeerakkoorden en beleidsagenda's die aan het begin van een regeerperiode worden gemaakt.⁹ Ook de strategieën van organisaties als de EU en de NAVO zijn voor ons relevant.¹⁰

Op welke onderwerpen kan Nederland hoogstens meedoen en op welke kan het echt een verschil maken?¹¹ We doen graag overal aan mee, maar zijn daar niet groot genoeg voor. En daar waar we een verschil willen maken, moeten we een langere termijnstrategie voeren en daarop ook afgerekend willen worden. Daarmee is het woord strategie gevallen: een woord dat voor van alles wordt misbruikt, meestal om iets (of iemand) belangrijker te laten lijken dan het eigenlijk is.¹² Als hoofd Strategische Advisering van Buitenlandse Zaken moet ik dus oppassen!

Strategisch advies informeert de besluitvorming door aandacht te besteden aan de bredere context en de langere termijn. Door het bieden van andere perspectieven en door tegendenken. Door verschillende toekomst te verkennen. Trends te signaleren, zoals machtsverschuiving in de wereld, globalisering, technologie, demografische

⁷ De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB), een onafhankelijke dienst die bij BZ is gehuisvest, doet onderzoek naar de uitvoering en de effecten van het Nederlandse buitenlandbeleid. Aanvankelijk beperkt tot het evalueren van Nederlands ontwikkelingsprojecten, werd haar werkterrein in 1996 uitgebreid tot de volle breedte van het buitenlandbeleid. De evaluaties en beleidsdoorlichtingen van de IOB gaan naar de Tweede Kamer met een beleidsreactie van de minister(s). Ze vormen een belangrijke informatiebron voor het parlement en de media. Maar in hoeverre ze het debat ook echt mede vormgeven en toekomstig beleid beïnvloeden, is lastig te bepalen. Zie www.iob-evaluatie.nl

⁸ R. Van der Veen, 'Op de Apenrots: Beleidsontwikkeling op het ministerie van Buitenlandse Zaken', oratie RUG maart 2011, oratiereeks Faculteit der Letteren; J. Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles*, Den Haag, Nijhoff, 1979. Zie ook D. Hellema, *Nederland in de Wereld*, Utrecht, Spectrum, 2014.

⁹ Zo verschenen in het eerste jaar van het kabinet Rutte-2 een internationale veiligheidsstrategie, een mensenrechtenstrategie, een strategie voor hulp en handel, en een EU-strategie (in een uitgebreide versie van de jaarlijkse 'Staat van de Unie').

¹⁰ Als het goed is, neemt de Europese Raad vandaag de *EU Global Strategy* aan, terwijl de NAVO begin juli in Warschau de implementatie van haar Strategisch Concept uit 2010 bespreekt. Zie voor NAVO Strategisch Concept (huidige uit 2010, nieuwe in voorbereiding) http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm# en voor de EU Global Strategy <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>.

¹¹ De WRR noemt inzetten op een beperkt aantal thema's waar je echt verschil wilt maken 'nichediplomatie': WRR, *Aan het buitenland gehecht*, 2010.

¹² Zoals de stijlguides van *the Economist* het omschrijft: "Strategy may sometimes have some merit, especially in military contexts, as a contrast to tactics. But strategic is usually meaningless except to tell you that the writer is pompous and is trying to invest something with a seriousness it does not deserve."

ontwikkelingen, migratie, ongelijkheid en klimaatverandering. Als we die trends combineren met onze eigen doelstellingen, komen we op vier grote thema's die de strategische agenda voor ons buitenlandbeleid de komende jaren bepalen:

1. *Global governance*: hoe komen we tot vormen van ordening die een veilige, duurzame en rechtvaardige wereld bevorderen, niet alleen met het 'Westen' maar ook met opkomende landen en niet-statelijke actoren?
2. Beter bestuur in de EU en de Eurozone: hoe werken we samen in een Unie met toenemende onderlinge verschillen, mét draagvlak van de bevolking? Dezelfde vraag voor de Eurozone.
3. De Ring rond Europa: hoe gaan Europa en Nederland om met de langdurige instabiliteit en onveiligheid aan de Oost- en Zuidgrenzen?
4. Migratie: hoe vindt Europa een evenwichtig antwoord op de migratiedruk, waarbij het vluchtelingen opvangt, illegale immigranten weert en legale migratie faciliteert?

Dat zijn moeilijke vragen zonder simpele antwoorden. In deze onzekere, complexe wereld zijn feiten en de ordening daarvan onontbeerlijk als houvast. Data, statistieken en academisch onderzoek helpen daarbij, net als het werk van adviesraden en denktanks.¹³ Er is veel informatie en kennis beschikbaar, maar beleidsmakers kunnen die slechts beperkt gebruiken. Een beleidsmaker bij BZ is meer proces- en relatiemanager dan regelmaker. Zij moet de onderwerpen kennen, maar vooral ook haar weg weten in gecompliceerde onderhandelingsprocessen in Den Haag, Brussel, Geneve of New York. Als procesmanager moet ze zorgen dat er op tijd een afgestemd Nederlands standpunt is. De onderhandelaar moet vervolgens zorgen dat de Nederlandse positie een rol speelt in het Europese of internationale compromis. De beleidsmaker heeft weinig tijd over voor academische verdieping. Zij wordt vooral afgerekend op het tijdig leveren van afgestemde instructies, dossierbijdragen en adviezen. Bovendien moet ze haar diplomatieke kennis en vaardigheden bijhouden, zoals kennis van talen en culturen, van internationale organisaties en van onderhandelingstechnieken.¹⁴

Samenvattend hebben we aan de beleidskant dus te maken met onzekerheid, complexiteit, een reeks ambitieuze doelen, een overvloed aan informatie en meningen, en weinig tijd. En dan heb ik de verschillende politieke belangen en het politieke spel nog niet eens genoemd. Als diplomaten en beleidsmakers bij BZ voelen we intuïtief aan dat de wereld onzeker en complex is en gaan we daar zo goed mogelijk mee om. Maar in hoeverre zijn we ons daarbij bewust van de *aannames* die liggen onder onze adviezen en instructies? In hoeverre doen we recht aan de complexiteit van de onderwerpen waarmee we te maken hebben? Ik denk dat het ons helpt als we meer gebruik maken van wat de wetenschap ons te bieden heeft. Dat brengt me bij de overkant van de kloof.

¹³ Zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), Clingendael en het Haags Centrum voor Strategische Studies (HCSS).

¹⁴ BZ heeft daarvoor een Academie voor Internationale Betrekkingen, zie <http://www.academieinternationalebetrekkingen.nl/nl/Home/Homepage>

II. De wetenschapskant

Als Europees en internationaal jurist die vooral praktijkervaring heeft met het buitenlandbeleid past mij bescheidenheid. Het wetenschappelijke veld van de Internationale Betrekkingen ken ik alleen op hoofdlijnen. (hierna zal ik van IB spreken).¹⁵ Het viel me op dat er al decennialang een kloof tussen wetenschap en beleid wordt ervaren op het terrein van de IB.¹⁶ Vooral in de VS, terwijl daar toch een grotere traditie bestaat van uitwisseling tussen de diplomatie en de academische wereld dan in Europa.

Volgens Stephen Walt kan academisch werk beleidsmakers op vier manieren helpen: bij de diagnose, bij voorspellingen, bij het in kaart brengen van beleidsopties en bij het evalueren van beleid. Toch maken beleidsmakers in de praktijk maar weinig gebruik van IB-theorieën. Zij willen niet zozeer een algemene tendens verklaren als wel een oplossing vinden voor concrete problemen. De prikkels liggen verschillend in de academische wereld en de beleidswereld: het vakgebied waardeert gespecialiseerd theoretisch onderzoek meer dan het geven van onderwijs of meedraaien in de publieke dienst. Walt stelt dat de kloof alleen kan worden overbrugd als wetenschappers meer waarde hechten aan *beleidsrelevant* theoretisch werk.¹⁷

De vraag is dan wat 'beleidsrelevant' is. Michael Horowitz noemt vier aspecten van beleidsrelevantie: *betekenis* voor beleidsmakers, *toegankelijkheid* (van taal en bron, b.v. een open blog in plaats van een afgesloten artikel), *toepasbaarheid* in beleid, en bijdrage aan het *publieke debat*.¹⁸ Maar 'beleidsrelevantie' kan ook doorschieten: bijdragen van academici aan het publieke debat die simplificeren, polariseren en het onderwerp uit zijn context halen, doen geen recht aan de nuance en leiden juist tot irritatie bij beleidsmakers.¹⁹ Je kunt het als wetenschapper dus niet snel goed doen!

In de VS zijn de *behoeften* van beleidsmakers onderzocht door er honderden te vragen of en hoe ze in hun werk gebruik maken van wetenschappelijke inzichten.²⁰ De respondenten vonden dat wetenschappers vooral kunnen bijdragen met onderzoek en niet zozeer met beleidsadvies. Dat onderzoek moet dan wel 'eenvoudige en begrijpelijke structuren bieden die helpen een complexe wereld beter te doorgronden'. En dat in korte stukken zonder jargon.²¹ Maar hoe reëel is dat? Complexe systemen laten zich juist niet vangen in eenvoudige structuren of modellen. Ik kom daar nog op terug.

¹⁵ Als naslagwerken voor de voorbereiding van mijn onderzoekscollages gebruik ik P. Viotti and M. Kauppi, *International Relations Theory*, New York, Pearson, 2010 en J. Baylis, S. Smith and P. Owens, *The Globalization of World Politics*, New York, Oxford University Press, 2008.

¹⁶ Zie bv H. Eckstein (1967), 'Political Science and Public Policy', in *Contemporary Political Science: Toward Empirical Theory*, ed ID Poole, New York, McGraw-Hill; Alexander L. George, *Bridging the Gap: Theory and Practice in Foreign Policy*, Washington DC, US Inst of Peace, 1993; J. Kruzel (1994), 'More a chasm than a gap, but do scholars want to bridge it?', *Mershon Int. Stud. Rev.* 38:179-81; J. Leppgold, 'Is anyone listening? International relations theory and policy relevance', *Polit.Sci.Q.* 113(3):43-62.

¹⁷ S. Walt (2005) 'The Relationship between Theory and Policy in International Relations', *Annu. Rev. Polit. Sci.* 8:23-48.

¹⁸ M. Horowitz (2015), 'What is Policy Relevance?', www.warontherocks.com.

¹⁹ Gavin en Steinberg verbaasden zich een paar jaar geleden over de vele academici die eendimensionale meningen uitten in het publieke debat over het Iraanse nucleaire programma. F. Gavin en J. Steinberg, 'Mind the Gap: why Policymakers and Scholars ignore each other and what should be done about it', www.carnegie.org/publications/carnegie-reporter/single/view/article/item/308/

²⁰ P. Avey, M. Desch (2014), 'What Do Policymakers Want From Us? Results of a Survey of Current and Former Senior National Security Decision Makers', *International Studies Quarterly* 58, 227-246.

²¹ *Ibid.*, 243.

Sommige wetenschappers willen beleidsrelevant werk doen en vinden dat ze zelf meer moeite moeten doen om de kloof te overbruggen. Anderen manen juist tot voorzichtigheid ten aanzien van de kloof, de bruggen erover en de ideeën en mensen die er overheen gaan. Vaak zijn dat, zoals David Beth het zegt, “matige ideeën die aan de andere kant van de kloof niet als zodanig herkend worden, omdat de bewoners daar niet de achtergrond hebben om nonsens te herkennen”.²² De twee werelden verschillen met reden van elkaar. Academische experts zijn goed in contextualiseren en kijken vanuit een ander perspectief. Maar in de ‘echte wereld’ kan ‘langzaam denken’ je dood betekenen. Daar hebben beleidsmakers goede instincten nodig en de overtuiging om te handelen, aldus Beth.

“Langzaam denken kan je dood betekenen”. Dat brengt me bij het eerste terrein waarvan ik denk dat het relevant is voor zowel het buitenlandbeleid als de wetenschap van de IB: gedragswetenschappen en het leren kennen van valkuilen in ons denken. Een belangrijk werk in dit verband is *Thinking, Fast and Slow* van Nobelprijswinnaar Daniel Kahneman.²³ Centraal in zijn werk staat dat er twee denksystemen in ons hoofd aan het werk zijn. Systeem 1 functioneert snel, automatisch en intuïtief, Systeem 2 werkt langzamer en grondiger, maar kost daardoor ook veel meer energie. We vertrouwen onbewust vaak op Systeem 1 en trappen daardoor in allerlei cognitieve valkuilen. Een paar voorbeelden:

Probeer eens snel te antwoorden op de volgende vraag:

Een pingpongbatje met balletje kosten samen 1,10 Euro. Het batje kost één Euro meer dan het balletje. Hoeveel kost het balletje?

[wie dacht er 10 cent? Het juiste antwoord is 5 cent]

Om de juiste antwoorden te vinden, moet u Systeem 2 inschakelen, want Systeem 1 zet u intuïtief op het verkeerde been. Maar als Systeem 2 moe is of door andere taken wordt belast, slikken we bijna alles voor zoete koek wat Systeem 1 ons voorschotel.

Dat was een rekenvoorbeeld, maar bij taal gaat het net zo. Twee personen, Albert en Bernard, laten zich door de volgende eigenschappen omschrijven. [VOORLEZEN]

Albert is: *intelligent-actief-impulsief-kritisch-koppig-jaloers.*

Bernard is: *jaloers-koppig-kritisch-impulsief-actief-intelligent.*

Wie lijkt u aardiger, Albert of Bernard? De overgrote meerderheid van proefpersonen geeft de voorkeur aan Albert. De eigenschappen die het eerst worden genoemd, kleuren de later genoemde eigenschappen en daarmee het totaalbeeld dat we ons van de persoon vormen. Dit zogenaamde *halo-effect* zorgt ervoor dat we positieve eigenschappen toedichten aan mensen van wie we een prettige eerste indruk hebben, en andersom. Zo gaat het ook bij sollicitatiegesprekken. Het is één van de vele manieren waarmee Systeem 1 ons wereldbeeld eenvoudiger en samenhangender maakt dan het in werkelijkheid is. We hebben overmatig vertrouwen in het verhaal dat we construeren, ook al *weten* we dat de aangereikte informatie onvolledig is. Kahneman noemt dit: ‘*What*

²² Mijn vertaling uit D. Betz (2015), ‘Dr Dave’s Hypothetical Institute for the Advanced Study of Stupid Shit’, <http://warontherocks.com/2015/02/dr-daves-hypothetical-institute-for-the-advanced-study-of-stupid-shit/>

²³ D. Kahneman, *Thinking, Fast and Slow*, London, Penguin, 2011.

You See Is All There Is'. En we reageren verschillend als we dezelfde informatie op verschillende manieren gepresenteerd krijgen. Dus patiënten kiezen sneller voor een behandeling als ze horen dat de overlevingskans 95% is dan als ze horen dat de sterftekans 5% is. Dit zijn simpele voorbeelden omwille van de tijd, maar er zijn nog talloze andere.

We hebben ongetwijfeld ook last van cognitieve valkuilen bij het voeren van buitenlandbeleid. Het grootste en duurste voorbeeld was de inval in Irak op basis van de vermeende aanwezigheid van massavernietigingswapens. Daar werden aanwijzingen genegeerd die niet in het dominante denkbeeld pasten dat Saddam iets te verbergen had. Systeem 2 werd dus niet goed gebruikt vanwege de overtuiging dat het antwoord dat Systeem 1 had gegeven juist moest zijn. Maar dat gebeurt ongetwijfeld vaker: waarop baseerde Nederland zijn steun voor de aanval op Irak? En als de Griekse regering keer op keer afspraken niet is nagekomen, hebben de ministers van de Eurozone dan oog voor dingen die wél goed gaan in Griekenland? Als we migratie aan terrorisme koppelen, vermoeden we dan geen causale verbanden die we onvoldoende onderzocht hebben?

Iedereen die de publieke zaak dient, moet zich bewust zijn van zulke valkuilen. En er ook naar handelen: je kunt ze namelijk deels vermijden. Het actief opzoeken van tegengeluiden en andersdenkenden, helpt bij het omzeilen van zulke valkuilen.²⁴ Kahneman zou zeggen: je geeft Systeem 2 daarmee meer kans. Dat geldt ook voor contact met wetenschappers, want die worden bij uitstek getraind om systeem 2 in te zetten.

Natuurlijk moeten beleidsmakers goede instincten hebben en kunnen ze zich niet voortdurend door Systeem 2 laten leiden: langzaam denken kan je dood betekenen. Maar te véél vertrouwen op Systeem 1, je intuïtie of *gut feeling*, leidt vanzelf tot fouten, soms met grote gevolgen. Ook bij hooggekwalificeerde professionals. Ook op het terrein van buitenlandbeleid. Denk aan de oorlog in Irak. Degenen die beslissingen moeten nemen, vaak onder druk, verwarren soms *confidence* (besluitvaardigheid op basis van systeem 1) met *competence* (een afgewogen oordeel op basis van systeem 2).²⁵

Phil Tetlock heeft het gedachtengoed van Kahneman toegepast op de IB. Het viel hem op dat experts in de media voortdurend quasi-voorspellingen doen over internationale gebeurtenissen en ontwikkelingen. Dat doen ze vol zelfvertrouwen: juist dat maakt ze interessant voor de media. Maar ze gieten die voorspellingen in zulke vage woorden dat je ze achteraf niet ter verantwoording kunt roepen. Met woordgebruik als 'mogelijk, waarschijnlijk, niet uitgesloten' kunnen ze achteraf altijd stellen dat ze gelijk hadden. Tetlock liet zien dat als je de uitspraken van deze 'experts' wél bijhoudt en toetst aan de werkelijkheid, ze het niet beter doen dan een chimpansee die pijltjes naar een dartboard gooit.²⁶

Dat riep de vraag op of je zulke 'voorspellingen' kunt kwantificeren, zodat je ze wél kunt evalueren. De wetenschappelijke tak van de CIA financierde een groot onderzoek in de vorm van een voorspellingstoernooi, met spectaculaire resultaten. Vrijwilligers kregen

²⁴ Vandaar het pleidooi om tegengeluiden ook in het hoger management de ruimte te geven in het eerdergenoemde rapport 'Thinking the Unthinkable', op cit noot 2, p 28.

²⁵ N. Gowing and C. Langdon, 'Thinking the Unthinkable', op. cit. noot 2.

²⁶ P. Tetlock (2006) *Expert Political Judgment: How Good Is It? How Can We Know?*, Princeton University Press.

een korte training over cognitieve valkuilen. Ze gaven hun inschatting van de waarschijnlijkheid (met een cijfer tussen 0 en 1) van internationale gebeurtenissen in de nabije toekomst, tot ongeveer anderhalf jaar vooruit. En ze pasten die inschatting voortdurend aan als er nieuwe informatie beschikbaar was. De vragen moeten dus met 'ja' of 'nee' beantwoord kunnen worden. Bijvoorbeeld 'maakt Griekenland op 31 december 2016 nog deel uit van de Schengenzone?'. De deelnemers werkten samen in groepen waarin ze informatie deelden en ook hun redenen wanneer ze hun inschatting aanpasten. Deze geïnteresseerde leken bleken veel beter te scoren dan de experts van o.a. de CIA. En dat terwijl ze alleen toegang hadden tot openbare bronnen.²⁷

Tetlock heeft de ervaringen beschreven in het recente boek '*Superforecasting*'. Er is belangstelling bij bedrijven, overheden en internationale organisaties voor zulke voorspellings-toernooien.²⁸ We gaan er binnenkort ook bij BZ mee experimenteren. Het maken van cijfermatige inschattingen, die bijhouden en verantwoorden waarom men ze aanpast, leidt tot betere vragen én betere antwoorden.²⁹ En daarmee hopelijk tot beter buitenlandbeleid.

Zo kunnen inzichten uit de gedragswetenschappen ons dus helpen onze oordeelsvorming en besluitvorming te verbeteren.³⁰ Dat geldt voor het persoonlijke en het organisatieniveau.³¹ Maar we moeten ook de wereld en onze omgeving beter begrijpen en duiden. Daarbij kunnen we leren van de studie van complexe systemen. Wat is complexiteit? Een simpel voorbeeld: als je een steen in de lucht gooit, weet je waar die neerkomt, althans dat kun je berekenen. Als je een paar levende vogels loslaat, weet je dat niet. Een zwerm vogels is een complex systeem. De dynamiek van een complex systeem wordt bepaald door de aard en structuur van de *verbindingen* erbinnen en moet ook zo worden benaderd. Je kunt het systeem niet in stukjes opknippen om het te begrijpen. Complexe systemen komen we tegen in de natuur, maar ook in menselijke creaties zoals steden, het energiesysteem, een universiteit of een ministerie. In de beschrijving van een complex systeem staan zes begrippen centraal: (1) *actoren*, (2) *netwerken*, (3) *sociale normen en praktijken*, (4) *evolutie en padafhankelijkheid*, (5) *emergentie* oftewel het ontstaan van patronen, en (6) *niet-lineaire dynamiek*.³²

De wetenschappelijke bestudering van complexe systemen heeft in Nederland inmiddels vaste voet aan de grond, vooral in de exacte wetenschappen.³³ Vrijwel alle universiteiten

²⁷ Zie goodjudgment.com/gjp.

²⁸ P. Tetlock and D. Gardner (2015) *Superforecasting: the Art and Science of Prediction*, London, Random House.

²⁹ Zie voor een discussie van mogelijke toepassingen niet alleen Tetlock en Gardner's boek maar ook Tetlock's masterclass Superforecasting op www.edge.org.

³⁰ Psychologische inzichten werden al veel eerder in de IB gebruikt, zie bv R. Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, 1976; R. Jervis, R. Lebow, J. Stein, *Psychology and Deterrence*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1985. Maar Tetlock slaat ook de brug naar de beleidspraktijk.

³¹ Sinds een jaar of twee wisselt in Den Haag een interdepartementaal team kennis en ervaringen met het gebruik van gedragswetenschappelijke inzichten in beleid uit. Bij BZ is een project gestart over het gebruik van zulke inzichten bij aspecten van buitenlandbeleid. Project van Hanne Bikker, meer informatie bij hanne.bikker@minbuza.nl

³² Zie R. Kupers, A. Faber en A. Idenburg, 'Wie is de wolf? Een systeemblik op de Nederlandse energietransitie', http://www.rolandkupers.com/wp/wp-content/uploads/2015/11/Wie-is-de-Wolf_final.pdf, vooral 15-21.

³³ Via de Nationale wetenschapsagenda heeft complexiteit een extra impuls gekregen en er is kort geleden een breed Nederlands Platform Complexe Systemen opgericht. Zie www.npcs.nl. Zoals NWO stelt: "Complexe netwerken spelen een rol in onder meer communicatie, informatie, verkeer, transport, financiën, energie, klimaat en onze hersenen. Wiskunde staat centraal in het vinden van antwoorden, maar de vraag heeft vertakkingen naar vele andere (sub)disciplines. [...] Een beter begrip van complexiteit kan ons leren signalen van omslagpunten in complexe

hebben complexiteitsprogramma's, ook verschillende faculteiten in Groningen. Zo is Lex Hoogduin hier hoogleraar in de Economie van complexiteit en onzekerheid in financiële markten en instituten.³⁴ Hoogduin adviseert als gastwetenschapper ook BZ over complexiteit.³⁵

Hoe zit het met de IB? Het belangrijkste instituut voor complexiteitsstudies, het *Santa Fe Institute* in New Mexico, besteedt er nauwelijks aandacht aan. In 2011 sprak een *working paper* nog optimistisch van 'a quiet revolution in complexity thinking across the foreign policy apparatus'.³⁶ Maar daarop valt vijf jaar later wel wat af te dingen. Toen generaal McChrystal werd geconfronteerd met een kaart van Afghanistan als complex systeem, verzuchtte hij dat 'de oorlog gewonnen zou zijn als we die tekening maar begrijpen'.³⁷ Toch was deze kaart een oprechte poging de complexiteit van Afghanistan in beeld te brengen. McChrystal lijkt dat later ook wel in te hebben gezien. Hij publiceerde een artikel over hoe je een netwerk nodig hebt om een genetwerkte vijand als de Taliban of Al Qaida te bestrijden.³⁸ Ook bij vraagstukken van mondiale *governance* zoals klimaat en milieu is een complexiteitsbenadering niet ongewoon.³⁹ Maar daarmee is complexiteit nog bepaald geen *mainstream* in de IB.

Complexiteitsdenken biedt geen pasklare beleidsoplossingen. Maar het kan wel de heersende opvattingen in politiek en beleid verrijken. Met die heersende opvattingen bedoel ik marktwerking ('de markt lost het op'), of de staat die regels stelt of belastingen heft. Een markt- of staatsbenadering, of zelfs mengvormen daarvan, bieden vaak geen goed antwoord op de typische eigenschappen van een complex systeem. Dat systeem moet je eerst onderzoeken, leren kennen. Soms is het mogelijk om in de eigenschappen van het systeem in te grijpen om het naar een meer wenselijke evenwichtspositie te krijgen. Maar volledig controleren kunnen we het systeem niet.

Accepteren dat we niet alles kunnen weten, laat staan controleren, dat we moeten blijven onderzoeken en ons steeds aanpassen, vergt een mentale omslag. In Den Haag begint dat besef langzamerhand door te dringen.⁴⁰ Roland Kupers maakt de verbinding tussen complexiteitsleer en beleid. Hij doet baanbrekend werk door met beleidsmakers door een complexiteitsbril te kijken naar onderwerpen zoals energietransitie en jeugdcriminaliteit.

systemen eerder te herkennen, en onvoorspelbare systemen op slimme manieren toch te beïnvloeden."

<http://www.nwo.nl/actueel/nieuws/2015/ew/nederlands-platform-complexe-systemen-van-start.html>.

³⁴ Zie zijn online cursus op http://www.rug.nl/feb/education/complexity-uncertainty_mooc.

³⁵ Aan de hand van het *Framework for Action under Uncertainty and Complexity*, zie hierover www.glocomnet.com.

³⁶ W. Frey en B. Ramalingam (2011), 'Foreign Policy and Complex Adaptive Systems: Exploring New Paradigms for Analysis and Action', SFI Working Paper 2011-06-022, www.santafe.edu. Het noemt drie voorbeelden: een beweging binnen de CIA om tot een complexe adaptieve *intelligence community* te komen, een pleidooi van twee hoge militairen om de Amerikaanse Nationale veiligheidsstrategie te baseren op geloofwaardige beïnvloeding van open, dynamische systemen in plaats van pogingen tot controle op (vermeend) gesloten systemen, en een beweging die vraagstukken als armoede, kwetsbaarheid, noodhulp en effectiviteit van hulp op basis van complexiteitsdenken benadert.

³⁷ 'The McChrystal Afghanistan PowerPoint slide: can you do any better?', the-guardian.com, 29 april 2010. Naar verluidt stuurde zijn opvolger generaal Petraeus de consultant die de kaart had gepresenteerd zonder pardon naar huis. B. Ramalingam, 'How to Plan when you don't know what is going to happen? Redesigning aid for complex systems', oxfamblogs.org, 14 mei 2013.

³⁸ S. McChrystal, 'It takes a Network', foreignpolicy.com, 21 februari 2011.

³⁹ Zie bv F. Biermann, *Earth Systems Governance: World Politics in the Anthropocene*, MIT Press, 2014.

⁴⁰ De Secretaris Generaal van Economische Zaken Maarten Camps schreef hierover in zijn nieuwjaarsartikel: Camps, 'Onzekere wegen naar welvaart', ESB 101 (4725), januari 2016. De WRR gaf eerder een voorzet met het rapport 'Naar een lerende economie', 2013, <http://www.wrr.nl/publicaties/samenvattingen/naar-een-lerende-economie>.

Ik denk dat het de moeite loont om ook vraagstukken van buitenlandbeleid door een complexiteitsbril te benaderen. Ik hoop dat we de komende jaren een of meer experimenten kunnen doen. Denk aan het benaderen van de Eurozone of migratiestromen als complexe, adaptieve systemen.

Gedragsinzichten en complexiteit zijn wetenschapsterreinen die de IB volgens mij dus kunnen verrijken. Ik noemde aan het begin een interdisciplinaire aanpak als sleutelbegrip voor deze leerstoel. IB lijkt bij uitstek een interdisciplinair studieterrein. Tot mijn verbazing zag ik onlangs een onderzoek waar de IB juist als een van de *minst* interdisciplinaire takken van wetenschap uitkwam, gemeten naar verwijzingen naar literatuur uit andere terreinen. IB zit daar in de minst interdisciplinaire uithoek van de grafiek, in gezelschap van de nucleaire scheikunde en de urologie!⁴¹ Mocht dit echt kloppen, dan zou het jammer zijn. Hopelijk kunnen gedragswetenschappelijke inzichten en complexiteitsdenken de interdisciplinaire aanpak in IB een impuls geven.⁴²

III. De kloof overbruggen en koesteren

Ik hoop met deze leerstoel bij te dragen aan het overbruggen van de kloof tussen beleid en wetenschap. Omdat ik denk dat beide kanten van de kloof daar baat bij hebben. En ik hoop enthousiasme te wekken bij collega's en studenten van deze universiteit en collega's van BZ om dat samen te doen. Dat vergt wel tijd en goede wil van beide kanten. Er zijn genoeg manieren om elkaar te ontmoeten:

1. Gezamenlijke projecten: BZ maakt al dankbaar gebruik van academici, zoals bij toekomstverkenningen. We willen meer *challenge*- en crisissessies gaan organiseren, waarin experts een beleidsvoornemen onder vuur nemen of context en duiding geven aan een crisis. En ik hoop zoals ik zei dat we samen kunnen werken aan gedragswetenschappen en complexiteit.
2. Uitwisseling: deze leerstoel is onderdeel van de BZ-hoogleraarregeling, zoals BZ ook een promotieregeling heeft. BZ-collega's geven gastcolleges aan universiteiten, academici geven lezingen op BZ. Verder verwelkomt BZ jaarlijks tientallen stagiairs. Bij de Eenheid Strategische Advisering is dit jaar voor het eerst een '*scientist in residence*'. Ik zou nog meer uitwisseling willen zien.⁴³
3. Publicaties: van academici en van beleidsmakers, misschien ook samen, in bladen en blogs die ook beleidsmakers lezen.⁴⁴

⁴¹ R. van Noorden (2015) 'Interdisciplinary Research by the Numbers', *Nature* Vol 525, 306-7. Interdisciplinariteit is gemeten naar het aantal verwijzingen in IB-publicaties naar andere studierichtingen en andersom van citaten van IB-publicaties in andere disciplines. Het artikel was echter onduidelijk over hoeveel en welke bronnen zijn gebruikt.

⁴² Colander en Kupers stellen dat hokjesdenken in de sociale wetenschappen de integratie mist die de basis vormt voor complexiteit. Complexiteitswetenschappen bieden de kans een echte interdisciplinaire sociale wetenschap te bouwen in plaats van verbindingen met andere disciplines er achteraf aan te plakken. Ze doen zelfs een voorstel voor een curriculum en noemen een aantal goede wetenschappers die complexiteitsdenken en een interdisciplinaire aanpak combineren. D. Colander en R. Kupers (2014), *Complexity and Public Policy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 260-269, verwijzend naar o.a. R. Axelrod (1997), *The Complexity of Cooperation*, Princeton, NJ: Princeton University Press; D. Rodrik (2008), *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton, NJ: Princeton University Press; R. Hausmann, and C. Hidalgo, *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*, Cambridge, Mass: MIT Press.

⁴³ Bijvoorbeeld een AIO, UD of hoogleraar die een paar weken of maanden bij BZ ideeën kan komen uittesten, of als een BZ-collega aan de universiteit een artikel kan schrijven. De Academie voor Internationale Betrekkingen biedt ook een platform voor uitwisseling, misschien op termijn voor een gezamenlijk studium generale.

⁴⁴ Bladen zoals *Foreign Affairs*, *Foreign Policy*, *Internationale Spectator*, the Hague Journal of Diplomacy en blogs zoals *War on the Rocks*, *Monkey Cage* en hopelijk ook een toekomstige Europese variant.

4. Onderzoekscolleges aan studenten van deze universiteit, waarin ze kennismaken met hoe het buitenlandbeleid tot stand komt. De studenten bezoeken het ministerie en zien verschillende gastsprekers van BZ. Ze schrijven onderzoekspapers die een aspect van het Nederlandse buitenlandbeleid toetsen aan IB-theorie. Dit heeft al interessante papers opgeleverd, bijvoorbeeld over padafhankelijkheid bij de keuze voor de JSF en de 'securitization' van het migratievraagstuk.

Met zulke initiatieven overbruggen we de kloof, zonder hem te dichten. En dat is maar goed ook: de beleids- en de wetenschappelijke wereld hoeven niet met elkaar te versmelten. We moeten de kloof overbruggen, maar ook koesteren: de grond daar beneden in de kloof, tussen de twee werelden, blijkt vruchtbaar. Je komt er interessante wetenschappers tegen die afdalen uit de 'ivoren toren' en risico nemen, zoals Phil Tetlock, Hein de Haas, of Gerald Knaus met zijn migratieplan dat daarna 'plan-Samsom' is gaan heten. Goede beleidsmakers die academische verdieping zoeken zoals het voormalige Amerikaanse hoofd strategie Anne-Marie Slaughter, de Britse ambassadeur Tom Fletcher (the 'Naked Diplomat') of dichterbij huis Marcel Kurpershoek. En denktankers die het beste van beide werelden verenigen, zoals Mark Leonard. Dus om terug te komen op mijn beginvraag: ja, een kloof kan inspirerend werken!

Maar worden de bruggenbouwers en degenen die in de kloof afdalen wel serieus genomen door hun vakbroeders? In elke tak van wetenschap, ook de IB, is er spanning tussen interdisciplinariteit en verdieping. Bij Buitenlandse Zaken woedt al lang een debat over generalisten versus specialisten: moet je van alles een beetje weten of van één onderwerp veel? Moet je een vos of een egel zijn?⁴⁵ 'Vossen' kunnen van perspectief wisselen en staan meer open voor informatie die niet in hun straatje past. 'Egels' hebben diepgaander kennis op één vakgebied, maar ze worden sneller ideologisch in hun oordeelsvorming en zijn er dan moeilijk meer vanaf te brengen.⁴⁶ Tetlock constateert dat 'vossen' het in zijn voorspellingstoernooien beter doen dan 'egels', terwijl de experts die in de media worden gevraagd juist vaak 'egels' zijn. Waar in de beleidsvorming de prikkels meer richting generalisme wijzen (vossen dus), moedigen ze in de wetenschap eerder specialisatie aan (egels dus). Maar zowel de beleidsvorming als de wetenschap van de internationale betrekkingen heeft baat bij een *combinatie* van generalisme en specialisatie. Vossen én egels dus, op het ministerie én aan de faculteit, in een gezonde mix.

Slot

Met vossen en egels kom ik aan het einde van mijn betoog, dat ik begon met een geitenhoeder onder invloed van mysterieuze dampen uit een kloof in Delphi. Ik ben trots met deze leerstoel een bijdrage te mogen leveren aan het academische leven in Groningen, de op één na oudste nog bestaande Nederlandse universiteit. Het oorspronkelijke motto van deze universiteit was: VERBUM DOMINI LUCERNA PEDIBUS NOSTRIS, oftewel: het woord van de Heer is een lamp voor onze voeten. Dat doet me

⁴⁵ I. Berlin, *The Hedgehog and the Fox*, 1953, verwijzend naar de beroemde zin van Archilochus: 'een vos weet veel dingen, maar een egel weet één belangrijk ding'. Zie ook <http://hardhoofd.com/2011/06/07/de-vos-weet-veel-dingen/>: "Het fundamentele verschil tussen de vos en de egel is dat de eerste in zijn denken en doen, zich bewust van de complexe werkelijkheid, alle kanten op schiet en een veelheid aan soms tegenstrijdige dingen nastreeft, terwijl de laatste de neiging heeft alles wat hij doet en denkt te relateren aan een groot overkoepelend idee of principe. De vos denkt centrifugaal, de egel reductionistisch."

⁴⁶ Typeringen gebaseerd op Tetlocks masterclass over Superforecasting op www.edge.org.

denken aan de dronkaard die bij een lantaarnpaal naar zijn sleutels loopt te zoeken. Gevraagd of hij ze daar verloren is, zegt hij: “nee, heel ergens anders, maar alleen hier is licht om bij te zoeken”. Als je met je voeten louter het pad volgt dat de lamp je wijst, kon je weleens heel interessante dingen mislopen. Daarom voel ik me beter thuis bij het huidige motto van deze universiteit: werken aan de grenzen van het weten.

Ik heb gezegd.