



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Controverse over een rationeel besluit: de deelname aan de SDD-fase van het JSF-project bekeken vanuit het rationele model

Hermus, M.

Citation

Hermus, M. (2011). Controverse over een rationeel besluit: de deelname aan de SDD-fase van het JSF-project bekeken vanuit het rationele model. *Bestuurskundige Berichten*, 26(2), 27-29. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3212009>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3212009>

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

momenten dat het er toe doet. Wat ik nu zie, is dat procedures jaren voortmodderen, zoals in het geval van de Tweede Maasvlakte. Dan heeft iemand weer ergens een of ander probleempje gevonden in de wetgeving of het proces.

"Zeker waar het gaat om de kern-taken van de provincie moet je een 10 willen scoren."

Als jurist moet ik zelfs al veel te lang studeren om de juridische aspecten van een dossier te begrijpen. Dan ben ik nog een bestuurder die jurist is, terwijl al die andere bestuurders telkens weer terugvallen op het oordeel van externe of interne juristen. Ik zou willen zeggen: simplificeer en ga terug naar de hoofdlijnen.

Naast gedeputeerde voor financiën en milieu, valt ook luchtvaart binnen zijn portefeuille. De luchthaven Rotterdam/The Hague Airport valt echter onder de bevoegdheid van het rijk. *Waarom gaat het rijk over een dergelijke regionale luchthaven?*

Er zijn twee wegen die naar Rome leiden. Wij zouden ook in staat zijn Rotterdam Airport te runnen. De weg die mij nu het meest voorstaat, is dat zo een grote luchthaven toch een bevoegdheid van het rijk is vanwege de relatie met Schiphol en andere regionale luchthavens. De provincie heeft wel degelijk een rol binnen dat verhaal. Zij het op grond van de ruimtelijke ordening, inspraak en goed bestuurlijk overleg. Beide systemen zijn leefbaar zolang je goed overleg met elkaar hebt. Daarnaast heeft de minister de Commissie van Heijningen ingesteld. Deze lijkt op de commissie Alders voor Schiphol, om te zien of je met een aantal slimme oplossingen de kwaliteit van de leefomgeving kunt verhogen. Zo hebben we de dubbeldoelstelling geaccepteerd. Dit wil zeggen dat je zowel de economische ontwikkeling als de bescherming van de leefomgeving hoog op de agenda zet.

De discussie over de Randstadprovincie is er één die telkens een stimulans krijgt vanuit commissies, ministers of de Tweede Kamer. Laatst kwamen Flevoland, Noord-Holland en Utrecht met het bericht dat zij verkenningen gingen doen naar intensieve samenwerking. *Waarom was Zuid-Holland daar niet bij betrokken?* Die vraag zou je eigenlijk aan hen moeten stellen. Wij hebben het ook in de krant gelezen. Ik vind dat dit soort vraagstukken over de schaal van de Randstad, in goed overleg met alle betrokken partijen, door het rijk, beoordeeld moet worden.

Het kan natuurlijk niet zo zijn dat drie provincies de richting bepalen voor de Randstad. Ik ga er van uit dat de minister hierin het voortouw neemt.

Hoe kijkt u tegen de vorming van een Randstadprovincie aan?

Ik ben groot voorstander van een schaalvergroting van provincies tot een aantal van 5 tot 6 landsdelen. Op die manier zou je de kerntaken beter kunnen accentueren en ruimte kunnen bieden aan gemeenten en regio's om hun taak dichtbij burgers en bedrijfsleven in zo groot mogelijke zelfstandigheid vorm te geven. Aangezien het Huis van Thorbecke uit 1848 dateert, kan het geen kwaad om anno 2011 te kijken naar de schaal. Het gehele bedrijfsleven om ons heen functioneert al op grotere schaal en Europa heeft inmiddels 60 jaar geleden haar intrede gedaan. De problemen van deze tijd, mobiliteit en ruimtelijke ordening, passen bij deze schaal.

Gaat u voor een derde termijn?

Ik ben beschikbaar als gedeputeerde. Dat hangt uiteraard af van de verkiezingen, de onderhandelingen en de vraag of wat na acht jaar met mijn ervaring een geschikte plek is.

Hoe kijkt u aan tegen de vermindering van het aantal gedeputeerden bij de collegevorming?

Dat is altijd onderwerp van politiek gesprek. De VVD vindt vier á vijf een mooi aantal. De verkiezingen zullen straks laten zien hoeveel partijen je nodig hebt om een college te vormen.

"Aangezien het Huis van Thorbecke uit 1848 dateert, kan het geen kwaad om anno 2011 te kijken naar de schaal."

Hoe meer partijen er mee moeten doen, hoe groter het risico op een groter aantal gedeputeerden.

Verwacht u een andere politiek met de PVV in de Provinciale Staten?

Dat zien we na de verkiezingen. Maar het blijft altijd politiek. Je kunt het alleen over stijl hebben. We hebben het over provinciale items en niet over landelijke problemen. Maar als de PVV heel hard gaat roepen, zoals in hun verkiezingsprogramma staat, "Geen halal-vlees en geen hoofddoekjes in het Provinciehuis", is dat hun oordeel. Ik heb persoonlijk niets met dat soort onzin. Daar zal ik mij dan ook tegen keren. ■

Controverse over een rationeel besluit

De deelname aan de SDD-fase van het JSF-project bekeken vanuit het rationele model

door Margot Hermus

Inleiding

De Joint Strike Fighter (JSF) houdt de gemoederen inmiddels al even bezig. Besluitvorming rondom deze kwestie is opgedeeld in verschillende fases en wordt steeds maar uitgesteld. Nu het kabinet-Rutte koers lijkt te zetten naar het aanschaffen van deze toestellen als opvolgers van de F-16, kan het geen kwaad eens te kijken naar de besluitvorming rondom de Nederlandse deelname aan de System Design and Demonstration (SDD)-fase, waarmee het in feite allemaal begon (NRC Handelsblad, 17-01-2011). In dit artikel zal dat gebeuren aan de hand van het rationele model, zoals verder toegelicht in het theoretisch kader.

De besluitvorming rondom de SDD-fase is niet alleen om maatschappelijke redenen interessant. Ook wetenschappelijk gezien is het interessant om te kijken waarom dit besluit zoveel controverse opleverde. De centrale vraag hierbij zal zijn: "Op welke manier kan vanuit het rationele model de controverse rondom de Nederlandse deelname aan de SDD-fase van het JSF-project verklaren?" In deze paper zal gekeken worden naar de invloed van bounded rationality, maar ook zal worden gesteld dat de onduidelijkheid over de doelstellingen van de deelname en de eisen die gesteld werden aan de 'nieuwe F-16' een belangrijke oorzaak is.

Theoretisch kader

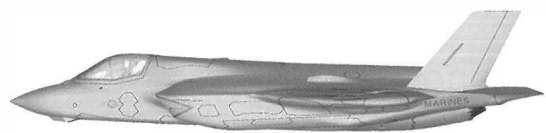
Voor de analyse in dit artikel zal gebruik worden gemaakt van het Rationele Actor Model (RAM) zoals beschreven door Graham Allison en Philip Zelikow in hun boek 'Essence of Decision'. Het model heeft twee fundamentele aannames, namelijk (1) dat iedere actie van een overheid gebaseerd is op doelmatige berekening en (2) dat iedere overheid handelt als een eenheid (Allison en Zelikow 1999: 15).

De keuze van de overheid is dus de eenheid van analyse. Bij de analyse wordt gebruikgemaakt van verschillende organizing concepts: de overheid handelt als het ware als één persoon, er is een probleem waarvoor een oplossing wordt gezocht en de keuze voor die oplossing is rationeel (Idem: 24). Bij deze stap spelen verschillende subconcepten een rol. Zo heeft de overheid bepaalde doelen (1) in haar hoofd, op basis waarvan zij de verschillende alternatieven (2) en de daarbij horende



consequenties (3) kan beoordelen en zo de beste keuze (4) kan maken. Deze keuze moet zoveel mogelijk leiden tot het bereiken van de doelen met zo min mogelijk inspanning (value-maximizing choice). Voor het nemen van een beslissing is dus kennis vereist: de doelen moeten worden vastgesteld, alle alternatieven moeten op een rij gezet worden en van ieder alternatief moeten de consequenties vastgesteld worden (idem: 18). Dit model of paradigma wordt meestal gebruikt om vast te stellen op basis van welke argumenten een overheid een bepaalde keuze gemaakt heeft (idem: 25). Hierbij leeft de analist zich als het ware in in de situatie van de overheid, wat Shelling vicarious problem solving noemt (idem: 27).

De mate waarin een analist zich kan inleven verschilt echter van geval tot geval. Het is hierbij belangrijk hoe gespecificeerd de agens is: gewoon een land (notional state), een bepaald type land (generic state), een specifiek land (identified state) of zelfs een specifieke regering (personified state) – zoals in het geval van de JSF (idem: 21). In een dergelijk geval kan gebruik gemaakt worden van een iets genuanceerdere versie van het rationele model, gebaseerd op Herbert Simons onderscheid tussen comprehensive en bounded rationality. Bij comprehensive rationality gaat men er, zoals in het rationele model, vanuit dat de overheid alle alternatieven overziet, deze precies kan beoordelen op hun merites en vervolgens dus een soort ranglijst kan maken en het beste alternatief kan kiezen. Simon heeft hier kritiek op en formuleert deze door een ander type rationaliteit te formuleren, namelijk bounded rationality, waarbij er vanuit gegaan >



wordt dat de actor een beperkte rationaliteit en dus een beperkt overzicht over de alternatieven en hun consequenties heeft (idem: 19-20). Dit maakt het rationele model geenszins onbruikbaar: de agents maakt nog steeds een rationele keuze, maar die keuze is gebaseerd op een wat beperkter overzicht van de mogelijkheden en hierbij zullen dus meer persoonlijke elementen een rol spelen: hoe beschouwt de actor het probleem, hoe kijkt hij aan tegen bepaalde oplossing, enzovoorts.

Casus

Het verhaal van de JSF begint in december 1996, als toenmalig staatssecretaris van Defensie Gmelich Meijling een verklaring tekent dat Nederland mee zal doen aan de Concept Demonstration Phase van de JSF. Dat er een opvolger moet komen voor de F-16 is duidelijk, maar welk vliegtuig dit moet worden is dat allerm minst. Meijling verzekert de kamer dat deze stap niet betekent dat de JSF ook daadwerkelijk zal worden aangeschaft. Er wordt een platform opgericht dat de zaak moet onderzoeken, het NIFARP. Hierbij is het de bedoeling dat de industrie zoveel mogelijk kan profiteren van deze grote overheidsbesteding. Volgens NIFARP is dat door deelname aan de JSF.

In 1997 gaat de Nederlandse vliegtuigfabriek Fokker failliet. De Tweede Kamer wil een bijdrage leveren aan het Nederlandse 'luchtvaartcluster'. Voor de militaire tak van dit cluster lijkt de JSF geschikt: het Amerikaanse consultancybureau Booz, Allen & Hamilton concludeert dat er goede kansen zijn voor de Nederlandse bedrijven. In 1998 wordt 200 miljoen gulden beschikbaar gesteld, waaraan het bedrijfsleven nog eens 100 miljoen toevoegt (NRC Handelsblad, 19-01-2002).

De discussie houdt nog enige jaren aan, maar in 2002 moet er dan toch echt een besluit genomen worden. Het gaat nu om deelname aan de SDD-fase. Het kabinet stelt dat deelname hieraan niet duurder mag zijn dan het kopen van kant en klare vliegtuigen. Al het geld dat in de SDD-fase wordt gestoken, moet dus terugverdiend worden. Er wordt een business case opgesteld om dit te verzekeren. In juni 2002 neemt het demissionaire kabinet Kok het omstreden besluit om deel te nemen aan de SDD-fase, waarmee zo'n 858 miljoen euro gemoeid gaat.

Analyse

Als het om vervanging van de F-16 gaat, is de JSF niet de enige optie. Andere opties zijn de Franse Rafale, de Brits/Duits/Spaans/Italiaanse Eurofighter of de Zweedse Gripen. In de brief die

in februari 2002 naar de Tweede Kamer wordt gestuurd, wordt gewag gemaakt van een uitgebreid onderzoek met ruim 700 vragen, betrekking hebbend op zowel technische, operationele als fiscale aspecten van de kandidaat-vervangers. Door de toepassing van de stealth-technologie, die de JSF min of meer onzichtbaar maakt op de radar, lijkt de JSF operationeel het meest effectief. Verder blijkt de JSF het goedkoopste, zowel wat betreft stukprijs als levensduurkosten.

Naast de keuze voor een type vliegtuig, moet ook gekozen worden voor het kopen van de plank of het deelnemen aan de (door)ontwikkeling van het vliegtuig. Een voordeel hiervan kan zijn dat je invloed kunt hebben op die ontwikkeling en dat daarnaast de industrie orders binnen kan halen. Ook deze SDD-fase is bij de JSF het interessantst. Hierbij is gekeken naar het volume van het werkpakket, maar ook naar het technologisch karakter. De regering is dan ook van mening dat, in het geval van een sluitende business case waarbij zij al haar geïnvesteerde geld terugkrijgt, het verantwoord is om deel te nemen aan de SDD-fase.

Tot nu toe lijkt het allemaal een duidelijk verhaal en op basis van de geboden informatie kan het besluit tot deelname dan ook als rationeel gezien worden. Maar, voor deze brief uit februari 2002 was al in oktober 2001 een kritisch rapport van het Centraal Plan Bureau (CPB) verschenen. Hieruit bleek dat, hoewel de JSF inderdaad de beste keuze van de vliegtuigen was, deelname aan de SDD-fase een verwaarloosbaar effect op de werkgelegenheid, beperkte effecten op de kennisontwikkeling en weinig andere extra voordelen voor het luchtvaartcluster had (CPB, 2001). Daarnaast wordt gewezen op de financiële risico's: zelfs in 2008 was nog niet duidelijk hoe duur de JSF precies zou worden. (Algemene Rekenkamer, 2007). Daarnaast blijft de vraag of een keuze voor deelname aan de SDD-fase door de grote kosten die daarmee gemoeid zijn niet ook een keuze is voor de aanschaf van de JSF (NRC Handelsblad, 19 januari 2002). Wie deze kwestie bekijkt vanuit het rationele model moet zich afvragen waarom hier zoveel controverse is. De aanschaf van een vliegtuig en deelname aan de ontwikkelingen daarvan lijken bij uitstek kwesties waarbij een rationele benadering mogelijk is. Waarom lukt dat dan toch niet?

Wellicht dat bounded rationality, zoals geformuleerd in het theoretisch kader, hierbij een rol speelt. Allison en Zelikow maken terecht de volgende opmerking: "Characterization of the rational actor's choice in a world of uncertainty about estimated consequences of options requires further information, or assumptions, about the actor's attitude toward risk (1999: 23)." Een dergelijke investering brengt risico's met zich mee. Risico's die een overheid minder makkelijk kan aanvaarden dan een private onderneming.

Op last van toenmalig minister van Financiën Gerrit Zalm worden positieve verwachtingen naar beneden bijgesteld en wordt een herijking in 2008 afgesproken waarbij de definitieve bijdrage van het bedrijfsleven zal worden vastgesteld. Er spelen dus wat meer 'persoonlijke' factoren een rol bij deze kwestie: Zalm was voorstander van een streng begrotingsbeleid en de man van de zalmnorm. Hij kon hierbij dus niet zomaar een dergelijk risico nemen, waar een andere minister dit wellicht makkelijker gedaan zou hebben (NRC Handelsblad, 19-01-2002).

De vraag is echter of bounded rationality hier het probleem is. Waren de alternatieven onvoldoende overzichtelijk voor de overheid? Bij de keuze voor de JSF leek dit in eerste instantie niet te spelen. Het eerder genoemde rapport van het CPB bevestigde immers het idee dat de JSF de beste koop was. Hierbij is gekeken naar technologische kwaliteiten en kosten. Dit is goed te overzien. Ook naar deelname aan de SDD-fase is onderzoek gedaan waarna een keuze gemaakt zou kunnen worden op basis van rationele argumenten. Toch werd dit politiek gezien een lastige strijd.

Hieraan lijkt een gebrek aan duidelijkheid over de doelen ten grondslag te liggen. Zo stelt de eerder aangehaalde brief aan de Tweede Kamer dat deelname aan de SDD-fase goed is voor de Nederlandse industrie, terwijl het rapport van het CPB met het tegenovergestelde komt. Zij concluderen dit omdat de winst voornamelijk naar twee grote bedrijven gaat en hoewel er werkgelegenheid gecreëerd wordt, heerst er op de betreffende arbeidsmarkt krapte, waardoor de werknemers aan andere bedrijven onttrokken worden. Het CPB ontkent niet dat er voordelen zitten aan participatie, maar denkt dat die niet opwegen tegen de investeringen die gemaakt moeten worden (CPB, 2001). Binnen het rationele model zou dit beslist moeten worden door te kijken naar de doelstellingen: wat is belangrijker? Maar juist hierover is weinig duidelijkheid.

De politiek twijfelt of vanwege het Europese gemeenschappelijke defensie- en veiligheidsbeleid niet beter gekozen kan worden voor vliegtuigen van Europese makelij. Defensie werkt echter liever met Amerikaans materiaal, omdat dit de kans op inzet in oorlogssituaties waarin Amerika een

grote rol speelt, vergroot. Hier komt meteen een volgende vraag naar voren: wat is de visie van de overheid op de toekomstige rol van de luchtmacht? Defensie mikt duidelijk op een voortbestaan in huidige vorm (NRC Handelsblad, 19-02-2001). In het kader van het rationele model is dit waar de discussie over zou moeten gaan. Nu werd gesproken over investeringen, orders voor de industrie en technologische mogelijkheden, maar in de brief aan de Kamer werd niet gesproken over de rol van defensie. Juist omdat die doelstellingen niet helder waren, kwamen er steeds nieuwe discussies op. Alternatieven en hun consequenties kunnen immers alleen rationeel beoordeeld worden wanneer de doelstellingen waaraan zij moeten voldoen helder zijn.

Conclusie

De vraag die in de inleiding gesteld werd is de volgende: "Op welke manier kan vanuit het rationele model de controverse rondom de Nederlandse deelname aan de SDD-fase van het JSF-project verklaren?" In dit artikel is naar voren gekomen dat de JSF vrij gemakkelijk verkozen werd boven zijn concurrenten. Over wel of niet deelnemen aan de SDD-fase was men het minder gemakkelijk eens. De verantwoordelijke ministers claimden voordelen voor de economie en de werkgelegenheid, die het CPB vervolgens niet vond opwegen tegen de investeringen die gedaan moesten worden. Ook de politiek twijfelde en wilde zich niet vastleggen op het definitief kopen van de JSF. Waarom was dit besluit zo moeilijk en leek er geen rationele keuze gemaakt te kunnen worden?

In dit paper is gesteld dat de alternatieven voldoende overzichtelijk en onderzocht waren. Echter, op het gebied van doelstellingen was minder duidelijkheid. Deze waren op technologisch gebied duidelijker dan op andere gebieden. Hierdoor kon de overheid niet gemakkelijk een afweging maken van de alternatieven en hun consequenties. Alvorens een rationeel besluit genomen had kunnen worden, had eerst duidelijk moeten zijn wat de preferenties van de overheid waren. Hierbij wordt niet geïmpliceerd dat er zoiets bestaat als de preferenties van de overheid. Dit had onderwerp moeten zijn van het politieke debat. ■

Referenties

- Graham, A. en P. Zelikow (1999), *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis.*, New York: Longman.
- NRC Handelsblad, 19 januari 2002, 'Toys for boys ; Reconstructie van een mega-order van vijf miljard euro voor een nieuw gevechtsvliegtuig', p. 25.
- Volkskrant, 6 augustus 2010, 'JSF voorlopig van de baan', p. 1.
- Algemene Rekenkamer, 4 december 2007, 'Algemene Rekenkamer beveelt overzicht aan van alle kosten vervanging F-16; Nog onzekerheden over kosten JSF', Rapport Monitoring verwerving Joint Strike Fighter, http://www.jsfnieuws.nl/wp-content/JSF16_Rekenkamer_PersberichtRapp_2007.pdf.
- CPB (2001), 'Participeren in de ontwikkeling van de Joint Strike Fighter; Een globale kosten-baten analyse', http://www.jsfnieuws.nl/wp-content/JSF16_CPB_Rapport_011000.pdf.
- NRC Handelsblad (2010), 'Chronologie JSF', http://www.nrc.nl/nieuwsthema/jsf/article1933248.ece/Chronologie_JSf,
- NRC Handelsblad (2011), 'Nieuwe raming JSF wordt fors duurder', <http://www.nrc.nl/nieuws/2011/01/17/nieuwe-raming-jsf-wordt-fors-duurder/>
- Kamerstukken II, 2001/2002, 26 488, nr. 8