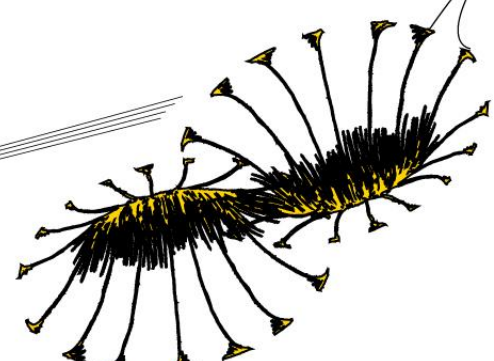




The Dutch way to MQ-9 Reaper

Een onderzoek naar de Nederlandse aanschaf van militaire MALE UCAV's

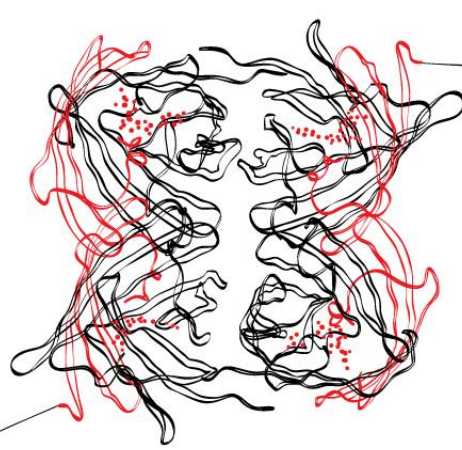


Art-Jan Firmijn Sijtsma

S1008528

Bachelor thesis

Faculty of Behavioural Management and Social Sciences



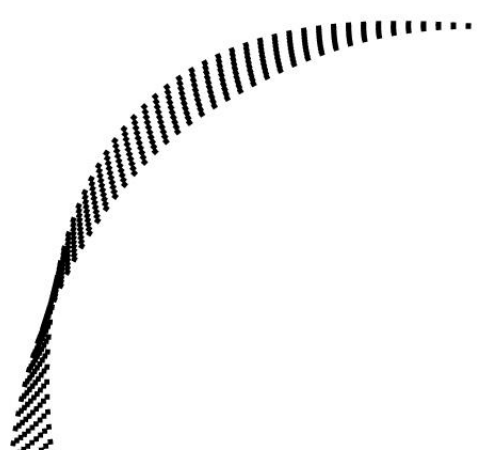
Begeleiders

Dr. Guus Meershoek

Dr Pieter-Jan Klok

Academic jaar 2014/15

Datum: 31-08-2015



Abstract

In 2006 heeft het ministerie van Defensie kenbaar gemaakt niet te beschikken over de benodigde capaciteiten die corresponderen met de eisen en wensen met betrekking tot de kwaliteit van militair-operationele informatie- en verkenningssystemen vanuit de lucht. Nog in hetzelfde jaar kwam defensie zelf ook met een oplossing: een MALE UAV systeem. In 2015 bevindt de aanschaf van een dergelijk systeem zich in de voorbereiding van aankoop. De keuze voor het aan te schaffen systeem, de MQ-9 Reaper, is echter op basis van de beschikbare literatuur niet goed te verklaren. Dit onderzoek heeft het doel te laten zien dat er gelijkwaardige en goedkopere alternatieven waren, en omschrijft hoe in een vroeg stadium van de selectie van kandidaatssystemen de behoeften al dusdanig specifiek waren dat er weinig ruimte overbleef. De vraag hoe het besluit tot aanschaf van deze MQ-9 tot stand kwam en waarom voor dit type gekozen is zal aan de hand van de theorie van Kingdon uitgelegd worden.

Abstract.....	2
1. Inleiding.....	4
1.1. Hoofd- en deelvragen	5
1.2 Overzicht van theorie en actoren	5
1.2.1 Theorie	5
1.2.2 Actoren.....	7
2. Technische Specificaties en Doctrine.....	9
2.1. Technische Specificaties	9
2.1.1 Electro-optische/infrarood camera's.....	10
2.1.2 Lynx® multimodus radarsysteem.....	11
2.2 Analyse van technische specificaties	11
2.3 Passen gewapende en ongewapende MALE UAV's binnen de huidige dominante Nederlandse defensiedoctrine?	14
2.4 Analyse van Nederlandse Doctrine:.....	14
2.5 conclusies op basis van doctrine en technische specificaties:.....	17
3. Overzicht van actoren	19
3.1 Defensie	19
3.2 De regering.....	20
3.3 De Tweede Kamer.....	21
4. Besluitvormingsproces.....	25
4.1. Hoe is het huidige besluit omtrent de MQ-9 in de Kamer tot stand gekomen en waarom zijn voor de huidige taken en rollen gekozen?.....	25
4.2. Theoretisch kader	25
4.3 Een reconstructie volgens het model van Kingdon	27
4.4 Samenvatting reconstructie.....	33
5. Conclusies en reflecties.....	35
5.1 Conclusies	35
5.2 Reflectie	36
6.0 Bronnen	38
6.1 Boeken en Artikelen.....	38
6.2 Afbeeldingen.....	39

1. Inleiding

Op 21 november 2013 is door minister van Defensie Jeanine Hennis bekend gemaakt dat Nederland overgaat tot de aanschaf van vier MQ-9 Reaper drones (Kamerstuk 30806, nr 16). De drones zullen kant en klaar geleverd worden en vanaf 2016 operationeel zijn vanaf luchtbasis Leeuwarden. Voor de aanschaf van de vier drones, inclusief grondstations waarmee de drones bestuurd kunnen worden, is door Defensie een bedrag van tussen de 100 en 250 miljoen euro begroot.

De Nederlandse aanschaf van onbemande vliegtuigen (UAV's) komt niet als een grote verrassing, ondanks dat Defensie al sinds 2009 vooral aan het bezuinigen is (CBS, 2012). De verkoop van de Nederlandse tanks zijn daarvan het meest recente voorbeeld.

De Reaper zal in eerste instantie onbewapend worden aangeschaft, maar voor bewapening zijn slechts kleine modificaties nodig. De MQ-9 Reaper is een "medium altitude long endurance unmanned aerial vehicle" (MALE UAV). Dit toestel is sinds zijn introductie in mei 2007 de voornaamste drone geweest die door de Amerikaanse CIA, Airforce, en State Department Surveillance of US Embassy and Consulates is ingezet in landen als Irak, Jemen, Afghanistan, Pakistan en Somalië. De MQ-9 is echter niet onomstreden. De VS gebruiken voornamelijk de bewapende variant van de Reaper, en hier is de laatste jaren steeds meer kritiek op gekomen, zowel diplomatiek als academisch, met als hoogtepunt het rapport "Living under drones" van Carvallaro en Knuckley (2012) van Universiteit Stanford. De kritiek komt vaak neer op beschuldigingen van hoge aantallen burgerslachtoffers bij UAV-aanvallen, en *target-degradatie*: het steeds makkelijker maken van een besluit tot aanval op iets of iemand middels een *drone-strike* vanwege de laagdrempeligheid van dat middel, vergeleken met klassiekere militaire middelen. Ook is er kritiek op de mogelijke psychologische effecten op bevolkingen in conflictgebieden, en stelt het Stanfordrapport dat de drones contraproductief zouden kunnen werken, doordat het Amerikaanse drone-strike programma meer tegenstanders creëert dan dat het uitschakelt. Recentelijk heeft ook het Strategic Studies Institute van het American Army War College een rapport gepubliceerd waarin de effectiviteit van het Amerikaanse droneprogramma in twijfel wordt getrokken (Walsh, 2013).

Het is dus interessant om te kijken waarom Nederland juist voor de onbewapende variant van deze MQ-9 heeft gekozen. Als er alleen surveillance in het takenpakket zit, heeft Nederland namelijk al de beschikking over meerdere Raven en ScanEagle UAV's, die echter wel minder uren achtereen kunnen vliegen en een kleiner bereik hebben. Maar ook in de capaciteitsklasse van de MQ-9 zijn er meerdere onbewapende alternatieven. Een alternatief zou bijvoorbeeld de MQ-1B Predator zijn geweest, die geclassificeerd is als een "armed reconnaissance" drone, waar de MQ-9 Reaper geclassificeerd is als

een “hunter/killer” drone. Er is dus een keuze gemaakt voor een verkenninginstrument dat door de fabrikant meer geschikt wordt geacht als een jager met verkenningfuncties dan andersom.

1.1. Hoofd- en deelvragen

In deze scriptie staat de dronekeuze van de Nederlandse overheid centraal. Waarom is er in tijden van bezuinigingen voor de MQ-9 Reaper gekozen, en wat zijn de taken van dit instrument? Hoe past deze keuze in een tijd waarin voornamelijk bezuinigd is door Defensie? De hoofdvraag is als volgt geformuleerd:

“Hoe kwam het besluit tot aanschaf van MQ-9 militaire MALE UCAV’s tot stand en waarom is voor dit type gekozen?”

De onderzoeksvraag is zowel beschrijvend als verklarend. Er wordt een specifiek fenomeen gepakt en vervolgens zal worden gekeken naar welke factoren een rol spelen bij de beslissing tot aanschaf van de MQ-9. Om dit vervolgens goed en overzichtelijk te kunnen beantwoorden kan de hoofdvraag opgesplitst worden tot enkele deelvragen:

1. Wat zijn de intrinsieke capaciteiten van de MQ-9, en past dit MALE UAV model beter binnen de huidige dominante Nederlandse defensiedoctrine dan de alternatieven van directe concurrenten?
2. Welke actoren zijn tot op heden betrokken in de besluitvorming, en welke posities nemen zij in die een “policy window” mogelijk kunnen maken?
3. Hoe is het huidige besluit omtrent de MQ-9 in de Kamer tot stand gekomen en waarom zijn voor de huidige taken en rollen gekozen?

1.2 Overzicht van theorie en actoren

De beantwoording van de hoofd- en deelvragen zal plaatsvinden door middel van een intensieve documentstudie. Het onderzoek naar het proces rondom de besluitvorming van de aanschaf zal grotendeels beschrijvend zijn en waar mogelijk verklarend.

1.2.1 Theorie

Informatie die ten grondslag ligt aan toekomstige Nederlandse militaire operaties en het daarvoor benodigde materiaal is logischerwijs vertrouwelijk. Datzelfde geldt voor exacte informatie over de capaciteiten van de verschillende MALE UAV systemen en hun diverse mogelijkheden. Er is informatie beschikbaar over wat ze kunnen, maar de exacte grenzen van hun technische mogelijkheden zijn vanwege hun tactische mogelijkheden alleen bekend bij de fabrikanten en de gebruikers. Een direct

gevolg hiervan is, dat verklaringen in deze scriptie tot op zekere hoogte speculatief kunnen zijn. Immers, niet alle interessante documenten zijn publiekelijk beschikbaar. Meer inzicht in de niet publiekelijke technische capaciteiten had meer mogelijkheid gegeven om de capaciteiten van de UAV's te vergelijken met de bestaande politieke wensen. Dit maakt dat dit onderzoek zich noodzakelijkerwijs zal focussen op het *hoe*, om daarnaast zoveel mogelijk verklaringen te geven over het mogelijke *waarom*. Centraal in dit onderzoek staan het Tweede Kamerdossier over de aanschaf van het MALE UAV systeem, en de Nederlandse Defensie Doctrine.

Om inzicht te kunnen krijgen in hoe de besluitvorming tot stand kwam zal naar het besluitvormingsproces gekeken worden aan de hand van een theoretisch kader om de handelingen correct te kunnen duiden. Dit zal voornamelijk aan de orde komen bij het beantwoorden van deelvraag drie in hoofdstuk 4. Omdat er meerdere theoretische benaderingen mogelijk zijn, is hier een keuze in gemaakt. Het besluit zal geanalyseerd worden met behulp van de theorie van Kingdon (1995) m.b.t. beleidsvorming. De alternatieve theorie van McCombs en Shaw (1972) is in eerste instantie gebruikt als theoretische gids omtrent de agendering van het MQ-9 project, maar de aanschaf van de Reaper wijkt op meerdere punten af van theorieën zoals die van McCombs en Shaw, of van Scheufele en Tewksbury (2007). Beide theorieën omtrent agendavorming stellen dat er vele factoren aanwezig moeten zijn om een onderwerp op de politieke agenda te zetten, waarvan media-aandacht zeker niet de minst belangrijke is. Deze theorieën, zoals velen binnen dit thema, zijn veelal gericht op maatschappelijke issues en hoe deze in kaart worden gebracht en aan de orde komen in de politieke arena. Ze zijn veelal gericht op de agendering van problemen en daarin is een belangrijke rol weggelegd voor hoe een onderwerp van de maatschappelijke en sociale sferen in de politieke sfeer terechtkomt. Drones zijn ondertussen op meerdere plekken in de samenleving in opkomst. Bij electronicawinkels zijn kleine drones te koop voor de publieke markt, en post order bedrijven in de VS beginnen te experimenteren met het bezorgen van pakketten per drone. Een maatschappelijke discussie over het militaire gebruik van drones wordt echter voornamelijk gevoerd met betrekking tot de gewapende versies. De ongewapende versie die Nederland wil aanschaffen kent echter weinig controverse en maar weinig van het maatschappelijk debat dat zo vaak ten grondslag ligt aan theoriën over besluitvorming. De theorie van Kingdon die als leidraad is gebruikt, houdt zich hier weliswaar ook mee bezig, maar kan breder toegepast worden. Kingdon stelt dat beleid tot stand kan komen door het ontstaan van een *policy window*. Dit policy window is het resultaat van het bij elkaar komen van drie onafhankelijke stromen; de probleemstroom, de beleidsstroom, en de politieke stroom. Er kunnen meerdere oorzaken zijn waardoor deze stromen niet bij elkaar komen en er dus geen policy window ontstaat, evenals dat er meerdere mogelijkheden zijn waardoor dit wel gebeurt. Dit zal uitgebreider toegelicht worden in hoofdstuk 4.

De theorie van Kingdon wordt dus over het algemeen voornamelijk gebruikt om te laten zien hoe agendering van thema's tot stand komt. De theorie wordt hier echter toegepast om de besluitvorming te verklaren en niet de agendering. Dit komt omdat de casus van een grote militaire aanschaf verschilt van hoe andere maatschappelijke casussen op de agenda komen. In het geval van de MQ-9 is er geen sprake van een maatschappelijk issue, maar van een technische eis vanuit een overheidsbranche. Dit zorgt ervoor dat het geen agendapunt is dat aan de orde komt door een groeiend maatschappelijk draagvlak en de daaropvolgende media-aandacht. De acquisitie van de MQ-9 Reaper is namelijk tot op heden niet uitgebreid onder de publieke aandacht gekomen, een enkele rapportage van de KRO (2012) daargelaten. Hier liggen waarschijnlijk de volgende redenen aan ten grondslag: Ten eerste is het een uitermate technisch dossier. Een accurate beeldvorming van de materie vraagt om enige mate van kennis van de technische aspecten van MALE UAV's, zoals ook in dit onderzoek zal blijken. Ten tweede is het een onderwerp dat nog niet aan stemming in de Tweede of Eerste Kamer toe is. In hoofdstuk 4.3 zal uitgebreid aan de orde komen hoever het nu staat met de aanschaf. Stemming over dit onderwerp zal echter voorlopig niet plaats vinden, niet in de laatste plaats omdat de budgettaire ruimte voor deze aanschaf al is ingeruimd. Dit maakt dat het onderwerp kan overkomen als een technisch, en al voldongen feit. Het gebrek aan media-interesse en maatschappelijke aandacht is opmerkelijk, daar het Stanfordrapport (Cavallaro & Knuckley, 2012) aantoont wat voor controversieel middel de Reaper-drone kan zijn. Dit zorgt ervoor dat de theorie van Kingdon dus toegepast wordt om het proces van beleidsvorming inzichtelijk te maken in plaats van agendering. Agendering vond immers simpelweg plaats naar aanleiding van een formele brief van de minister van Defensie naar de Tweede Kamer in 2006 (Kamerbrief 30806, nr 1). Interessanter is dan om de theorie te gebruiken om het proces van beleidsvorming te volgen. Eenmaal in kaart gebracht zijn de stromen van Kingdon immers nog steeds van toepassing en dienen probleem, beleid, en politieke wil nog steeds samen te komen om een besluit tot stand te laten komen.

1.2.2 Actoren

Met de afwezigheid van een grote rol voor de media zijn binnen dit scenario van de politieke aanschaf voornamelijk drie relevante actoren te onderscheiden. Dit zijn het ministerie van Defensie, het kabinet waarvan in het bijzonder de minister van Defensie, en de Tweede Kamer. In de analyse is bewust onderscheid gemaakt tussen het ministerie van Defensie en de minister van Defensie. Dit komt omdat het ministerie, als orgaan boven de vier afzonderlijke krijgsmachtdelen (Landmacht, Luchtmacht, Marine en Marechaussee) verantwoordelijkheid draagt voor de uitingen van de wensen van de krijgsmachtdelen richting de politiek via de minister. Daarnaast draagt het ministerie de verantwoordelijkheid voor overige uitingen van de militaire tak, denk bijvoorbeeld aan het publiceren van de doctrines, en verdere maatschappelijke informatieverschaffing. Tegelijkertijd heeft de minister

de verantwoordelijkheid om de verwachtingen en eisen van de politiek via het ministerie over te brengen aan de afzonderlijke krijgsmachtdelen en Defensie als geheel. De minister dient dus in zijn/haar functie twee petten op te hebben. Enerzijds is de minister spreekbuis en belangenbehartiger en anderzijds uitvoerder en toezichthouder. Om het onderscheid hiertussen in dit onderzoek duidelijk te houden, worden de minister en het ministerie dus als afzonderlijke actoren beschouwd. Dit verschil komt bijvoorbeeld tot uiting in dat Defensie, vertegenwoordigd door het ministerie, al enkele malen heeft gefungeerd als aanjager als het gaat om het MALE UAV dossier, waar het kabinet, met o.a. de minister van Defensie, dit dossier door de jaren heen met wisselend enthousiasme in behandeling heeft gehad. Tot op heden heeft de Tweede Kamer slechts een kleine rol gespeeld, waarbij ze voornamelijk geïnformeerd zijn over de voortgang van het proces, zoals in hoofdstuk 4 verder wordt toegelicht.

2. Technische Specificaties en Doctrine

Voor er uitspraken gedaan kunnen worden over *hoe* of *waarom* er voor het huidige systeem gekozen is, is het goed om te weten wat de MQ-9 Reaper als militair toestel inhoudt en waarom de Nederlandse krijgsmacht interesse heeft in dit toestel. Om hier helderheid over te krijgen, zijn eerst de technische specificaties uiteengezet en is vervolgens uit de Nederlandse Defensiedoctrine herleid waar behoefte aan is.

2.1. Technische Specificaties

De intrinsieke capaciteiten en mogelijkheden van de huidige generatie MALE UCAV's is al vele malen onderzocht en getest, zoals onder andere in het in 2009 gepubliceerde "War, but not as we know it" (Davies, 2009). De kennis over de intrinsieke capaciteiten van de drones is goed te achterhalen met een zorgvuldige analyse van de hierover bestaande literatuur. De technische specificaties van het instrument zijn te vinden op de websites van zowel de fabrikant General Atomics, als de Amerikaanse Airforce (US Airforce, 2014). Echter moet wel opgemerkt worden dat informatie over de specificaties van de sensoren niet altijd openbaar is. De technische specificaties van de MQ-9 Reaper zijn als volgt (zie Tabel 1):

Tabel 1: Technische specificaties

<u>Primaire functie:</u>	Datavergaring ter ondersteuning van aanvals-, coördinatie-, en verkenningmissies.
<u>Leverancier:</u>	General Atomics Aeronautical Systems Inc.
<u>Aandrijving:</u>	Honeywell TPE331-10GD turboprop motor
<u>Voortstuwingskracht:</u>	900 pk
<u>Vleugelwijdte:</u>	20,1 meter
<u>Lengte:</u>	11 meter
<u>Hoogte:</u>	3,8 meter
<u>Gewicht (onbeladen):</u>	2223 kilogram
<u>Maximum startgewicht:</u>	4760 kilogram
<u>Brandstofcapaciteit:</u>	2278,82 liter
<u>Laadvermogen:</u>	1701 kilogram
<u>Kruissnelheid:</u>	370,15 kilometer per uur.
<u>Bereik:</u>	1850,75 kilometer
<u>Maximum hoogtebereik:</u>	15,24 kilometer
<u>Mogelijke bewapening:</u>	Combinaties mogelijk van AGM-114 Hellfire raketten, met GBU-12 Paveway II en GBU-38 Direct Attack munitie.

Verder kan een MQ-9 op volle tank en zonder bewapening tot een tijd van 27 tot 30 uur ononderbroken in de lucht blijven. De Reaper kan autonoom vliegen, maar indien daar geen gebruik van wordt gemaakt, dient de MQ-9 door een bemanning van twee bestuurd te worden vanuit een gespecialiseerd grondstation. De communicatie gebeurt per satellietverbinding. Bemanning is onderverdeeld in piloot en *sensor operator*.

Opgemerkt mag worden dat de Amerikaanse luchtmacht vermeldt dat zij voor één MQ-9 unit (bestaande uit vier MQ-9 Reapers, een grondstation en een *Predator primary satellite link*) 56,5 miljoen dollar aan kosten ramen, waar de Nederlandse overheid voor hetzelfde pakket een bedrag tussen de 100 en 250 miljoen euro heeft begroot. De Reaper is verder gemakkelijk te monteren en te demonteren waarmee het ook transporteerbaar is per C-130 transportvliegtuig.

De MQ-9 kan meerdere soorten verkenningssystemen meedragen zoals electro-optische/infraroodcamera's, Lynx® multimodus radar systemen, multimodus maritieme verkenningssysteem, elektronische steunmaatregelen en laserrichters. Aangezien verkenningssystemen primair worden genoemd bij de aanschaf van de MQ-9 is gekeken naar wat deze radarsystemen precies inhouden en wat hun functie is, zonder te diep in te gaan op de technische details (USAF, 2014)(General Atomics, 2014).

2.1.1 Electro-optische/infrarood camera's

Electro-optische/infrarood camera's (zie Afbeelding 1 voor een voorbeeld van een camerabeeld) hebben als primaire functie doeldetectie en doelherkenning. Ze zijn schuin naar beneden/naar voren gericht en dienen puur voor doelvaststelling en zijn in staat dit te doen boven elk soort oppervlakte: water, land en lucht.

Afbeelding 1: Voorbeeld van een camerabeeld via een electro-optische/infrarood camera

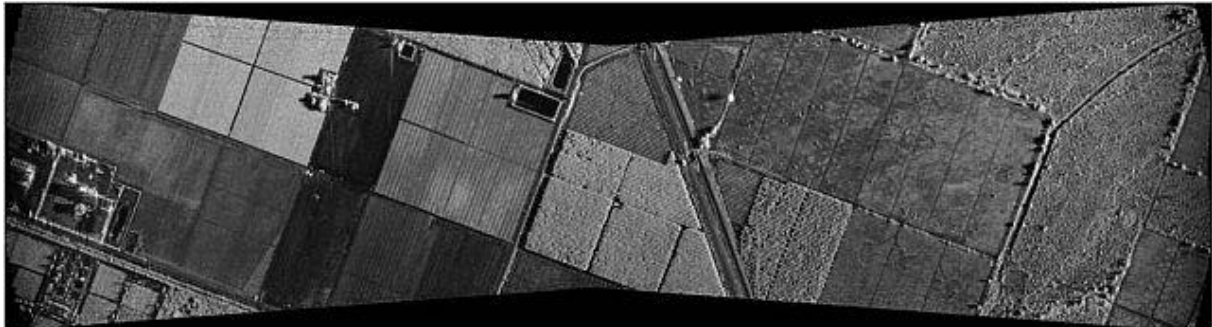


Source: Military Systems Magazine. (2010). Westlake Publications Ltd. Geraadpleegd op Februari 10, 2015, via <http://www.militarysystems-tech.com/suppliers/multi-sensor-and-multi-spectral-imaging-and-targeting-systems/l-3-wescam>

2.1.2 Lynx® multimodus radarsysteem

Het Lynx® radarsysteem (zie Afbeelding 2 voor een voorbeeld van een camerabeeld) is een gepatenteerd radarsysteem van General Atomics met als doel in alle weersomstandigheden scherp beeld te krijgen van het grondoppervlak. Middels meerdere sensoren is het systeem in staat tijdsgevoelige en veranderende gronddoelen op te sporen en kan het door de groothoekcamera een groot gebied in een keer bekijken.

Afbeelding 2: Voorbeeld van camerabeelden via een Lynx® multimodus radarsysteem



Source: Military Systems Magazine. (2010). Westlake Publications Ltd. Geraadpleegd op Februari 10, 2015, via <http://www.militarysystems-tech.com/suppliers/multi-sensor-and-multi-spectral-imaging-and-targeting-systems/l-3-wescam>

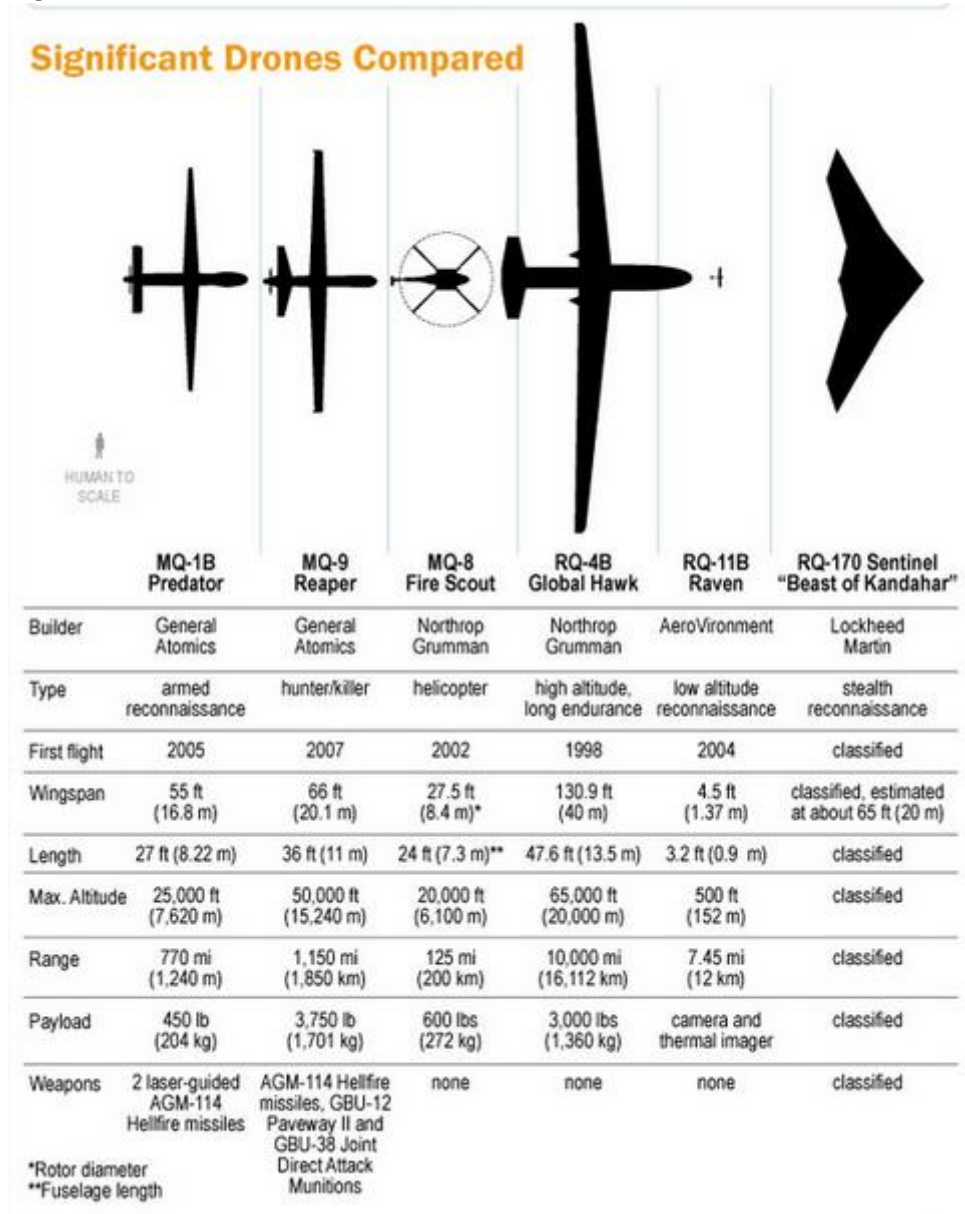
De multimodus maritieme verkenningsradar is een radarsysteem dat vergelijkbaar is met de Lynx®, echter minder geavanceerd en gericht op het herkennen van doelen op water.

De MQ-9 Reaper is dus een systeem dat geschikt is om voor langere duur operationeel te zijn, geschikt voor het vergaren van doelinformatie, beschikken over *situational awareness* en in staat om gerichte precisiebombardementen uit te voeren.

2.2 Analyse van technische specificaties

Om een beeld te geven van hoe de MQ-9 zich verhoudt tot enkele andere UAV's van zijn klasse, evenals de meer op surveillance gerichte RQ-4B Global Hawk en de nu al door de Nederlandse Defensie gebruikte Raven's is de onderstaande vergelijkende afbeelding (zie Afbeelding 4) toegevoegd, waarbij de MQ- benaming doelt op *multipurpose unmanned*, en de RQ- doelt op *reconnaissance-purpose unmanned*.

Afbeelding 3



Bron: Tate, 2014

De belangrijkste informatie in bovenstaande tabel is de vergelijking tussen de MQ-1B Predator en de MQ-9 Reaper. Waar deze twee UAV's in formaat en vluchtduurcapaciteit (27-30 uur voor de Reaper, en 27-40 uur voor de Predator (General Atomics, 2014)) nog enigszins overeenkomen, is duidelijk dat hoewel beiden bewapend kunnen worden, de Reaper een veel grotere gewichtsbelasting kan meedragen. Indien het de bedoeling is de gekochte MALE UAV in een later stadium alsnog voor primair gebruik te bewapenen, dan lijkt de MQ-9 ogenschijnlijk de betere keus van de twee. Indien de drone daadwerkelijk primair bedoeld is voor ISR operaties, met de mogelijkheid in een later stadium als wapendrager in te zetten dan lijkt de keuze voor de MQ-9 wat vreemd. In die eisen fungeert de MQ-1B namelijk precies hetzelfde als de MQ-9 Reaper.

Indien het de bedoeling is om de MQ-9 alleen als verkenningmiddel te gebruiken, lijkt de keuze voor dit middel opmerkelijk. Er zijn immers genoeg alternatieven die wel puur gespecialiseerd zijn in verkenningsoperaties. Gezien het prijsverschil tussen de twee genoemde systemen; 20 miljoen dollar voor de Predator MQ-1B ten opzichte van 56,5 miljoen dollar voor de MQ-9 Reaper, lijkt op basis van deze informatie in de aanschaf ook meegenomen te worden dat het MALE UCAV systeem in de toekomst niet slechts licht bewapend moet kunnen worden, maar ook zware wapens moet kunnen dragen. De technische specificaties van het gekozen product en de door de regering omschreven wens voor een product komen hier niet geheel overeen. Indien er de behoefte bestaat aan een sterk verkennend middel, dat in de toekomst mogelijk bewapend moet kunnen worden, is niet duidelijk waarom er dan gekozen is voor een product dat verkennend ook goed is, maar wiens kracht vooral uitblinkt in de beschikbare bewapening. Sterker nog: Het lijkt onduidelijk waarom er gekozen wordt voor een product dat verkennend even goed is als goedkopere varianten zoals de MQ-1B, maar daar alleen van verschilt op het vlak dat er nog meer wapens op mee kunnen, waarvoor een flinke meerprijs betaald dient te worden.

Gespeculeerd kan dan ook worden over wat nu de echte intentie is voor de aanschaf van de MQ-9. Indien er bewust wordt gekozen voor een type dat veel zwaarder bewapend kan worden, kan het wel degelijk zo zijn dat de intentie nu al bestaat om de drones als offensieve middelen te gebruiken. Dit is momenteel echter nergens openbaar vastgelegd, daarom valt een dergelijke bewering nu niet te bewijzen. Een andere mogelijke verklaring is dat er simpelweg een gebrek aan kennis bestaat bij een van de besluitende organen. De mogelijkheid bestaat dat Defensie een geïnformeerde keuze maakt en liever een product neemt dat meer mogelijkheden heeft dan nodig puur om die mogelijkheden te kunnen benutten indien de juiste gelegenheid of noodzaak zich voor doet. De kamer die vervolgens zijn goedkeuring hieraan dient te geven, zou echter minder goed geïnformeerd kunnen zijn en niet volledig beseffen dat er andere, goedkopere, en voor de huidige en toekomstige opgestelde vereisten even capabele alternatieven beschikbaar zijn. Kamerleden hebben veelal meer dan 1 thema in de portefeuille waardoor het niet ondenkbaar is dat beleidsmakers bij defensie meer tijd en gelegenheid hebben om beter op de hoogte te zijn van de mogelijkheden op dit terrein. Het is momenteel niet aantoonbaar maar het zijn verklaringen die de keuze voor de MQ-9 begrijpelijker maken.

2.3 Passen gewapende en ongewapende MALE UAV's binnen de huidige dominante Nederlandse defensiedoctrine?

Omdat er duidelijk gekozen wordt voor een toestel dat bekend staat om zijn offensieve capaciteiten, is het interessant de verschillende opties tegen de NDD te houden. Wil ik voor beide varianten onderzoeken of ze passen binnen de Nederlandse doctrine: gewapend en ongewapend. Onderzocht dient hierbij te worden of de Nederlandse Defensie doctrine vraagt om een wapen zoals de Reaper drone en of de (mogelijke) rollen van de Reaper drones iets is wat niet door het huidige militaire materieel opgelost kan worden? Dit kan onderzocht worden door een zorgvuldige analyse van de doctrine en een studie naar de huidige Nederlandse Airpower capaciteiten, en deze te vergelijken met de bij vraag 1 beantwoorde capaciteiten van de Reaper. Komen de technische en praktische aspecten van MALE UCAV's overeen met aspecten van de door de Nederlandse Defensie opgestelde doctrine over airpower, en zijn deze als zodanig geformuleerd in de tweede kamer? Om dit te onderzoeken kijk ik in de doctrine naar alle mogelijke eisen die gesteld worden aan verkenning, luchtaanvallen, en close-airsupport. Ik zal daarna de specificaties van de Reaper daarnaast leggen en beoordelen op hoeveel punten de MQ-9 voldoet aan de eisen van de doctrine, en hier vervolgens een waarde aan geven.

2.4 Analyse van Nederlandse Doctrine:

Een doctrine kan in het algemeen omschreven worden als “leer, of de vaststaande principes waarop die leer gebaseerd is”. In het kader van een militaire doctrine is het beter te definiëren als “een omschrijving van het huidig militair denken en handelen gestoeld op de huidige kennis en geleerde lessen, vertaald naar schrift”. Of zoals de Nederlandse Defensie Doctrine (NDD) het zelf omschrijft: “De militaire doctrine is de uitdrukking van het militaire denken en beschrijft grondslagen, uitgangspunten en randvoorwaarden voor militaire operaties.” (NDD, 2013) Een doctrine is leidend, maar niet alwetend. Het dient daarom in de praktijk gezien te worden als een handvest waarop teruggevallen kan worden, maar niet in alle gevallen als een dogmatisch te volgen stappenplan. De Nederlandse Defensie Doctrine, voor het laatst geformuleerd en gepubliceerd op 20 november 2013 is dan ook niet te lezen als een stappenplan, of een serie procedures, maar omschrijft de kaders waarbinnen Defensie zijn handelingsgebied ziet, en de visies waarbinnen het die handelingen wenst uit te voeren.

Een specifiekere omschrijving van de taken en mogelijkheden van MALE UCAV's zou te vinden moeten zijn in de “Nederlandse Doctrine voor Air & Space Operations”, (NDASO) gepubliceerd op 18 december 2014, en de Joint Doctrine Publicatie-2: Inlichtingen van 16 maart 2012. In alle benoemde doctrines is gericht gezocht naar omschrijvingen en bepalingen waarop de aanschaf van bewapenbare MALE UCAV's als een logische stap gezien kan worden.

De NDD dient als overkoepelende doctrine waaraan de specifiekere doctrines van de onderliggende krijgsmachtdelen aan zijn opgehangen. De NDD behandelt de thema's en visies die gelden als

richtlijnen waarnaar stukken als de NDASO en de JDP-2 zich vervolgens vormen. In de NDD worden twaalf grondbeginselen gehanteerd die gelden als een belangrijk onderdeel van de conceptuele component van militair optreden (NDD, 2014). Deze twaalf beginselen zijn op alfabetische volgorde:

- Behoud van moreel
- Bewegingsvrijheid
- Concentratie (van kracht en energie)
- Doelgerichtheid
- Eenheid van inspanning
- Eenvoud
- Flexibiliteit
- Initiatief
- Legitimiteit
- Veiligheid
- Verrassing
- Voortzettingsvermogen

Om aan te geven waar de MQ-9 Reaper kan verschillen in functies die momenteel vervuld worden door de F-16 en de Raven UAS, zijn in Tabel 2 de 12 kerneigenschappen van Nederlands militair optreden opgesteld. Vervolgens zijn per eigenschap aangegeven welke van de systemen een bevorderend effect heeft op de kerneigenschap, welke niet bijdragen aan een specifieke kerneigenschap en welke niet van een bijzondere waarde is binnen het kader van een specifieke eigenschap.

Tabel 2

- Kerneigenschappen:	Raven	F-16	MQ-9 (ongewapend)	MQ-9 (bewapend)
- Behoud van moreel	Geen factor	Geen factor	Geen factor	Geen factor
- Bewegingsvrijheid	Geen factor	+	+	Geen factor
- Concentratie (van kracht en energie)	Geen factor	+	Geen factor	+
- Doelgerichtheid	+	+	+	+
- Eenheid van inspanning	Geen factor	Geen factor	Geen factor	Geen factor
- Eenvoud	+	-	+	+
- Flexibiliteit	+	+	+	+
- Initiatief	Geen factor	Geen factor	Geen factor	Geen factor
- Legitimiteit	Geen factor	Geen factor	Geen factor	-
- Veiligheid	+	+	+	Geen factor
- Verrassing	+	+	+	+
- Voortzettingsvermogen	+	+	+	+

In het model is door middel van een “+” aangegeven of een systeem een positief of bevorderende bijdrage kan leveren aan de kerneigenschappen bij een militaire missie. Door middel van een “-” is aangegeven of een systeem een negatieve bijdrage levert aan de kerneigenschappen. Een Raven is bijvoorbeeld eenvoudig in te zetten tijdens een missie, een F-16 vergt een stuk meer voorbereiding. Inzet van een Raven tijdens een missie levert over het algemeen geen vragen en twijfels op over de legitimiteit van het gebruik ervan, de inzet van bewapende drones doet dat wel.

De intrinsieke capaciteiten van een bewapende MQ-9 zoals in 2.1 omschreven kunnen onder meerdere grondbeginselen geschaard worden afhankelijk van de wijze van inzet. Om verder te kunnen specificeren wat de kernkenmerken van een MQ-9 zijn, en hun meerwaarde ten opzichte van huidige systemen, zal gekeken moeten worden op welke grondbeginselen ze een duidelijke meerwaarde bevatten in verhouding tot de huidige alternatieven: De F-16 en de Raven. Zoals in 2.2 beschreven zijn de kernkwaliteiten van de MQ-9 langdurige inzet, informatievergaring, laag personeelsrisico door *remote control* en bombardeercapaciteit. Dit zijn capaciteiten die voornamelijk onder voortzettingsvermogen en veiligheid zijn te scharen. Een onbewapende MQ-9 hoeft alleen maar vergeleken te worden met de huidige capaciteiten van de Raven en scoort daarbij in capaciteiten op basis van de kerneigenschappen op alle punten gelijk of beter.

Dit komt vervolgens ook terug in de NDASO. De Nederlandse Doctrine voor Air & Space Operations stelt dat de luchtmacht verantwoordelijk is voor het vergaren van ISR; Intelligence, Surveillance and Reconnaissance. In de NDASO is de volgende passage terug te vinden:

“Airborne ISR draagt bij aan het beeld van het hele operationele inzetgebied. Airborne ISR-middelen geven de commandant de sensoren om op afstand en over een groot gebied informatie in te winnen over onder andere de opponent, de bevolking en het terrein. Zo kan bijvoorbeeld langdurige observatie met onbemande vliegtuigen verschillen in het terrein, troepenverplaatsingen, of een pattern of life zichtbaar maken. Airpower kan door de flexibiliteit en het reactievermogen snel en vrijwel overal ter wereld ISR-taken uitvoeren”

- NDASO, 2014

De doctrine veronderstelt hier al een letterlijke behoefte aan en functie van langdurig operationele onbemande vliegtuigen. Een ander interessant detail is dat in de NDASO van december 2014 de aanschaf van de MQ-9 al als een vaststaand feit omschreven word, terwijl de acquisitieprocedure officieel nog in de C/D fase zit.

“Met de komst van de MQ-9 Reaper krijgt Nederland de beschikking over een specifiek Airborne ISR-platform voor operaties vanaf middelbare hoogte.”

- NDASO, 2014

2.5 conclusies op basis van doctrine en technische specificaties:

De NDD geeft als kernwaarden aan militair optreden o.a. belang aan veiligheid en voortzettingsvermogen van operaties. Deze worden in de NDASO verder toegespitst in een behoefte aan capaciteit voor langdurige ISR-operaties. Tabel 2 toont verder aan dat hoewel de Luchtmacht momenteel beschikt over middelen met ISR-capaciteit zoals de Raven UAS en de F16, de MQ-9 Reaper een gat zou opvullen als het gaat om langdurig inzetbare middelen met een kleine logistieke voetafdruk. Een onbewapende MQ-9 past dus goed binnen de kaders van de NDD.

Op basis van de NDD en de technische analyse van de MQ-9, is de aanschaf van een bewapenbare drone lastiger te motiveren. Een MQ-9 met bombardeercapaciteit voegt geen mogelijkheden aan het Nederlandse arsenaal toe die we met onze F-16's niet al hebben. Ze bieden weliswaar een operationeel

voordeel in dat ze goedkoper inzetbaar zijn en langer achtereenvolgend kunnen opereren, maar leveren in op het tactische nadeel dat ze zichzelf niet kunnen beschermen en dus alleen kunnen opereren in gebieden waar al luchtoverwicht veroverd is. Daarmee kunnen MQ-9 drones niet gezien worden als vervanger van straaljagers. Wel kunnen in theorie gewapende drones onder de juiste omstandigheden enkele taken van straaljagers overnemen. In gebieden waar luchtoverwicht is, kan luchtsteun voor grondtroepen en gerichte bombardementen uit het takenpakket van de F-16's overgeheveld worden naar MALE UCAV's. Hiermee kunnen op operationele kosten bespaard worden. Er zijn dus verklaringen te vinden voor de aanschaf van een systeem als de MQ-9 op basis van de doctrine en de technische specificaties. Echter is op basis van diezelfde bronnen tot zover nog niet te verklaren waarom specifiek voor de MQ-9 is gekozen, en niet voor een voor de gestelde eisen even capabel maar goedkoper systeem.

3. Overzicht van actoren

In dit hoofdstuk zal gekeken worden naar welke actoren betrokken zijn bij de besluitvorming en welke posities zij in de besluitvorming innemen. Zoals benoemd in paragraaf 1.4 zijn er drie belangrijke binnenlandse actoren geïdentificeerd met betrekking tot het politieke gedeelte van de aanschaf, wat het meest interessant is voor een benadering zoals die van Kingdon.

3.1 Defensie

Het ministerie van defensie is sinds de eerste behoeftestelling door de minister de grootste drijvende kracht achter de aanschafprocedure. Defensie heeft in 2006 voor het eerst zijn wens hiervoor duidelijk gemaakt, voortgekomen uit een aangegeven gebrek aan airborne ISR capaciteiten in Kamerstuk 30806, nr. 1, eerder dat jaar. Samen met de regering heeft defensie het onderzoek gedaan naar een geschikt UAV systeem om de aangegeven benodigde taken te kunnen uitvoeren (Kamerstuk 30806, nr 16). De MQ-9 past in de traditie van Defensie, en dan met name de Luchtmacht, om voornamelijk Amerikaans materiaal te kopen. In hoofdstuk 2 is echter al geconcludeerd dat het model waarvoor is gekozen niet de specialist of meest voor de hand liggende keuze is op het gewenste takenpakket. Anders dan types die geclassificeerd worden als *reconnaissance* of *armed reconnaissance* is de MQ-9 gekenmerkt als een *hunter/killer*. De vraag is dan ook waarom defensie kiest voor een ongewapende versie van een drone die ontworpen is rondom offensieve capaciteiten, en niet kiest voor een drone die minder offensieve mogelijkheden heeft maar sterker is in de verkennende aspecten waar Defensie beweert behoefte aan te hebben.

Deze vraag is ook van belang omdat de MQ-9 zoals eerder genoemd een stuk duurder is dan de minder bewapenbare alternatieven. Een mogelijke en aannemelijke verklaring hiervoor is dat de intentie van Defensie anders is dan wat gecommuniceerd wordt. De positie van Defensie kan zijn dat ze een gewapende UAV wensen. Het uiten van deze wens zou echter enkele problemen opleveren. In de inleiding is de reputatie van gewapende drones, met name de MQ-9 en de MQ-1B, al kort aangestipt met betrekking tot *targeted killings*. Deze reputatie is zeker na publicaties zoals het rapport *Living under Drones* (Cavallaro & Knuckley, 2012) ernstig geschaad. Daarnaast is het animo van zowel de Nederlandse politiek als de bevolking voor buitenlandse militaire interventies al jaren aan het dalen. Waar we in 2006 nog militair meededen aan de ISAF missie in Uruzgan, was er in 2010 alleen nog maar draagvlak voor een politiemissie in Kunduz. Sinds de afronding daarvan heeft iedere Nederlandse buitenlandse interventie alleen nog maar vorm gekregen als luchtsteunoperaties, zoals de interventie boven Libië in 2011 (waar Nederlandse straaljagerpiloten van de regering overigens geen mandaat hadden gekregen om te bombarderen) en de huidige missie boven Irak van 2015 (waar de piloten wél een mandaat hebben om te mogen bombarderen).

Een aankondiging van Defensie om een gewapende drone te willen, is risicovol en zou wel eens op een negatieve reactie kunnen stuiten vanuit de politiek en de bevolking. Het resultaat zou waarschijnlijk geen akkoord van de Kamer zijn om een budget hiervoor vrij te maken, wat een belemmering oplevert voor Defensie in wat zij nodig acht te hebben. Van daaruit beredeneerd is het verklaarbaar dat Defensie zich *indien het inderdaad een gewapende drone wil* in het debat hard maakt voor een ongewapende drone, die wel geschikt moet zijn om later bewapend te kunnen worden.

3.2 De regering

De actor die hier het dichtst bij staat is de regering, die in de huidige samenstelling gecommitteerd is om aan deze wens van Defensie te voldoen. In hoofdstuk 4 zal echter nog wel verder in detail blijken dat dit niet altijd zo geweest is. Het standpunt van de regering over de aanschaf van MALE UAV's is in verschillende kabinetten anders geweest. Belangrijk daarbij is wel dat de soms negatieve houding ten opzichte van het idee altijd gemotiveerd is als zijnde een gebrek aan financiële middelen (kamerstuk 30 806 brief nr 1; kamerstuk 30 806 brief nr 4) en niet als een afkeuring van het idee op principiële of militair-strategische gronden. Sinds de behoeftestelling in 2006 door defensie heeft iedere Nederlandse regering deze behoefte niet tegengesproken. Het probleem was puur financieel.

Er bestaat dus een kans dat Defensie de MQ-9 wil aanschaffen vanwege de offensieve capaciteiten, maar het anders presenteert om voldoende draagvlak te houden. Een interessante vervolgvraag is of de regering hiervan op de hoogte zou zijn, of dat simpelweg het advies van Defensie wordt gevolgd. Dit laatste lijkt mij minder aannemelijk, maar tegelijkertijd valt de vraag te stellen “waarom zouden ze niet gewoon vertrouwen op het advies van defensie?” Ongeacht of dit goed gecommuniceerd is tussen het ministerie van Defensie en de regering is het uiteindelijk de Tweede Kamer die zal moeten beslissen of ze akkoord gaat met de aanschaf en het daarvoor benodigde budget. De rol van de regering is van alle actoren het meest fluctuerend geweest in het proces. Zoals verder toegelicht zal worden in een chronologische reconstructie van het proces in hoofdstuk 4 is de positie van de regering tijdens verschillende regeerperiodes anders geweest. Waar de kabinetten Balkenende III & IV nog onwelwillend tegenover de wens van Defensie stonden, keerde het tij tijdens de kabinetten Rutte I & II. Wat echter een constante bleef tijdens de verschillende kabinetsperiodes was de argumentatie rondom het ‘ja of nee’. De verschillende regeringen hebben zich altijd slechts beroepen op financiële overwegingen omtrent de aanschaf van een nieuw UAV systeem, en nooit op andersoortige bezwaren. Waar het standpunt van de regering onder Balkenende III & IV nog een “nee, want te duur” was, ging het onder de kabinetten Rutte van een “ja, maar nu te duur”, naar een “ja, zodra er budget voor is.” Defensie had vervolgens als policy entrepreneur de mogelijkheid om te kijken onder welke voorwaarden het dan de aanschaf kon formaliseren.

3.3 De Tweede Kamer

De rol van de Tweede Kamer is in het proces tot nu toe uitermate summier geweest. Er zijn meerdere malen Kamervragen gesteld met betrekking tot de aanschaf, maar de overgrote meerderheid van de vragen namens zowel regeringspartijen PvdA en VVD als de oppositie, gaan over de mogelijke inzet van gewapende drones en het standpunt van het kabinet daarover, evenals het daarvoor wettelijke raamwerk (Kamerstuk 30 806 brief nr,2 nr7 nr,17 nr,25). Deze vragen worden uiteraard gepareerd met de reactie dat het proces van aanschaf betrekking heeft op een ongewapende variant, en dat indien later de behoefte ontstaat om deze alsnog te bewapenen de Kamer hier eerst over geïnformeerd zal worden. Informeren is echter wat anders dan toestemming vragen. Indien de hypothese klopt dat Defensie dit toestel in eerste instantie ongewapend koopt, zodat het mogelijk is het toestel later alsnog te bewapenen, dan valt uit de reactie van de Tweede Kamer af te leiden dat het ministerie van Defensie dit goed ingeschat heeft.

Ook zonder de gewapende component ligt de focus van het debat nog steeds veelal rondom de controverse van de gewapende versies, en vragen Kamerleden van zowel oppositie als regeringspartijen de minister van Defensie zich uit te laten over het standpunt van de regering ten opzichte van gewapende UAV's (kamerstuk 30806, nr 17). Volgens de minister heeft de regering hierover nog geen standpunt ingenomen, omdat de inzet van gewapende drones nu niet aan de orde is, maar waarschijnlijk ook omdat de minister zich in deze fase niet aan dergelijke uitspraken wenst te binden. Indien de verklaring achter de keuze voor de MQ-9 inderdaad is omdat deze uitblinkt in gewapende inzet, is het standpunt van de minister begrijpelijk, maar niet geheel oprecht. Momenteel bevinden er zich in de Kamer dan bijna ook geen tegenstanders van ongewapende drones. Er wordt alom geaccepteerd dat dit middel de veiligheid van Nederlandse troepen op missie kan vergroten. Onenigheid bestaat voornamelijk over een mogelijke bewapende toekomst.

Doordat de focus van het debat ligt op wat de regering zou doen indien ze de gewapende variant zouden hebben, lijkt iedereen te missen dat er ook vragen gesteld kunnen worden over het toestel waarvoor gekozen is. Over waarom voor de MQ-9 is gekozen, is echter slechts één keer vragen gesteld, door Kamerlid Jasper van Dijk van de SP (kamerstuk 30 806 nr 14). Het antwoord op zijn vraag of er bij de acquisitie een ingebouwde preferentie zit voor de MQ-9 van General Atomics, luidde dat dit toestel als enige aan de door defensie gestelde eisen voldoet. In hoofdstuk 2 is echter uiteengezet dat er op basis van technische specificaties en doctrinaire behoeften meerdere opties waren. De vraag van Kamerlid van Dijk blijft dus in feite onbeantwoord.

Het valt te verwachten dat indien er in de toekomst tot bewapening wordt overgegaan, er alsnog een breed debat gevoerd zal worden in de Kamer. Echter, de Kamer zal slechts geïnformeerd worden over bewapening, en niet tot toestemming verzocht worden.

In de debatten gevoerd over de aanschaf heeft zoals genoemd de nadruk vooral gelegen op hoe drones ingezet zouden worden indien ze bewapend zijn. Kamerleden van voornamelijk de oppositie maar ook van regeringspartij PvdA hebben een sterk terughoudende opstelling als het gaat om inzet van gewapende drones en zijn niet enthousiast over de mogelijkheid van bewapening (kamerstuk 30 806 nr 22). Door de focus van het debat op deze vooralsnog hypothetische mogelijkheid te leggen, gaan de Kamerleden voorbij aan hun mogelijkheid om het proces in de aanschaf in deze fase te beïnvloeden. Indien de Kamer zich meer zou verdiepen in de mogelijke opties en zich hard zou maken voor een model dat verkennend even goed is of beter, zonder de offensieve capaciteiten van de MQ-9, dan zouden ze het theoretische probleem van de toekomst in het heden kunnen voorkomen. Waarom deze route niet gevolgd wordt, is moeilijk te verklaren. De mogelijkheid bestaat dat Kamerleden zich blindstaren op de offensieve mogelijkheden in de toekomst en zich laten sussen door de verzekering van de minister van Defensie dat bewapening momenteel niet aan de orde is. Daardoor wordt er niet goed gekeken naar wat voor opties er nu zijn om dat te beïnvloeden.

Anderzijds zou de een meerderheid in de Kamer kunnen begrijpen dat Defensie de ambitie heeft om de drone in de toekomst te bewapenen, en dat de MQ-9 als “verkenningmiddel” wordt gepresenteerd om controverse over de aanschaf van een bewapende drone te vermijden. Dit is echter zeer onaannemelijk, gezien de focus van de kamerdebatten juist lag op de aversie die veel kamerleden voelen bij gewapende inzet. Het is echter waarschijnlijker dat de Kamer een kennistekort heeft, waardoor Kamerleden zich niet voldoende op de hoogte hebben gesteld over de mogelijkheden en keuzeopties als het gaat om een dergelijke MALE UAV. De grote vraag die overblijft, is of de minister van Defensie en de rest van het kabinet goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden en bewust voor de MQ-9 kiezen, of dat de politieke top blind vertrouwt op het advies en de keuze die zij vanuit Defensie door hebben gekregen.

Dit maakt in ieder geval duidelijk dat Defensie de partij is die hier de rol van *policy entrepreneur* vervult. Defensie heeft uiteraard van de drie actoren het meeste belang bij totstandkoming van dit beleid en is vanaf 2006 de grote aanjager geweest achter dit project. Defensie handelt dan ook naar haar eigen wens om dit beleid doorgang te laten vinden. De Kamer lijkt echter in haar rol enigszins passief. Zoals genoemd heeft nadruk in het debat voornamelijk gelegen op wat de positie van de regering is over gewapende inzet. Inhoudelijke vragen zijn nauwelijks aan de orde gekomen en gaan niet in op de technische capaciteiten die defensie wenst te hebben, of de specifieke keuze voor dit

product. De Tweede Kamer lijkt ofwel volledig te vertrouwen dat Defensie een neutrale en geïnformeerde keuze gemaakt heeft, of heeft niet de verwachting iets aan de keuze te kunnen veranderen. Bovenal lijkt het erop dat de Tweede kamer een gebrek heeft aan expertise over het onderwerp. Een kort onderzoek naar en vergelijking van de technische capaciteiten van de MQ-9 en zijn directe concurrenten zou inzichtelijk hebben gemaakt dat er goedkopere alternatieven zijn. Het uitblijven van vragen hierover aan de minister impliceert dat dergelijk onderzoek door de partijen in de Kamer niet gedaan is.

De belangrijkste actoren betrokken bij het proces zijn dus als volgt:

- Het ministerie van Defensie is als vertegenwoordiging van de Nederlandse strijdkrachten in staat zijn wensen en behoeften bij monde van de minister van Defensie formeel over te brengen aan de politiek. Verder is het ministerie verantwoordelijk voor meerdere publicaties per jaar die de huidige wijze van militair denken aan publiek en politiek over moeten brengen. Het ministerie is het startpunt van het proces rondom de aanschaf van de MQ-9 als zijnde de partij die aangegeven heeft een behoefte te hebben aan een nieuw MALE UAV systeem met ISR capaciteit. Het ministerie is verder beperkt in hoe het politiek proces beïnvloed kan worden, dit gebeurt voornamelijk via de uitingen van de minister van Defensie.
- De Tweede Kamer, als het orgaan dat uiteindelijk haar goedkeuring moet geven over de aanschaf van het beoogde MQ-9 systeem. In de Kamer kunnen de verschillende politieke partijen onderscheiden worden, maar tot op dit ogenblik zitten dezen voornamelijk op één lijn. Partijen zijn het er over eens dat het door Defensie aangegeven tekort aan verkenningsmiddelen er een is die opgelost moet worden. Dat het geframed is als een middel dat veiligheid van personeel op missies vergroot, maakt het moeilijk politiek verdedigbaar om er op tegen te zijn. Wel zijn er vanwege de reputatie van het systeem veel vragen gesteld over mogelijke offensieve inzet van het middel, wat volgens de minister niet aan de orde was. Partijen waren het er ook over eens dat het budget voor de MQ-9 wel uit het huidige budget van Defensie moet komen, en dat er daarvoor geen extra geld beschikbaar wordt gemaakt. Door deze grote overeenkomsten tussen de partijen zal bij de analyse van het aanschafproces de Kamer als een enkele actor beschouwd worden die bovenstaande uitgangspunten is toegedaan. Waar nodig zal in de analyse aangegeven worden wanneer een politieke partij sterk afwijkt van de consensus in de Kamer. De rol van de Kamer is tot nu toe voornamelijk geweest om geïnformeerd te worden over het proces en vragen en eisen te stellen aan de inzet, evenals de voorwaarden voor inzet van het MQ-9 systeem.

- De derde relevante actor is dan de regering en haar rol tussen het ministerie en de Kamer. Als lid van het kabinet doet de minister van Defensie het woord voor Defensie. Daarnaast brengt ze namens de Kamer de eisen van het parlement over aan het ministerie. Verder heeft de regering de rol dat het de departementale budgetten vaststelt. Het is dus in eerste instantie de regering die besluit of er meegegaan wordt in de wensen van Defensie en of daar budget voor beschikbaar is, of waar dat vandaan moet komen. Daarnaast kan ook de regering met specifieke wensen of eisen komen met betrekking tot het gewenste systeem. De positie van de regering ten opzichte van het aan te schaffen MALE UAV systeem is onder de verschillende kabinetten verschillend geweest, maar de huidige regering is voorstander, mits het geld uit Defensies huidige budget komt.

4. Besluitvormingsproces

Nu de technische specificaties van het MALE UAV systeem behandeld zijn, de huidige Nederlandse doctrine geanalyseerd is, en er ook is gekeken naar de belangrijkste betrokken actoren, kan het proces omtrent de aanschaf van het MALE UAV systeem op politiek niveau worden beschouwd. Dit zal gebeuren met oog op de volgende deelvraag:

4.1. Hoe is het huidige besluit omtrent de MQ-9 in de Kamer tot stand gekomen en waarom zijn voor de huidige taken en rollen gekozen?

Welke taken en rollen schreef de Tweede Kamer toe aan MALE UAV's toen werd besloten tot de aanschaf ervan? Dit is onderzocht met als basis een documentanalyse van voornamelijk dossier 30806 van de Tweede kamer. Zoals aangegeven in hoofdstuk 1.4, wordt deze documentanalyse en verdere ontwikkelingen gekoppeld aan een theoretisch kader van Kingdon met betrekking tot besluitvorming en agendasetting. Aan de hand van zijn theorie wordt de aanschafprocedure gereconstrueerd om te kijken of daar grote overeenkomsten in te vinden zijn en om het window of opportunity te identificeren. Er wordt aangegeven hoe de stromen van Kingdon er in dit scenario uit zien, hoe zij interacteren met elkaar en wat hun invloed is. Ook is de rol van Defensie als policy entrepreneur verder toegelicht.

4.2. Theoretisch kader

Om het proces omtrent de aanschaf van de Reaper in perspectief te kunnen plaatsen wordt het gespiegeld aan de theorie van Kingdon (1995) over besluitvorming en agendasetting. Kingdon's agendasetting theorie stelt dat beleid alleen tot stand kan komen onder de juiste omstandigheden. Dit moment omschrijft hij als het *policy window*. De theorie gaat uit van drie stromen die noodzakelijk zijn om tot dit policy window-moment te komen. Deze stromingen omschrijft hij als de probleemstroom, de beleidsstroom, en de politieke stroom. De actor die actief probeert tot een policy window te komen door de stromen bij elkaar te krijgen staat bekend als de policy entrepreneur. Deze actor heeft er over het algemeen een belang bij dat beleid tot stand komt.

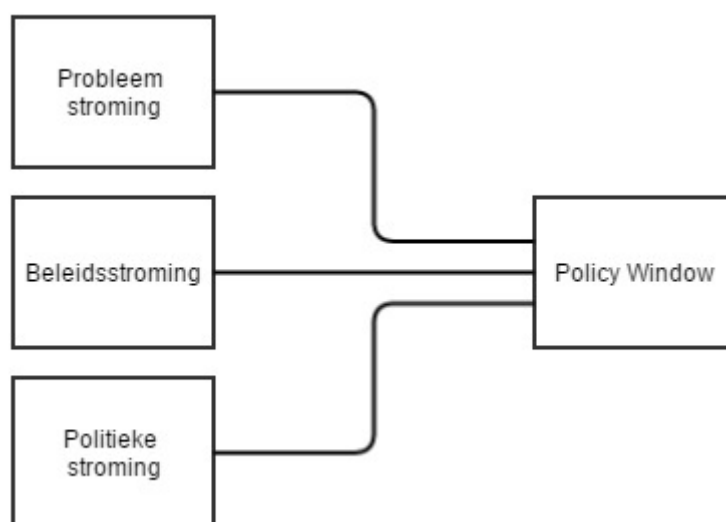
De theorie stelt dat om tot een moment van een policy window te komen, er tegelijkertijd het juiste probleem moet zijn, met een geschikte oplossing, en de politieke wil van de politieke macht om probleem en oplossing bij elkaar te brengen. Dit lijkt uitermate voor de hand liggend, maar kan alsnog enigszins gecompliceerde scenario's tot stand brengen. Problemen dienen bijvoorbeeld eerst geïdentificeerd te worden voordat ze verder onderzocht en gekoppeld kunnen worden aan een mogelijke oplossing. Maatschappelijke problemen waar makkelijke oplossingen voor zijn, met voldoende politieke goodwill om ze aan te pakken, kunnen jaren blijven bestaan doordat ze niet als zodanig herkend worden. Tegelijkertijd kunnen veel sociaal en economisch maatschappelijke

problemen op meerdere manieren opgelost worden. Welke oplossing de beste is, zal echter vaak onderhevig zijn aan de verschillende paradigma's waardoor de beleidsmakers naar het probleem en de oplossingen kijken. Voorkeuren voor beleidsoplossingen kunnen onderhevig zijn aan bijvoorbeeld persoonlijke, politieke, sociale en economische voorkeuren en beïnvloeden daarmee de politieke wil om één van de beleidsoplossingen voor een probleem tot stand te brengen.

Die politieke wil gaat echter niet alleen op met betrekking tot welke oplossingen of beleidsvoorstellen geprefereerd worden, maar ook of er überhaupt de behoefte is een probleem, waar al een oplossing voor klaar ligt, aan te pakken. Dezelfde onzekerheid gaat op voor de probleemkant van de stromingen. Er zijn scenario's denkbaar waar het voor de politieke macht aantrekkelijker kan zijn een probleem te laten bestaan, en een oplossing niet aan te dragen of uit te voeren, al is het maar tijdelijk, dan om te investeren in een oplossing. Een oppositiepartij met een pivotale rol zou er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen om de aanpak van een probleem, waar passend beleid voor geïmplementeerd kan worden, niet te ondersteunen, omdat zij van mening is dat het voortbestaan van het probleem onder de huidige regering hen als oppositie zetelwinst kan opleveren bij de volgende verkiezingen.

De theorie van Kingdon kan een verklaring geven voor het verloop van politieke processen en besluitvorming. Door de gebeurtenissen te conceptualiseren in de drie stromen wordt het mogelijk om de interacties tussen probleem, beleid en politiek inzichtelijk te maken, waarmee een politiek proces, in dit geval de aanschaf van de MQ-9, verklaard kan worden. Ook zal het gebruikt worden om te laten zien hoe de acties van de policy entrepreneur er toe leiden dat de stromen bij elkaar komen in een policy window.

Afbeelding 4: Kingdon's stromingsmodel schematisch in beeld gebracht



Om de aankoop van de Reaper drone te koppelen aan Kingdon's perspectief op beleidsontwikkeling dient ook in acht genomen te worden, dat het lang niet altijd mogelijk is om

politieke intenties helder in kaart te brengen. Het is de bedoeling om het aankoopproces in grote lijnen te spiegelen aan de stromingentheorie van Kingdon.

4.3 Een reconstructie volgens het model van Kingdon

Een goede manier om het proces rond de aanschaf van de MALE UAV's te volgen is via het spoor van de kamerstukken. Het onderzoeksproces wat uiteindelijk over zou gaan in een voorstel tot aanschaf is terug te traceren tot 2006, waar in Kamerstuk 30806, nr. 1 de Kamer voor het eerst geïnformeerd wordt over de resultaten van de studie Lucht- en Ruimtevaartcapaciteit voor grondwaarnemingen. In deze studie wordt onder andere aanbevolen “de keten van grondwaarneming vanuit de lucht en de ruimte in de toekomst te laten bestaan uit tactische short range UAV's en mini-UAV's voor de korte afstand en uit MALE UAV's voor het operationele niveau” (kamerstuk 30 806 brief nr 4). Dit moment kan gezien worden als het begin van de probleemstroming.

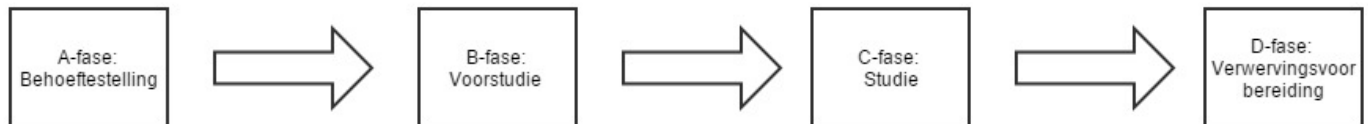
Het ministerie van Defensie heeft aangegeven dat er in de operationele capaciteit van verkenning behoeften bestaan waar met de huidige middelen niet aan voldaan kan worden. De beleidsstroom volgt daar direct op doordat Defensie zelf al aangeeft hoe ze deze tekortkoming kunnen herstellen: met een MALE UAV systeem. In de Kamerbrief “*Wereldwijd Dienstbaar*” (Kamerstuk 31243, nr. 1) uit september 2007 is vervolgens echter vermeld dat wegens budgettaire beperkingen er geen financiële ruimte is voor een eigen MALE UAV capaciteit. Vanaf dit punt is er dus zowel een probleemstroom als een beleidsstroom. Het probleem is het gebrek aan ISR capaciteit, het daarop passende beleid een nieuw UAV systeem. Het is dus vanaf dit punt dat het ministerie van Defensie in zijn rol als policy entrepreneur zal proberen om de laatste stroom, de politieke stroom, daaraan toe te voegen om tot een policy window te komen.

Oktober 2007 was verder ook het moment dat bij de Amerikaanse luchtmacht de MQ-9 Reaper voor het eerst operationeel in gebruik werd genomen met de volgende begeleidende woorden van Amerikaanse luchtmachtgeneraal Michael Moseley: “*We've moved from using UAVs primarily in intelligence, surveillance, and reconnaissance roles before Operation Iraqi Freedom, to a true hunter-killer role with the Reaper*” (US Airforce, 2006) De Reaper werd in korte tijd de primair gebruikte UAV van de Amerikaanse luchtmacht van 9 stuks in oktober 2007 naar 329 in december 2010 (Wired, 2010).

Het onderzoek uit 2006 kreeg in 2008 een vervolg onder de naam *Lucht-grondwaarnemingen en de nationale inlichtingenpositie*. Dit rapport stelt dat de krijgsmacht een belangrijke aanpassingsstap dient te maken naar de huidige vorm van oorlogsvoering. Het rapport meent dat de huidige conflicten

in de wereld, evenals toekomstige conflicten, een hoog irregulier en asymmetrisch karakter hebben. Dit houdt in dat er voornamelijk tegen kleinschalige groeperingen gestreden wordt, die vaak moeilijk van de lokale bevolking te onderscheiden zijn. Naar aanleiding van de resultaten van dit rapport, uitgevoerd in opdracht van de minister van Defensie, probeert het ministerie opnieuw de politieke stroom bij het probleem en beleid te brengen. De studie, die ook het rapport van de Onderzoeksgroep Inlichtingen en Veiligheid Defensie (OIVD) en de resultaten van de studie *'Operationele inlichtingencapaciteit Defensie'* (Kamerstuk 30800 X, nr. 106) behelst, stelt dat om effectief en efficiënt te kunnen strijden tegen dit soort groeperingen er een noodzaak is voor betere lucht-grondwaarnemingssystemen op het operationele niveau. De toenmalige regering heeft echter als reactie op het rapport gesteld de beslissing uit 2007 zoals geformuleerd in de kamerbrief *wereldwijd Dienstbaar* niet te herzien en bleef van mening dat een eigen MALE UAV capaciteit niet binnen de financiële mogelijkheden paste. Besloten werd om tot 2010 de huidige inlichtingencapaciteit "te bezien" (kamerstuk 30 806 brief nr 4) om daarna verder te kijken onder de dan huidige situatie. De stromen zijn hier dus nog niet dichterbij elkaar gekomen. Er is beleid gevonden voor het bestaande probleem, maar de politieke wil om hier iets aan te doen is tot noch toe afwezig.

Afbeelding 5: Procedurele fasen in aanloop naar Defensie materieel aanschaf



Op 14 December 2011 is door toenmalig minister van Defensie Hillen opnieuw de behoeftestelling voor MALE UAV's aan de kamer kenbaar gemaakt, en aangegeven dat onder de regering waar Hillen deel van uitmaakte deze behoeftestelling ook steun had gevonden (Kamerstuk 30 806 nr. 10). De politieke stroom lijkt dan ook eindelijk voor Defensie de goede kant op te gaan. De probleem- en beleidsstroom hadden elkaar al deze tijd dus nog niet gevonden, maar er lijkt nu eindelijk de politieke wil te zijn om daar wat aan te doen.

In deze zogeheten A-brief gaf hij aan dat de regering begonnen was met de voorbereiding van het aanschafproject. Hij sprak zijn hoop uit om eind 2012 de kamer te kunnen informeren over de gedane voorbereiding, om dan verder te kunnen gaan met de voorstudiefase (B-fase). De minister maakt verder kenbaar dat de financiële situatie van Defensie niet sterk verbeterd is ten opzichte van 2007. Besloten is dat de aanschaf van een MALE UAV systeem pas mogelijk zal zijn wanneer daar budget voor

beschikbaar wordt gemaakt in de vorm van verkoop van overtollig materieel. Deze financiële eis maakt deel uit van de politieke stroom. Het was immers niet zo dat indien de politiek deze aanschaf uiterst urgent had gevonden er geen geld beschikbaar zou zijn geweest. De veranderde houding stelt dat het politieke klimaat niet onwelwillend was tegenover het idee, maar dat de uitvoering ervan geen extra kosten mag meebrengen. De MQ-9 stond laag op de politieke agenda.

Om de politieke stroom bij de andere stromen te krijgen, moest er nu aan twee voorwaarden worden voldaan: voldoende steun in de Kamer en financiering uit eigen budget. Dit stelde het ministerie van Defensie voor een lastige keuze. Onder de huidige voorwaarden was er weliswaar een mogelijkheid om een policy window te creëren, maar alleen wanneer er afstand van iets anders zou worden gedaan.

Dat hield overigens niet tegen dat het project in 2012 alsnog doorging met de B-fase. 2012 markeerde ook het jaar dat er voor het eerst Kamervragen gesteld werden met betrekking tot dit project. Dit gebeurde naar aanleiding van een aflevering van KRO Reporter van 30 maart 2012 (NPO, 2012) In deze aflevering wordt gesuggereerd dat ondanks dat het project zich pas in de voorstudiefase bevindt en nog niets vast staat over een mogelijke aanbesteding, er binnen Defensie eigenlijk maar interesse is in één specifiek MALE UAV systeem: de MQ-9 Reaper. Dit impliceert een kleine verandering in de beleidsstroom. Waar eerst de roep bestond om “een MALE UAV systeem met ISR-capaciteit” lijkt dat ondertussen door Defensie verder te zijn toegespitst op het MQ-9 systeem. Dit vraagt echter ook wellicht om een kleine herdefiniëring van de probleemstroom.

Men kan zich afvragen wat nu werkelijk de wens van de krijgsmacht is. Aangetoond is namelijk al dat er goedkopere alternatieven zijn dan de MQ-9 met vergelijkbare ISR capaciteit. De theorie dat het ministerie van Defensie vanaf het begin af aan al de MQ-9 wil gaat echter ook niet volledig op, omdat deze pas een jaar na de oorspronkelijke uiting van Defensie voor het eerst door de VS in gebruik genomen is. Wel is er de mogelijkheid dat in de jaren van 2007 tot 2012 de Nederlandse Luchtmacht het gebruik van de Reaper door de VS gevolgd heeft en een interesse voor dat systeem heeft ontwikkeld. Echter is in die jaren de maatschappelijke controverse rondom het gebruik van gewapende drones ook toegenomen, met als hardste wetenschappelijke kritiek het eerder genoemde rapport *Living Under Drones*. Vanuit de positie van policy entrepreneur was dit geen goede situatie voor het ministerie. De politieke stroming is immers in de theorie van Kingdon het meest gevoelig voor maatschappelijke processen, en de kans dat politieke partijen zich positief opstellen tegenover een project dat geen draagvlak heeft onder hun achterban is klein. Indien de wens van de krijgsmacht en het ministerie van Defensie was bijgesteld naar een gewapend MALE UAV systeem, dan waren er weinig mogelijkheden om dit te realiseren. Of het nu ging om puur een drone met ISR capaciteit, of

een gewapend systeem, in beide gevallen zou het ministerie er volgens de minister het beste aan doen om te proberen om in eerste instantie een ongewapend systeem te realiseren. Indien ze een gewapende MALE UAV zouden willen, en dan in het bijzonder de MQ-9, zou de beste manier om dat te realiseren zijn om hem in eerste instantie ongewapend aan te schaffen. Dit levert de beste kans op om de drie stromen bij elkaar te brengen.

De vraag van Kamerlid Jasper van Dijk (SP) of “er in de voorstudiefase al een ingebouwde preferentie zit voor de MQ-9 van General Atomics” krijgt het volgende antwoord van minister Hillen: *“Momenteel is de keuze voor een product, bijvoorbeeld de Reaper, nog niet gemaakt. Evenmin zijn er afspraken gemaakt met de Nederlandse Defensie gerelateerde industrie, General Atomics of andere bedrijven”* (Kamerstuk 30806 nr 22).

De vraag van Van Dijk is echter niet vreemd. In de A-brief betreffende de behoeftestelling is een opmerkelijke passage aan te wijzen: *“De invoering van de MALE UAV vergt de oprichting van een eenheid van 96 personen die komt te vallen onder het Commando luchtmachtstrijdkrachten.”* (Kamerstuk 30806 nr. 10) Een eenheid van 96 man is een opmerkelijk specifiek aantal om in de A-fase al bekend te hebben. Elk MALE UAV systeem opereert namelijk op een andere manier en vraagt om een andere personeelssamenstelling. Het aantal van 96 is door de minister ook niet nader verklaard.

Op 21 november 2013 is de Kamer uiteindelijk geïnformeerd over de resultaten van de voorstudiefase door de nieuwe minister van Defensie, mevrouw Hennis-Plasschaert (Kamerstuk 30806, nr 16). In deze voorstudie zijn de kwalitatieve en kwantitatieve behoeften als volgt geformuleerd:

- De UAV moet missies van meer dan 24 uur per dag kunnen uitvoeren;
- Verzamelde data moet *near real time* verzonden kunnen worden;
- Hoogwaardig satellietstelsel voor besturing van en communicatie met UAV vanuit grondstation;
- Interoperabiliteit met derden vereist;
- Behoeftes aan capaciteit van één systeem, bestaande uit vier MALE UAV toestellen en standaard sensoren, een grondstation voor de vlucht en een grondstation speciaal voor starts en landingen;
- Met het systeem moet het mogelijk zijn om een aaneengesloten periode van een half jaar vluchten uit te voeren;
- Twee inbouwsets met speciale grond en oppervlakte radar met groot bereik;
- Twee inbouwsets met elektronische sensor voor radio- en radarsignalen.

Uit deze voorstudie blijkt dat er 19 kandidaten waren voor het nieuwe MALE UAV systeem, maar dat er uiteindelijk maar één kandidaat is die voldoet aan de gestelde eisen door Defensie: de MQ-9 Reaper van General Atomics. Eén van de punten die volgens Minister Hennis van grote waarde is, is dat de MQ-9 ook voor binnenlands gebruik ingezet kan worden. (Kamerstuk 30806, nr 16). De bevoegdheden vallen dan onder het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de taken zouden bestaan uit opsporing van criminelen en dijkbewaking. Uit Kamerstuk 30806, nr 17 blijkt echter dat ook voor binnenlands gebruik door Justitie het departement van Defensie wel de kosten van de inzet blijft dragen. Verder wordt in stuk 30806, nr 23 door de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken toegevoegd dat het aan te schaffen MQ-9 systeem ook ingezet kan worden in Europese grensbewakingsoperaties binnen Frontex (Kamerstuk 30806, nr 23). In kamerstuk 30806, nr 16, 17, en 23 worden dus tot zover nu bekend is de volgende taken voor het nieuwe MALE UAV systeem omschreven:

- Langdurige ISR missies boven land en zee bij militaire operaties, vredesmissies, en piraterij- en zeeroofbestrijding;
- Europese grensbewaking onder coördinatie van Frontex;
- Opsporing van criminelen en dijkbewaking in Nederland onder coördinatie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

De vraag dringt zich echter ook aan of eerst de behoeften zijn geformuleerd zoals gepresenteerd en er vervolgens maar één kandidaat voldeed; of dat er zoals eerder beargumenteerd, al een keuze was gemaakt en de behoeftestelling dusdanig was geformuleerd door de policy entrepreneur dat er maar 1 kandidaat overbleef. Dit is verder te beargumenteren door de volgende punten van de behoeftestelling nader te beschouwen:

- De behoefte aan capaciteit van één systeem, bestaande uit vier MALE UAV toestellen en standaard sensoren, een grondstation voor de vlucht en een grondstation speciaal voor starts en landingen.

De behoeftestelling van de minister en het ministerie spreekt hier specifiek van een systeem dat bestaat uit een grondstation en vier toestellen. Hier kan een niet openbare operationele wens achter liggen, maar opmerkelijk blijft het, omdat het voornamelijk General Atomics is die zijn UAV systemen in deze proporties levert. Vergelijkbare systemen als de Israëlische Hermes 900 of de Franse Sagem Sperwer vallen door deze wens af.

Over de capaciteiten van de aan te schaffen drone als wapendrager bestond ten tijde van de aanschaf ook een duidelijke voorkeur. Dit punt is te verklaren aan de hand van een citaat uit de kamerbrief:

- “De behoefte heeft geen betrekking op een MALE UAV als wapendrager. Indien in de toekomst alsnog een behoefte als wapendrager wordt geformuleerd, moet deze met een beperkte aanpassing van het aan te schaffen systeem kunnen worden vervuld. In dat geval zal uw Kamer vooraf worden geïnformeerd” (Kamerstuk 30806, nr 16).

De formulering impliceert dat er al een keuze is gemaakt voor een toekomstig bewapenbaar systeem, hoewel de aanschaf draait om een momenteel onbewapend instrument. Het ministerie van Defensie heeft hier het voordeel dat ze zelf kan bepalen aan welke eisen het door haar gewenste systeem moet voldoen. Als policy entrepreneur kon het ministerie deze eisen zo specifiek formuleren dat er maar één mogelijkheid overbleef: de gewenste MQ-9 Reaper. Dankzij het zelf kunnen ontwerpen van deze eisen weet het ministerie, nu onder aanvoering van minister Hennis, perfect de stromen van probleem en beleid bij elkaar te brengen. Het enige wat er volgens Kingdon nog nodig is voor een policy window is de politieke stroom.

Uit de B-brief (Kamerstuk 30806, nr 16) wordt duidelijk dat de mogelijkheid bestaat dat het systeem later wordt bewapend. Indien in een later stadium besloten wordt om tot bewapening over te gaan zal de kamer hierover geïnformeerd worden. Uit de kamerstukken (en dan in het bijzonder 30806, nr 16, 18, en 20) blijkt echter ook dat de regering op dit moment nog geen uitspraken wil doen over de opties van inzet bij bewapening, omdat dit bij een onbewapende aanschaf niet aan de orde is. Gezien de controverse rondom de inzet van gewapende drones is het begrijpelijk dat de minister het debat hierover uit de weg gaat. Zonder de politieke wil van de Kamer zal het project immers geen doorgang vinden. Deze tactiek past in de rol van het ministerie samen met minister Hennis als policy entrepreneur door de focus vooral te laten op de verkennende capaciteiten en weg te houden van de bewapende mogelijkheid. Een UAV systeem dat immers alleen verkennend inzetbaar is kan op bredere steun in de Kamer rekenen, en vergroot de kans dat de politieke stroom bij de probleem- en beleidsstroom komt.

Inmiddels is gebleken dat onder de huidige voorwaarden het politieke klimaat welwillend tegenover het project staat. Dit maakte het tot een geschikt moment om de stromen bij elkaar te laten komen en een policy window te creëren.

- Probleem: ofwel de wens om een MALE UAV systeem met goede ISR kwaliteiten, ofwel de specifieke wens om een MQ-9 die bewapend kan worden;
- Beleid: de aanschaf van de MQ-9 Reaper, welke immers de enige UAV is die aan de opgestelde eisen voldoet;
- De politiek: het verkrijgen van steun van een Kamermeerderheid voor de aanschaf van de MQ-9, en het voldoen aan de eis van financiering uit eigen budget.

In 2014 kwam het policy window door een beslissing van de minister en het ministerie van Defensie tot stand. Zoals gesteld zou dit project alleen doorgang vinden indien er budget vrij zou komen door verkoop van overtollig materieel. Defensie besloot te voldoen aan deze politieke eis en wist dat budget beschikbaar te maken in januari 2014 door de verkoop van 100 Leopard 2A6 tanks aan Finland (NOS, 2014, 16 januari). Dit moet voor een budgettaire ruimte gaan zorgen van 200 miljoen euro. Op deze wijze kon aan beide voorwaarden van de politieke stroom voldaan worden: meerderheidssteun in de kamer en de eis tot financiering. Belangrijk hierbij is dat het project momenteel nog in de C/D-fase. Dit betekent dat de aanschaf nog niet volledig voltooid is. Indien nieuwe verkiezingen zouden plaatsvinden voor het einde van dit kalenderjaar (wanneer de voltooiing van de C/D-fase gepland staat) en het Defensiebudget in een nieuwe begroting verder zou slinken, dan staat de acquisitie opnieuw op losse schroeven.

4.4 Samenvatting reconstructie

Zoals in paragraaf 4.2 toegelicht, zijn er drie relevante stromingen door Kingdon gedefinieerd: de probleemstroom, de beleidsstroom, en de politieke stroom. De informatie maakt duidelijk dat de probleemstroom en beleidsstroom enigszins met elkaar verweven zijn. In 2006 heeft het ministerie van Defensie in kamerstuk 30806 nr 1 een probleem kenbaar gemaakt. Er was binnen de Nederlandse militaire capaciteit een tekort aan airborne ISR mogelijkheden. Toen hetzelfde jaar nog in kamerstuk 30806, nr 4 voor het eerst de behoeftestelling aan een MALE UAV systeem door het ministerie kenbaar werd gemaakt aan de kamer was daar ook gelijk al de beleidsstrooming voor het probleem. Het probleem (het gebrek aan airborne ISR capaciteit) en de oplossing (de acquisitie van MALE UAV's als aanvulling van de bestaande Raven en ScanEagle UAV's) hebben vervolgens enkele jaren als zodanig voortbestaan zonder dat er merkbare vorderingen werden geboekt. Dit voornamelijk door de genoemde budgettaire magere jaren bij Defensie sinds 2009. De oplossing, of de zoals door Kingdon geformuleerde politieke strooming, presenteerde zich in de begin 2014 aangekondigde beslissing om de Nederlandse tankdivisie te verkopen aan Finland. Het hierdoor vrijgekomen budget maakte verdere voortgang in de aankoop van de MQ-9 Reapers mogelijk. Genoemd dient te worden dat de Koninklijke Luchtmacht in de gepubliceerde doctrine vooruitloopt op de feiten. In de doctrinepublicatie van eind

2014, de NDASO, wordt de acquisitie van de MQ-9 als een voldongen feit gepresenteerd en zijn de wijzen van inzet van de Reaper al doctrinair vastgelegd, terwijl de aankoop op zijn vroegst pas eind 2015 zal zijn voltooid. Deze situatie zorgt voor een verwevenheid van probleem en beleid, wat wenselijk kan zijn geweest voor het ministerie van Defensie als policy entrepreneur. Door de MQ-9 al voortijdig op te nemen in de doctrine is de aanwezigheid van de Reaper niet langer alleen de oplossing voor een algemeen probleem, maar is de afwezigheid van de MQ-9 ook gelijk op zichzelf een specifiek gebrek.

5. Conclusies en reflecties

Na beantwoording van de deelvragen via analyses van de bestaande literatuur is het mogelijk om de hoofdvraag te beantwoorden.

5.1 Conclusies

De belangrijkste onderzoeksvraag was als volgt geformuleerd: “Hoe verliep het proces tot het besluit tot aanschaf van deze MQ-9 militaire MALE UCAV’s door de regering en waarom is voor dit type gekozen?” Dit proces is vervolgens in hoofdstuk 4 chronologisch weergegeven. Door gebrek aan media-aandacht voor het thema werd duidelijk dat de gebruikelijke theorieën over agendasetting niet toepasbaar zijn. Modellen zoals die van McCombs (1972) en Scheufele (2007) stellen dat windows of opportunity tot stand komen door publieke interesse, maar deze interesse is omtrent de MQ-9, afgestaan op de hoeveelheid media-aandacht die het heeft gekregen minimaal.

Indien de gebeurtenissen in het perspectief van Kingdon’s theorie worden geplaatst, is er sprake van drie samenkomende stromingen. De probleemstroming, bestaande uit een vanuit Defensie in 2006 geformuleerd gebrek aan airborne ISR capaciteiten. De beleidsstroming, bestaande uit een later in datzelfde jaar vanuit Defensie geformuleerde oplossing, namelijk de aanschaf van een MALE UAV systeem als aanvulling op de bestaande Raven en ScanEagle UAV systemen. De wensen met betrekking tot een dergelijk systeem werden verder uitgewerkt in de B-brief van Minister Hennis, waar ook tot uiting kwam dat de behoefte bestond aan een systeem dat in de toekomst geschikt zou zijn als wapendrager.

De laatste stroming was de politieke stroming, ergo: het bestaan van voldoende politieke wil om probleem en oplossing samen te laten komen. Deze situatie ontstond in januari 2014 toen bij de verkoop van de Nederlandse Leopard tanks voldoende budget bij Defensie vrijkwam om de aanschaf van 1 MQ-9 Reaper systeem mogelijk te maken.

Dit gedeelte verklaart hoe de aanschaf tot stand is gekomen, maar de vraag waarom voor dit model is gekozen is moeilijker te beantwoorden. Er is in detail gekeken naar of de behoeften van de Nederlandse krijgsmacht, zoals geformuleerd in de Nederlandse Defensie Doctrine en de Nederlandse Doctrine voor Air & Space Operations, overeenkomen met de capaciteiten van het door Defensie en de regering verkozen MQ-9 systeem. Er is geconcludeerd dat het MQ-9 systeem inderdaad voldoet aan de capacitieve wensen zoals geformuleerd in de doctrines, maar daarnaast ook overgekwalificeerd is op taken waarvoor we hem zeggen niet te gaan gebruiken. Ook is gebleken dat er ondanks hoe de B-brief is opgesteld, er nog een systeem is dat voldoet aan de wensen: de MQ-1B Predator. De belangrijkste verschillen tussen de MQ-1B en de MQ-9 zijn draagcapaciteit voor mee te nemen munitie (in het voordeel van de MQ-9) en prijs en vluchtduurcapaciteit (in het voordeel van de MQ-1B). Daarnaast is de MQ-9 veruit de duurdere variant van de twee.

Het is dus mogelijk om het proces rondom de aanschaf te omschrijven, maar niet om het goed te verklaren vanuit de wensen en eisen zoals opgesteld in de B-brief. Er kunnen wel theorieën opgesteld worden over het waarom. De meest logische verklaring lijkt dat het ministerie van Defensie de behoefte heeft aan een UAV systeem dat niet alleen verkennen als primaire taak heeft, maar ook het uitvoeren van bombardementen. Omdat dit soort offensieve systemen echter internationaal een slechte reputatie hebben, is bij de behoeftestelling de focus gelegd op de verkennende capaciteiten van het model, maar is bij de aanschaf wel gekozen voor de ongewapende versie van het type dat het meest geschikt is voor offensieve acties met de mogelijkheid deze later alsnog te bewapenen. Dit zou verklaren waarom defensie kiest voor een model dat door de fabrikant ervan als een “hunter/killer” drone is aangemerkt, en die ook UAV systemen verkoopt die wel gespecialiseerd zijn in verkenning.

Het verklaart echter niet waarom de Tweede Kamer geen verdere vraagtekens heeft gezet bij de simpel aan te wijzen lacunes in de door de regering uitgebrachte B-brief. Een kort onderzoek door Kamerleden naar de gestelde eisen en de alternatieven zou meer dan slechts 1 Kamervraag moeten opleveren over waarom de regering voor dit model gaat.

5.2 Reflectie

Het zou interessant zijn meer te kunnen onderzoeken waarom er voor de Reaper is gekozen t.o.v. de vraag hoe dat proces verliep. Om echt te kunnen beantwoorden *waarom* er is gekozen voor de MQ-9 naast het geven van een overzicht *hoe* er is gekozen, is echter andere informatie nodig die niet publiekelijk beschikbaar is. Op basis van bovenstaand onderzoek zou verder gespeculeerd kunnen worden dat een leidend aspect van het nieuwe MALE UCAV systeem moet zijn dat het bombardementen moet kunnen uitvoeren. Deze wens is natuurlijk nergens letterlijk geformuleerd in de brieven van de regering, noch in de doctrinaire stukken van Defensie, maar zou wel een sluitende verklaring geven voor de keus voor de MQ-9 i.p.v. de MQ-1B. De enige theorieën die daarover ontwikkeld kunnen worden moeten op basis zijn van een analyse van de betrokken actoren en hun gedragingen. Uit de interacties die door middel van het model van Kingdon naar voren zijn gekomen, kan verondersteld worden dat er vanuit de krijgsmacht en het ministerie van Defensie onuitgesproken wensen zijn voor het aan te schaffen product. Dit zou invulling kunnen geven aan waarom sommige interacties zijn gegaan zoals ze zijn gegaan, bijvoorbeeld het lijstje van uiterst specifieke eisen al voordat met de verkenningfase begonnen was. Het onderzoek zou bijvoorbeeld gebaat zijn geweest bij betere verklaringen van het ministerie van Defensie over hoe de eisen en wensen opgesteld zijn. Hierdoor is het mogelijk dat het verklarend vermogen van dit onderzoek beperkter is dan zou zijn gewenst. In interessante aanvulling op dit onderzoek zou een diepere analyse zijn van de dynamiek in de Tweede Kamer en de politieke partijen die daar achter zitten. Vanwege de grote overeenkomsten is de Kamer vaak aangemerkt als een enkele actor, maar de politieke processen binnen de Nederlandse

politiek kennen natuurlijk hun eigen dynamiek. Tot hoeverre deze van invloed zijn geweest is niet veel onder het zoeklicht gekomen.

Het kader van waaruit de chronologische reconstructie van het beleidsproces gevolgd kan worden, verandert ook sterk door de aanwezigheid van kennis over de technische specificaties en kwaliteiten van de systemen waar de acquisitie over gaat. Omdat dit echter momenteel met het huidige gebrek aan openbare informatie hierover niet volledig wetenschappelijk te onderbouwen is, is een dergelijke theorie niet opgenomen in de conclusies. Ook in het huidige onderzoek was geschikte informatie schaars. Veel technische specificaties en mogelijkheden van de onderzochte MALE UAV systemen zijn door de fabrikanten niet openbaar gemaakt uit strategisch en tactische overwegingen. Militaire doctrines, zoals de NDD en de NDASO zijn weliswaar publiekelijk beschikbaar, maar blijven vanwege dezelfde overwegingen bewust vaag als het gaat om de exacte invulling bij wijze van inzet. De primaire bron is daardoor het dossier van de Tweede Kamer geweest, dat vanuit democratisch belang beschikbaar is. Dat neemt niet weg dat er met de huidige beschikbare informatie een interessant stuk besluitvorming is blootgelegd. Tot slot zou het onderzoek er ook voordeel aan hebben gehad als er meer informatie beschikbaar was met betrekking tot de fabrikanten waarmee het Ministerie in de voorstudiefase contact mee heeft gehad. Bekend is dat er naar 19 modellen is gekeken, maar welke dit zijn is niet bekend. Een overzicht van de benaderde fabrikanten, en de interacties die daarmee plaats hebben gevonden had een aanvulling kunnen geven op de analyse van actoren.

6.0 Bronnen

6.1 Boeken en Artikelen

- Cavallaro, J., Sonnenberg, S., Knuckey, S., Acuña, A., Ali, M. M., Deshmukh, A., Gibson, J., Ingram, J., Phillips, D., Salkin, W., Shakir, O., Holland, C. (2012). *Living under Drones: Death, Injury and Trauma to Civilians from US Drone Practices in Pakistan, International human rights and conflict resolution clinic*. CLINIC (STANFORD LAW SCHOOL). Geraadpleegd op September 23, 2014, via <http://chrgj.org/wp-content/uploads/2012/10/Living-Under-Drones.pdf>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2012). *Defensie uitgaven krimpen twee jaar op rij*. Geraadpleegd op September 27, 2014, via <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/overheid-politiek/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3690-wm.htm>
- Davies, S. (2009). Its War, But Not As We Know It. *Engineering and Technology*. Institution of Engineering Technology, 4(9), p. 40-43.
- General Atomics Aeronautical. (2014). *Predator-B factsheet*. Geraadpleegd op Oktober 7, 2014, via http://www.ga-asi.com/products/aircraft/predator_b.php
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Longman New York.
- KRO Brandpunt Reporter. (2012). *Drones*. NPO. Geraadpleegd op Maart 30, 2015, via http://www.npo.nl/reporter-international/30-03-2012/KRO_1495393
- McCombs, M.E., & Shaw, D. (1972). The Agenda-Setting Function of Mass Media. *POQ*, 36; p.176-187.
- NOS Politiek. (2014). *Hennis verkoopt tanks aan Finland*, NOS, Geraadpleegd op September 27, 2014, via <http://nos.nl/artikel/598290-hennis-verkoopt-tanks-aan-finland.html>
- Scheufele D. A., & Tewksbury D. (2007). *Framing, Agenda Setting, and Priming: The Evolution of Three Media Effects Models*. *Journal of Communication*, 57 (1). P. 9-20, doi:10.1111/j.1460-2466.2006.00326.x
- Tate, C. (2013). *How unmanned drone aircraft work*, Geraadpleegd op November 2, 2014, via <http://www.livescience.com/37815-how-unmanned-drone-aircraft-work-infographic.html>
- Tweede Kamer. (2006-2015). *Dossier 30806, nr 1 t/m 24*.
- Tweede Kamer (2012) Kamervragen 01-05-2012. Geraadpleegd op November 2, 2014, via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/05/01/beantwoording-kamervragen-over-onbemande-vliegtuigen-drones.html>
- US Airforce. (2006). *Reaper monniker given to MQ-9 unmanned aerial vehicle*. Geraadpleegd op Februari 4, 2015, via <http://www.af.mil/news/story.asp?storyID=123027012>
- US Airforce (2014), *MQ-9 Reaper Factsheet*. Geraadpleegd op Februari 4, 2015, via <http://www.af.mil/AboutUs/FactSheets/Display/tabid/224/Article/104470/mq-9-reaper.aspx>

Walsh, J. I. (2013). *The effectiveness of drone strikes in counterinsurgency and counterterrorism campaigns*. Strategic Studies Institute and U.S. Army War College Press. Geraadpleegd op Oktober 6, 2014, via <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB1167.pdf>

Wired. (2010). *USAF is through with Predator drones*. Geraadpleegd op Oktober 8, via <http://www.wired.com/2010/12/air-force-is-through-with-predator-drones/>

6.2 Afbeeldingen

General Atomics. (2015). Geraadpleegd op Februari 10, 2015, <http://www.ga-asi.com/predator-b>

Military Systems Magazine. (2010). Westlake Publications Ltd. Geraadpleegd op Februari 10, 2015, via <http://www.militarysystems-tech.com/suppliers/multi-sensor-and-multi-spectral-imaging-and-targeting-systems/l-3-wescam>

Tate, K. (2013). How Unmanned Drone Aircraft Work. Geraadpleegd op Februari 10, 2015, via <http://www.livescience.com/37815-how-unmanned-drone-aircraft-work-infographic.html>