

Vergaderjaar 2024–2025

31 516

Beleidsdoorlichting Defensie

33 279

Internationale militaire samenwerking

Nr. 44

**BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN
DEFENSIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2024

Zoals toegezegd in de Kamerbrieven van 23 februari 2023 (Kamerstuk 33 279, nr. 37) en 19 december 2023 (Kamerstuk 31 516, nr. 42) bieden wij u hierbij de resultaten van de beleidsdoorlichting over beleidsartikel 3: Koninklijke Landmacht aan. Vanwege de Russische agressieoorlog in Oekraïne is eind 2022 besloten een beleidsdoorlichting uit te voeren van het Nederlands-Duitse samenwerkingsverband Project Taurus.

Project Taurus is de intensieve samenwerking van de Nederlandse 43e Gemechaniseerde Brigade met de 1^e Duitse Pantserdivisie en is voor het Commando Landstrijdkrachten (CLAS) de meest gevorderde vorm van integratie en samenwerking tussen Nederland en Duitsland.

De huidige mondiale veiligheidssituatie versterkt de overtuiging dat internationale samenwerking essentieel is om onze veiligheidsbelangen te dienen. Zowel op operationeel als politiek niveau is Duitsland een van de belangrijkste samenwerkingspartners van Defensie, waarmee met name in het landdomein intensief wordt samengewerkt.

Door deze unieke vorm van samenwerking met Duitsland is Nederland de afgelopen jaren in de gelegenheid geweest om een fundament van kennis in het vechten met en tegen tanks te behouden. Met het oog op de grote

dreiging en de aanstaande introductie van een volwaardig tankbataljon¹, zoals aangekondigd in de Defensienota 2024 (Kamerstuk 36 592, nr. 1), heeft Nederland deze kennis hard nodig. De bevindingen van dit onderzoek worden dan ook meegenomen bij de keuzes die gemaakt zullen worden bij de herintroductie van de tank.

Opzet en uitvoering van het onderzoek

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door twee projectleiders van het Ministerie van Defensie. Voor het onderzoek hebben zij gesproken met diverse Nederlandse en Duitse experts, van zowel de respectievelijke Ministeries van Defensie als daarbuiten. Voor het bewaken van de onafhankelijkheid en de kwaliteit van het evaluatieonderzoek, is een begeleidingscommissie samengesteld. In deze commissie zaten naast vertegenwoordigers van de Ministeries van Defensie en Financiën ook twee externe onafhankelijke deskundigen die niet betrokken zijn geweest bij het opstellen en uitvoeren van het beleid omtrent Nederlands-Duitse militaire samenwerkingsverbanden. Hun eindoordeel over de opzet van het onderzoek en de mate waarin de gepresenteerde resultaten de conclusie ondersteunen, is als bijlage bij deze beleidsdoorlichting gevoegd.

De centrale onderzoeksvraag van deze beleidsdoorlichting luidt: «Welke factoren zijn van invloed geweest op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid ten aanzien van Project Taurus en in welke mate heeft Project Taurus de kwaliteit van het militair effect beïnvloed?». De conclusies en aanbevelingen zullen worden besproken met het CLAS en worden betrokken bij de introductie van een volwaardig nieuw Nederlands tankbataljon. Daarnaast zal opvolging worden gegeven richting Duitsland, zodat de uitkomsten van deze beleidsdoorlichting de samenwerking binnen Project Taurus verder kunnen versterken en betrokken kunnen worden bij de samenwerking die met Duitsland zal worden gezocht bij de introductie van het tankbataljon. Ten slotte zullen de conclusies en aanbevelingen waar relevant betrokken worden bij andere vormen van internationale samenwerking, met Duitsland of andere partners.

Bevindingen beleidsdoorlichting

Op basis van de ontstaansgeschiedenis en het verloop van Project Taurus hebben de onderzoekers vijftien doelstellingen voor het project geïdentificeerd, welke vervolgens zijn geclusterd in zes grotere thema's. Per thema hebben de onderzoekers conclusies getrokken. Daarnaast hebben zij vijf aanbevelingen gedaan. Alvorens wordt gereageerd op de conclusies per thema en de aanbevelingen, wordt gereageerd op de overkoepelende conclusies van de onderzoekers ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van Project Taurus.

Eindoordeel doeltreffendheid

De onderzoekers stellen dat het doel van Project Taurus aanvankelijk niet groter was dan het in staat stellen van het CLAS het gevecht van de

¹ Een tankbataljon bevat niet alleen uit eenheden met gevechtstanks, maar ook organieke gevechtsondersteunende (*Combat Support*) en logistieke capaciteiten (*Combat Service Support*) en bevelvoerings-elementen. Hierbij valt te denken aan capaciteit voor verkenningen, artilleriewaarneming, bevoorrading, herstelwerkzaamheden en een bataljonshoofdkwartier. Voortschrijdende technologische ontwikkelingen en inzichten uit de oorlog in Oekraïne maken een bataljon waarin bemande en onbemande systemen geïntegreerd optreden op middellange termijn mogelijk en wenselijk. Vernieuwde inzichten kunnen leiden tot een aangepaste samenstelling.

verbonden wapens, waarin de tank cruciaal is, te beoefenen. De onderzoekers concluderen dat deze doelstelling, door het behouden van een fundament van kennis, grotendeels is behaald, maar dat het niet is gelukt de kennis bij alle relevante delen van de organisatie in gelijke mate te behouden. Zo hebben de pantserinfanterie, *Combat Support* en *Combat Service Support* minder kennisbehoud gerealiseerd dan gevechtstankpersoneel.

Het kabinet onderschrijft deze conclusie. Project Taurus is tot stand gekomen als een ad-hoc oplossing om kennis te behouden en is ontwikkeld in een tijd van schaarste waarin de nadruk op efficiënte oplossingen lag. Door de samenwerking te zoeken met Duitsland in Project Taurus is het CLAS erin geslaagd bepaalde kennis te behouden. Dat dit niet op alle terreinen is gelukt, is inherent aan de wijze waarop Project Taurus is ingericht, waarbij in sterke mate is gesteund op de Duitse bijdrage aan het project. De introductie van een volwaardig nieuw Nederlands tankbataljon, inclusief *Combat Support* en *Combat Service Support*, zoals aangekondigd in de Defensienota 2024, zal ertoe leiden dat kennis, bij die organisatiedelen waar deze wel grotendeels verloren is gegaan, weer wordt opgebouwd, en voor de toekomst behouden wordt.

Ten tweede stellen de onderzoekers dat de gekozen samenwerkingsvorm een groot beroep doet op het adaptief vermogen van zowel Duitsland als Nederland op doctrinair, technisch en cultureel gebied en dat de complexiteit toeneemt naarmate er dieper wordt geïntegreerd. Het kabinet erkent deze complexiteit en stelt dat diep geïntegreerde eenheden voor uitdagingen staan als het aankomt op het toewijzen van targets binnen het NATO *Defence Planning Proces* (NDPP). Hierbij acht het kabinet het van belang te benoemen dat de inzet van het Duits-Nederlandse 414 tankbataljon in de multinationale *battlegroup enhanced Forward Presence* Litouwen, momenteel voor het eerst met een Nederlandse commandant, laat zien dat ook een vervlochten eenheid operationeel kan worden ingezet. Ook acht het kabinet het van belang te benoemen dat de keuze om in Project Taurus over te gaan tot verregaande integratie nodig is geweest om de inzetbaarheid en het voortzettingsvermogen van de Nederlandse krijgsmacht de afgelopen jaren te waarborgen. Bij de introductie van het volwaardige nieuwe tankbataljon zal, samen met samenwerkingspartner Duitsland, opnieuw worden gekeken naar het juiste niveau van integratie, zodat het beste effect van de samenwerking zal worden bereikt.

Eindoordeel doelmatigheid

De onderzoekers stellen dat het beleid ten aanzien van Project Taurus doelmatig is. Omdat Nederland gebruikmaakt van Duitse gevechtstanks, heeft Nederland met relatief weinig kosten het primaire doel van kennisbehoud bereikt. Hoewel het kabinet deze conclusie binnen de kaders van deze beleidsdoorlichting onderschrijft, acht het kabinet het belangrijk te benoemen dat de samenwerking in Project Taurus in het wederzijds belang is van de Nederlandse en de Duitse strijdkrachten. Zo had Duitsland door de inbreng van Nederlands personeel in 414 tankbataljon personeel beschikbaar voor andere capaciteiten. Ook moet bij deze conclusie over doelmatigheid de kanttekening worden gemaakt dat niet de volledige kennis behouden is kunnen blijven, zoals is geconcludeerd onder doeltreffendheid, en dat deze nu opnieuw moet worden opgebouwd.

Conclusies per thema

Thema 1: Internationale samenwerking

De onderzoekers concluderen dat de internationale samenwerking redelijk verloopt en dat Project Taurus een internationaal exportmodel heeft opgeleverd waar NAVO-partners, die te klein zijn om hun eigen formaties te vormen, hun voordeel mee kunnen doen. Ook concluderen de onderzoekers dat er op het gebied van interoperabiliteit, gelijkwaardigheid en gelijke mandaten nog enkele factoren spelen die van invloed zijn op deze samenwerking. Het kabinet onderschrijft de conclusies van de onderzoekers ten aanzien van internationale samenwerking en herkent het belangrijkste aandachtspunt ten aanzien van de effectiviteit van de mate van integratie op verschillende niveaus.

Thema 2: Kennisbehoud tankoptreden

De onderzoekers concluderen dat het oorspronkelijke doel van Project Taurus, het behoud van een fundament van kennis in het vechten met en tegen tanks, is gehaald, maar dat er feitelijk sprake is van «een situatie van minder achterstand». Het kabinet onderschrijft deze conclusie. Door de context van schaarste en de wijze waarop de samenwerking in Project Taurus is vormgegeven, is het niet mogelijk geweest om kennis bij alle relevante delen van het CLAS in gelijke mate te behouden. De kennis die wel is behouden, is echter van groot belang voor het CLAS. Het kabinet is van oordeel dat met de introductie van een volwaardig nieuw Nederlands tankbataljon, waarbij ook rekening wordt gehouden met noodzakelijke gevechts- en logistieke ondersteuning om zelfstandig op te kunnen treden, een grote stap wordt gemaakt in het kader van hernieuwde kennisopbouw en vervolgens kennisbehoud.

Thema 3: Effectiviteit – militaire gereedstelling/militair effect

De onderzoekers concluderen dat de samenwerking tussen de Nederlandse 43e Gemechaniseerde Brigade en de Duitse 1e Pantserdivisie met name een positief effect heeft gehad op het militaire effect van de 43e Gemechaniseerde Brigade en de Nederlandse krijgsmacht, maar in minder dan gewenste mate heeft bijgedragen aan het militair effect van de Duitse 1e Pantserdivisie. Ook concluderen de onderzoekers dat het militair effect van Project Taurus gering is als wordt geredeneerd in termen van wat het project volgens de Nederlandse doctrine en de NAVO moet kunnen. Het kabinet onderschrijft deze conclusies en benadrukt dat deze moeten worden gezien in het licht van een situatie waarin Nederland helemaal geen gevechtstanks heeft. Ook acht het kabinet het van belang aan te geven dat Nederland door deze samenwerking met Duitsland voor het eerst sinds de jaren '90 weer in staat is gesteld om te werken binnen het divisieniveau, een niveau waar door de NAVO om wordt gevraagd.

Thema 4: Efficiëntie – kosteneffectiviteit (doelmatigheid)

Zoals hierboven benoemd onder «eindoordeel doelmatigheid» concluderen de onderzoekers dat het beleid ten aanzien van Project Taurus doelmatig is. Doordat Nederland gebruik maakt van Duitse gevechtstanks, heeft Nederland met relatief weinig kosten het primaire doel van kennisbehoud bereikt. Hoewel het kabinet deze conclusie binnen de kaders van deze beleidsdoorlichting onderschrijft, acht het kabinet het belangrijk om te benoemen dat de samenwerking in Project Taurus in het wederzijds belang is van de Nederlandse en de Duitse strijdkrachten.

Thema 5: Autonome slagkracht en soevereiniteit

De onderzoekers concluderen dat Project Taurus geringe toegevoegde waarde heeft als het aankomt op autonome slagkracht. Het kabinet onderschrijft deze conclusie. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat Project Taurus tot stand is gekomen in een tijd van schaarste, waarin de nadruk op efficiënte oplossingen lag. Project Taurus is een vorm van vergaande samenwerking tussen Nederland en Duitsland, waardoor het Nederlandse CLAS haar kennis en oefendheid van het gevecht met tanks deels heeft kunnen behouden. Dat hiermee geen sprake is van volledig autonome slagkracht was ten tijde van besluitvorming evident.

Het kabinet hecht er aan te benadrukken dat hoewel er in de huidige samenwerking binnen Project Taurus een afhankelijkheidsrelatie met Duitsland bestaat, de Nederlandse regering zelfstandig besluit over inzet van eigen eenheden. In het geval van eenheden die onderdeel zijn van een integratieproject zoals Project Taurus met Duitsland, beslissen Nederland en Duitsland uiteindelijk elk afzonderlijk of ze de eigen militairen inzetten en onder welke voorwaarden. Het oppergezag over de Nederlandse krijgsmacht berust immers bij de Nederlandse regering, conform artikel 97, tweede lid van de Grondwet.

Thema 6: NATO-priority targets

De onderzoekers concluderen dat Nederland niet voldoet aan NATO-*priority targets* ten aanzien van een *Heavy Infantry Brigade*. Het kabinet onderschrijft deze conclusie. De NAVO vraagt via *priority targets* bepaalde «capabilities» van haar lidstaten. Van Nederland wordt de beschikbaarheid van een volwaardige *Heavy Infantry Brigade* met gevechtstanks gevraagd. Nederland beschikt momenteel niet over een dergelijke brigade en de onderzoekers stellen terecht dat Project Taurus daar geen verandering in brengt. Defensie werkt aan de uitbreiding en versterking van *Heavy Infantry Brigade* en de *Medium Infantry Brigade*. Zo maakt Nederland met de oprichting van een volwaardig nieuw tankbataljon en het versterken van Boxer-pantser-infanterievoertuigen grote stappen ten aanzien van de NATO-*priority targets* en de NAVO-eisen ten aanzien van *Heavy Infantry Brigade* en *Medium Infantry Brigade*.

Opvolging van aanbevelingen

De onderzoekers hebben een vijftal aanbevelingen geformuleerd, die voorkomen uit de conclusies die ze op 6 thema's hebben getrokken. Hieronder worden de vijf aanbevelingen van de onderzoekers weergegeven, gevolgd door de voorgenomen opvolging per aanbeveling.

Aanbeveling 1: Voorkom vervlechting van eenheden op een te laag niveau (onder bataljons/ brigadeniveau), zoals dit nu bij Project Taurus het geval is. Deze aanbeveling is gebaseerd op de constatering dat diepe integratie het militair effect negatief beïnvloedt.

Het kabinet erkent dat de complexiteit van een samenwerking toeneemt naarmate dieper wordt geïntegreerd en neemt de aanbeveling ten aanzien van het voorkomen van vervlechting onder het bataljonsniveau ter harte. Het kabinet zal daarom, in goed overleg met samenwerkingspartner Duitsland, aansturen op minder diepgaande integratie. Tegelijkertijd is verregaande integratie de afgelopen jaren nodig geweest om de inzetbaarheid en het voortzettingsvermogen van de Nederlandse krijgsmacht de afgelopen jaren te waarborgen. Bij de introductie van het volwaardige nieuwe tankbataljon zal daarom, samen met samenwerkingspartner

Duitsland, opnieuw worden gekeken naar het juiste niveau van integratie, zodat het beste effect van de samenwerking kan worden bereikt.

Aanbeveling 2: Vergroot de gereedstelling en de slagkracht door in te zetten op de plekken waar de barrières tot effectieve slagkracht het grootst zijn. Hier kan gedacht worden aan:

- Het verbeteren van de Combat Support en Combat Service Support.
- Het verbeteren van de beschikbaarheid van materieel. Project Taurus beschikt over maximaal achttien tanks, die lang niet altijd beschikbaar zijn. De beperkte beschikbaarheid heeft een negatieve impact op het voortzettingsvermogen en de geoefendheid.
- Het verbeteren van de beschikbaarheid van de ondersteunende ketens binnen de eenheden. Die ketens staan er nu buiten.

Het kabinet omarmt deze aanbeveling en neemt deze mee bij de keuzes die zullen worden gemaakt bij de introductie van een volwaardig nieuw Nederlands tankbataljon.

Aanbeveling 3: Vergroot de (Nederlandse) autonomie door beschikking over eigen materieel.

Het kabinet stelt dat de autonome slagkracht met de introductie van een volwaardig nieuw Nederlands tankbataljon fors wordt versterkt. Daarnaast wordt geïnvesteerd in *Combat Support*, *Combat Service Support*, de beschikbaarheid van materieel en de beschikbaarheid van ondersteunende ketens, de plekken waar de barrières tot effectieve slagkracht het grootst zijn. Het kabinet is zich bewust dat de wijze van samenwerking in Project Taurus er ook toe heeft geleid dat de kennisopbouw bij de Nederlandse defensie-industrie beperkt is gebleven. Zoals op 14 oktober jl. aan uw Kamer gemeld (Kamerstuk 27 830, nr. 449), hebben het Ministerie van Economische Zaken en de leverancier van de Leopard 2-A8 gevechtstanks gezamenlijk verkend hoe Industriële Participatie (IP) een bijdrage kan leveren aan de versterking van kennis, capaciteiten en ervaring van de Nederlandse industrie bij de prioritaire technologiegebieden van Defensie. Naar aanleiding van deze verkenning zal de leverancier een plan opstellen om op verschillende gebieden samen te werken met de Nederlandse industrie en kennisinstellingen. Over de resultaten van het IP-beleid wordt uw Kamer tweejaarlijks geïnformeerd.

Aanbeveling 4: Verbeter synchronisatie met Duitsland door te zorgen voor gelijke mandaten, een gemeenschappelijke opdracht, gedeelde doctrinaire uitgangspunten en harmonisering van wet- en regelgeving. Hierdoor wordt de samenwerking vergemakkelijkt.

Het kabinet erkent dat de synchronisatie met Duitsland in het kader van gelijke mandaten, een gemeenschappelijke opdracht, gedeelde doctrinaire uitgangspunten en harmonisering van wet- en regelgeving verbeterd kan worden. In dit kader beschikken Nederland en Duitsland reeds over een (overleg)structuur: de *High Level Steering Group* (HLSG). Deze hoogambtelijke/militaire overlegstructuur geeft sturing aan de samenwerking tussen Nederland en Duitsland en bewaakt de voortgang van de implementatie van de hernieuwde *Declaration of Intent* die in november 2023 door beide landen werd ondertekend (zoals vermeld in de Stand van Defensie voorjaar 2024, Bijlage bij Kamerstuk 36 410 X, nr. 89). De HLSG biedt de mogelijkheid vraagstukken of problemen in het kader van gelijke mandaten en opdrachten, doctrinaire uitgangspunten en synchronisatie, en harmonisatie van wet- en regelgeving op generaalsniveau te agenderen en bespreken. Hoewel de HLSG het geëigende platform is om dergelijke vraagstukken te behandelen, is de realiteit soms weerbarstig en blijkt het complex de gepercipieerde gebreken te identificeren en op te

lossen. Samen met Duitsland zal worden gezien hoe deze gebreken effectiever kunnen worden opgepakt, en welke rol de HLSG daarin moet hebben. Ook zal deze aanbeveling nadrukkelijk worden geagendeerd voor de HLSG.

Aanbeveling 5: Probeer het gat richting de NAVO-eis van een Heavy Infantry Brigade te dichten.

Door de introductie van een volwaardig nieuw tankbataljon maakt Nederland een grote stap ten aanzien van de NATO-priority targets en de NAVO-eis van een *Heavy Infantry Brigade*. Defensie heeft de ambitie een sterk en toekomstbestendig tankbataljon in te richten. Daarom wordt niet uitgegaan van een traditionele opzet, maar wordt bij de inrichting en doorontwikkeling van het tankbataljon gekeken naar deels onbemenste systemen om bij te dragen aan de gevechtskracht. Daarmee zet Defensie in op zo effectief mogelijke tankcapaciteit, in aansluiting op technologische ontwikkelingen en inzichten uit recente conflicten. Bij de inrichting van de het tankbataljon wordt ook samengewerkt met Duitsland op het gebied van opleiding en training, munitieverwerving en onderhoud. Dit versterkt de geïntegreerde samenwerking, interoperabiliteit en uitwisselbaarheid. Hierbij wordt voortgebouwd op de ervaringen die met project Taurus zijn opgedaan.

Tot slot

Het voorliggende rapport biedt waardevolle inzichten en lessen die geleerd kunnen worden van een project waarbij sprake is van verregaande internationale samenwerking in de vorm van integratie. De context van bezuinigingen waarbinnen project Taurus is gestart, zijn bepalend geweest voor de uitvoering van het project, en zijn van een geheel andere orde dan de context van toenemende geopolitieke spanningen waarin we ons nu bevinden. Hierbij acht het kabinet het van belang te benoemen dat Project Taurus de afgelopen jaren van grote meerwaarde is geweest voor het verdiepen van de samenwerking tussen Duitsland en Nederland en het vertrouwen dat tussen beide landen bestaat. Dit blijkt onder andere uit de huidige inzet van het Duits-Nederlandse 414 Tankbataljon in de multinationale *battlegroup* van *enhanced Forward Presence* in Litouwen, waar sinds 7 augustus jl. voor het eerst een Nederlandse officier commandant is van een Duitse eenheid tijdens een missie.

De huidige veiligheidscontext heeft geleid tot het besluit van dit kabinet, zoals vermeld in de Defensienota 2024, om te investeren in een volwaardig tankbataljon. Hiermee zal Nederland voor het eerst sinds 2011 weer operationele gevechtstanks bezitten en kan Nederland een bijdrage leveren aan het invullen van een belangrijke tekortkoming binnen de NAVO (*NATO Priority Target*). De aanbevelingen uit deze beleidsevaluatie zijn hierbij van grote waarde en zullen bij de implementatie hiervan dan ook ter harte worden genomen.

De Minister van Defensie,
R.P. Brekelmans

De Staatssecretaris van Defensie,
G.P. Tuinman