



Ministerie van Defensie

Eindrapport beleidsdoorlichting Nederlands-Duits samenwerkingsverband: **Project Taurus**



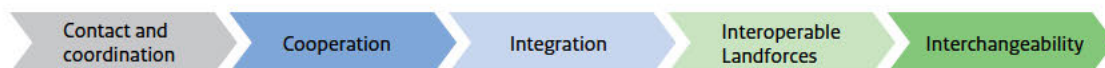
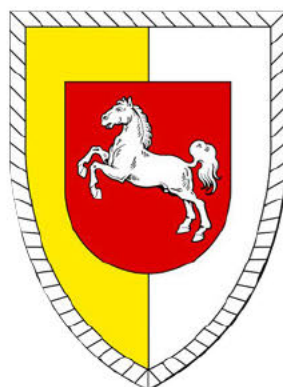


Foto voorpagina: Een Nederlands CV-90 pantserinfanterievoertuig (links) samen met een door Nederlanders bemenste Duitse Leopard 2 gevechtstank.

Managementsamenvatting beleidsdoorlichting Project Taurus

Voorliggende beleidsdoorlichting is een evaluatie naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het in 2013-2022 gevoerde beleid ten aanzien van het Nederlands-Duitse samenwerkingsverband Project Taurus. Project Taurus is de intensieve samenwerking van de Nederlandse 43e Gemechaniseerde Brigade (43X, waarbij X staat voor brigade) met de Duitse 1e Panzerdivision (1XX, waarbij XX staat voor divisie). Zo worden in Project Taurus wederzijds stafofficieren uitgewisseld en bemensen in Duitsland gelegerde Nederlandse militairen maximaal achttien Duitse Leopard 2A6 gevechtstanks van het Duitse 414 Panzerbataillon (414II, waarbij II staat voor bataljon), dat een integraal onderdeel vormt van 43X. Een beleidsdoorlichting is een wettelijke verplichting die voortkomt uit de Comptabiliteitswet. De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2018 is hierbij leidend. Opgehaalde *lessons learned* zijn meegenomen, zodat deze kunnen bijdragen aan lopende en toekomstige militaire internationale samenwerkingsverbanden.

Aanleiding

In 2011 wordt mede als gevolg van de wereldwijde kredietcrisis circa 1 miljard euro bezuinigd op Defensie. Op dat moment doet Nederland alle resterende 116 gevechtstanks van de hand. Het Commando Landstrijdkrachten wil echter de kennis op het gebied van vechten met en tegen tanks behouden en dat vormt de aanleiding voor Project Taurus. Project Taurus is daarmee geboren in een tijd van schaarste.

Onderzoeksvraag en onderzoeksmethode

Ter ondersteuning van deze beleidsdoorlichting is een hoofdvraag met tien deelvragen opgesteld en zijn onder meer de volgende factoren ten aanzien van Project Taurus in beschouwing genomen: financiële middelen, juridisch raamwerk, internationale samenwerking-, en de bijdrage aan het militair effect van de Nederlandse krijgsmacht.

Onderzoeksvraag

“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?”

Onderzoeksmethode

Voor beantwoording van de hoofdvraag is gebruikgemaakt van documenten, studies en evaluaties. Tevens zijn interviews gehouden in zowel Nederland als Duitsland.

Beleidstheorie/doelstellingen

De doelstellingen voor Project Taurus hebben zich in de loop van de tijd ontwikkeld. Aanvankelijk zijn de ambities van Project Taurus bescheiden en gericht op het kleinschalig behouden van kennis over het optreden met en tegen tanks. Later zijn deze opgeschaald, met name vanwege de politieke wil tot internationale samenwerking en het succes van Project Taurus. Uiteindelijk heeft vooral de veranderende geopolitieke situatie tot het groeiend besef geleid dat gevechtstanks nog altijd een essentiële capaciteit in de moderne oorlogsvoering zijn. Deze context leidt tot meer financiële ruimte en dus meer mogelijkheden voor Defensie.

Hierdoor zijn door de tijd heen de volgende doelstellingen van Project Taurus te onderscheiden:

- Doelstelling 1: Internationale samenwerking o.a. door het trainen van Nederlandse eenheden op Duitse tanks.
- Doelstelling 2: Kennisbehoud tankoptreden met een Opleiden, Trainen en Kennisbehoud-peloton (OTK-peloton).
- Doelstelling 3: Gereedstelling Commando Landstrijdkrachten vergroten door oprichten tankeskadron (compagnie).
- Doelstelling 4: Samenwerking bestendigen door integratie van de 43X in 1XX.
- Doelstelling 5: Kunnen optreden in Divisieverband.
- Doelstelling 6: Hele geweldsspectrum landoptreden organiek afdekken.
- Doelstelling 7: Aanzien door internationale samenwerking binnen de Europese context.
- Doelstelling 8: Kosteneffectieve operationele capaciteit.
- Doelstelling 9: Autonome slagkracht.
- Doelstelling 10: Integratie 414II in 43X.
- Doelstelling 11: Integratie Nederlandse eskadron in 414II.
- Doelstelling 12: Voldoen aan NATO-priority targets.
- Doelstelling 13: Gezamenlijk kunnen vechten en winnen door synchronisatie.
- Doelstelling 14: Geschikt zijn voor binationale inzet onder de vlag van NAVO, EU of VN voor operaties.
- Doelstelling 15: *Interchangeability*: het kunnen uitwisselen van wapensystemen.

De vijftien geïdentificeerde doelstellingen hebben inhoudelijke overlap en zijn daarom geclusterd in de volgende zes thema's:

- Thema 1: Internationale samenwerking (doelstellingen: 1, 4, 7, 10 en 11).
- Thema 2: Kennisbehoud tankoptreden (doelstelling: 2).
- Thema 3: Effectiviteit – militaire gereedstelling/militair effect (doelstellingen: 3, 5, 6, 13 en 14).
- Thema 4: Efficiëntie – kosteneffectiviteit (doelmatigheid - doelstellingen: 8 en 15).
- Thema 5: Autonome slagkracht en soevereiniteit (doelstelling: 9).
- Thema 6: NATO-priority targets (doelstelling: 12).

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid is de mate waarin beoogde doelstellingen worden behaald en doelmatigheid is de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd. Beleid kan niet doelmatig zijn zonder dat het doeltreffend is, daarom wordt eerst gekeken of de doelstellingen per thema effectief zijn gehaald. Zie hiervoor de volgende zes thema's. Daarna volgt een oordeel over de doelmatigheid.

Thema 1: Internationale samenwerking

De internationale samenwerking verloopt redelijk; de culturen zijn complementair en project Taurus heeft een internationaal exportmodel opgeleverd waar NAVO-partners, die te klein zijn om hun eigen formaties te vormen, hun voordeel mee kunnen doen.

Op het gebied van interoperabiliteit, gelijkwaardigheid en gelijke mandaten spelen echter nog enkele factoren die van invloed zijn op de samenwerking. Door de openstaande aandachtsgebieden kost de samenwerking een flinke inspanning. Hierdoor wordt de vraag weleens gesteld of de ingeslagen route effectief, efficiënt en daarmee doeltreffend is. Dat is overigens geen kritiek op het samenwerken zelf, want dat wordt unaniem een goed idee gevonden, maar meer op de gekozen vorm: het mixen van Nederlanders met Duitsers in een bataljon.

Thema 2: Kennisbehoud tankoptreden

Het oorspronkelijke doel, het behoud van een nucleus van kennis in het vechten met en tegen tanks, is gehaald. Daarmee is Project Taurus op dit gebied doeltreffend. Dit moet niet overschat worden, het resultaat wordt ook wel een situatie van minder achterstand genoemd. In bezuinigingsrondes is veel verloren gegaan en dat zit niet alleen in de gevechtstanks en het tankpersoneel, maar ook in de processen die erachter zitten. Het gaat om: genie, vuursteun, geneeskundige ondersteuning, pantserinfanterie en het optreden met elkaar. Die achterkant is minder zichtbaar, maar daar zit momenteel wel het grootste gat waar Project Taurus nog weinig aan bijgedragen heeft.

Thema 3: Effectiviteit - militaire gereedstelling/militair effect

414II draagt bij aan het militair effect van 43X door de beschikbaarheid van Leopard 2A6 gevechtstanks. 43X draagt minder dan gewenst bij aan het militair effect van 1XX, maar 43X draagt wel bij aan het militair effect van de Nederlandse krijgsmacht. Dit moet gezien worden in het licht van een situatie waarin Nederland helemaal geen gevechtstanks heeft. In die context is een resultaat al snel bereikt. Als er wordt geredeneerd in termen van wat Project Taurus volgens de Nederlandse doctrine en de NAVO moet kunnen zijn, dan is het militair effect gering.

Thema 4: Efficiëntie – kosteneffectiviteit (doelmatigheid)

De conclusie dat Project Taurus efficiënt is, kan getrokken worden omdat, Nederland gebruik kan maken van maximaal achttien in goede staat verkerende gevechtstanks van Duitsland, zonder dat het betaald heeft voor de aanschaf of het periodieke onderhoud van de tanks. Verder lift Nederland onder meer mee op de voorzieningen die Duitsland voor zijn tankpersoneel heeft ingericht. Een nuance is dat Nederland zijn laatste zestien, in matige staat verkerende, tanks voor aanvang aan Duitsland heeft afgestaan en dit als betaling wordt beschouwd. Daarnaast is het plaatsen van Nederlands gevechtstankpersoneel bij 414II en Nederlandse stafofficieren bij 1XX in Duitsland duurder dan legeren in Nederland. Ook zijn er moeilijk kwantificeerbare uitgaven, bijvoorbeeld Nederlands personeel dat niet bij 43X werkt, maar wel tijd besteedt aan planning en afstemming. Over het geheel kan evengoed geconcludeerd worden dat de doelstelling met betrekking tot het realiseren van efficiënt kennisbehoud voor het vechten met en tegen tanks, is behaald.

Thema 5: Autonome slagkracht en soevereiniteit

De begrippen soevereiniteit en autonomie worden vaak door elkaar gebruikt. De nadruk ligt in de beleidsdoorlichting op het autonoom kunnen inzetten van gevechtstanks. Nederland bezit geen gevechtstanks. Pas als Nederland die nodig heeft kunnen ze van Duitsland worden geleased. Mocht Nederland met 'de leaseconstructie' besluiten tot het 'uitklikken' van 43X dan blijft er geen operationele gevechtstankcapaciteit over. Nederland beschikt buiten de tankkennis niet of onvoldoende over de randvoorwaarden die nodig zijn om de tankeenheid operationeel in te zetten. Denk hierbij aan monteurs en logistieke ondersteuning. Daarnaast heeft de 43X als onderdeel van een Duitse divisie daar verplichtingen. Autonoom inzetten van gevechtstanks kan Nederland binnen Project Taurus in zeer beperkte mate.

Thema 6: NATO-priority targets

De NAVO vraagt *capabilities* van haar lidstaten. Tussen 2013 en 2022 werd van Nederland verwacht dat zij onder andere een volwaardige *Heavy Infantry Brigade* met gevechtstanks kon leveren; dit werd bestempeld als *priority target*. In 2022 besloot de NAVO over te gaan op het *NATO Force Model* (NFM); de *priority target* bleef bestaan. Over een dergelijke brigade beschikt Nederland niet. Project Taurus brengt daar geen verandering in. De gevechtstanks zijn namelijk niet van Nederland en worden dus niet tot het Nederlands arsenaal gerekend. Project Taurus maakt het wel mogelijk om deel uit te maken van een Duitse divisie. De NAVO denkt in divisies en daar beschikt Nederland niet zelfstandig over.

Eindoordeel Doeltreffendheid

Als wordt gekeken naar doeltreffendheid dan is het doel in eerste instantie niet groter dan het Commando Landstrijdkrachten in staat stellen het gevecht van de verbonden wapens, waarin de tank cruciaal is, te beoefenen. Dat betekent het behoud van een nucleus van kennis op dat niveau en op een kosteneffectieve manier. Die doelstellingen zijn grotendeels gehaald, maar niet alles in gelijke mate. Zo is het aantal fysieke oefeningen gering geweest waardoor pantserinfanterie, *Combat Support* (CS) en *Combat Service Support* (CSS) minder kennisbehoud hebben gerealiseerd dan gevechtstankpersoneel.

Het initiële succes, de politieke wil en de geopolitieke situatie hebben ervoor gezorgd dat er meer doelstellingen aan Project Taurus zijn toegevoegd. Van OTK-peloton, naar integratie van een tankeskadron in 414II, naar intensieve samenwerking tussen 43X en 1XX, het optreden in divisieverband, het organiek afdekken van het hele geweldsspectrum landoptreden, een voorbeeldfunctie voor Europa, et cetera. Voor deze latere doelstellingen geldt dat de doeltreffendheid minder is. Dat heeft onder andere te maken met het feit dat bij een aantal van die doelstellingen niet helemaal begrepen wordt wat Project Taurus inhoudt. Het onderliggende format van Project Taurus is een pilot, een stutmiddel om kennis te behouden. Het is ontwikkeld in een tijd van schaarste waarin de nadruk op efficiënte oplossingen ligt. Door oplopende spanningen en toegenomen financiële ruimte is de nadruk verschoven van efficiëntie naar militaire effectiviteit. Militaire effectiviteit wordt door het gebrek aan autonome operationele capaciteit van Project Taurus niet geboden en het is moeilijk dat

Nederlandse militairen trainen met een pantserinfanterievoertuig in een oefendorp.



vanaf dit fundament op te bouwen. Maatregelen om de tekortkomingen op te heffen, in bijvoorbeeld de CS en de CSS, raken dat fundament niet en vormen daarmee *patchwork* oplossingen. Het geheel betekent dat dit format niet goed te kopiëren is naar nieuwe initiatieven.

Voor de samenwerking zelf geldt dat de gekozen vorm een groot beroep doet op het adaptief vermogen van zowel Duitsland als Nederland op doctrinair, technisch en cultureel gebied. Kosten zitten voor Duitsland naast de aanpassingen ook in het bieden van opleidingen en het leveren van tanks en oefenterreinen. In verhouding legt Nederland minder in en door de complexe eigenschappen staat Project Taurus niet vooraan in de Duitse slagorde. Meer gelijkwaardigheid in het fundament van de samenwerking, door bijvoorbeeld de inbreng van een eigen tankbataljon, kan de doctrinaire, technische en culturele complexiteit verminderen. Complexiteit neemt namelijk toe naarmate dieper geïntegreerd wordt en juist die diepere integratie is noodzakelijk door de huidige geringe inbreng van Nederland. Meer gelijkwaardigheid heeft daarnaast een positieve invloed op de autonomie en de slagkracht van de Nederlandse tankcapaciteit. Door de gekozen vorm blijft nu geen functionele eenheid over als die voor Nederlandse doeleinden aan het samenwerkingsverband onttrokken wordt.

Bovenal geldt dat er andere keuzes zouden zijn gemaakt als de middelen er zouden zijn geweest, want geredeneerd vanuit het militair effect zijn er geen gegronde operationele argumenten voor deze opzet.

Eindoordeel Doelmatigheid

Voor doelmatigheid is gekeken naar de financiële omvang van 43X die in **2022 circa 282,4 miljoen euro** bedraagt. Nederland hoeft Duitsland niet te betalen voor het gebruik van de gevechtstanks. Hierdoor heeft Nederland met relatief weinig kosten het primaire doel bereikt.

Daarmee is project Taurus doelmatig. Wel moet opgemerkt worden dat het gevecht van verbonden wapens minder mogelijk is en er een negatieve synergie is ontstaan door indertijd te bezuinigen op de gevechtstanks. Uitgaven aan bijvoorbeeld pantserinfanterie en artillerie leveren, sinds het wegvallen van de (gevechts)tankcapaciteit, een lager militair effect op en renderen dus minder dan mogelijk is. Dat is niet doelmatig.

Aanbevelingen

Tijdens deze beleidsdoorlichting zijn een aantal relevante leerpunten verzameld, die hebben geleid tot de vijf volgende aanbevelingen:

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 door culturele, technische en doctrinaire factoren, negatief beïnvloedt.

Aanbeveling 2:

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

- Verbeter de *Combat Support* en de *Combat Service Support*.
- Verbeter 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.
- Zorg dat de ondersteunende ketens of *enablers* binnen de eenheden beschikbaar zijn. Die ketens staan er nu buiten.

Aanbeveling 3:

Vergroot de autonomie door beschikking over eigen materieel. Eigen materieel met een eigen bemanning en een eigen logistieke keten zorgt ervoor dat Nederland, in het geval van een missie, autonoom kan beslissen wat meegenomen moet worden. Bijvangst van deze maatregel is dat gelijkwaardigheid in de samenwerking op deze manier wordt vergroot. Samenwerking hoeft daarbij niet uitgesloten te worden. Zo zou het bijvoorbeeld verstandig zijn om in ondersteunende rollen, en nadrukkelijk niet binnen gevechtseenheden, enkele Duitsers onder bevel te hebben om ter plaatse Duitse aangelegenheden op te pakken.

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.

Aanbeveling 5:

Probeer het gat richting de NAVO-eis van een *Heavy Infantry Brigade* te dichten: Voor 43X ontbreken nog significante capaciteiten. Dat betekent feitelijk een vierde bataljon, want brigades zijn volgens de NAVO vierkant (een brigade met een viertal gevechtsbataljons). Nu mist nog een complete artillerie-afdeling. 414II, inclusief het Nederlandse vierde eskadron, mist CS en CSS. Het gaat dan over geneeskundige-ondersteuning, de genie-ondersteuning en mogelijk het belangrijkste, er mist complete logistieke zelfstandigheid. Nederland is vanuit de NAVO veelvuldig aangesproken op deze tekorten.

Een militair met een eFP-Litouwen badge op de mouw in dekking met een automatisch handvuurwapen.



Oordeel onafhankelijke deskundigen

Als onafhankelijk extern deskundigen hebben wij de beleidsdoorlichting *Nederlands-Duits samenwerkingsverband: Project Taurus* gevolgd en op verschillende momenten van commentaar voorzien. Wij waren leden van de begeleidingscommissie en tijdens het onderzoeksproces zijn wij een aantal keer bilateraal door de projectleiders geconsulteerd.

Wij hebben vanuit onze rol geen eigenstandig onderzoek gedaan naar de in het rapport gepresenteerde feiten, maar ons vooral gericht op de opzet en het verloop van het onderzoek vanuit een externe en onafhankelijke positie. Vanuit onze rol hebben wij met name oog gehad voor de validiteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid van het onderzoek.

Het precieze doorlichten van de doeltreffendheid, doelmatigheid en het militair effect van Project Taurus bleek weerbarstig. In de eerste plaats werd het in een vroeg stadium duidelijk dat de doelstellingen van Project Taurus door de tijd heen significant veranderden en zich bovendien verder uitbreidden voorbij de scope van de initiële doelstellingen. Als een *bottom-up* pilotproject, werden bepaalde doelstellingen ook niet noodzakelijk duidelijk vastgelegd in beleid en verschilden de beoogde doelstellingen mogelijk al naar gelang de ondervraagde belanghebbenden. Daarbij rees onderzoekstechnisch de vraag welke doelstellingen precies behaald moesten zijn om conclusies te trekken over de doeltreffendheid, doelmatigheid en het militair effect van project Taurus. De projectleiders hebben onzes inziens een gepaste aanpak gevonden om met deze weerbarstigheid om te gaan. Als bouwsteen voor de juiste nuance en positionering is een hoofdstuk met een reconstructie van de (verschuivende) doelstellingen door de tijd heen opgesteld. Daarnaast is bij de conclusies nuance aangebracht in de mate van doeltreffendheid ten aanzien van de initiële doelen die grotendeels gehaald werden, maar tegelijkertijd de beperktheid ten aanzien van andere, later toegevoegde, doelstellingen. Een tweede weerbarstigheid was de verschuivende veiligheidsdreiging in Europa en de verschillen in defensie-uitgaven die door de te onderzoeken periode heen lopen. Waar een *patchwork* oplossing met een minimaal niveau van kennisbehoud ten tijde van stevige bezuinigingen navolgbaar leek, is dat naar het einde van de onderzochte periode (2022) vrijwel ondenkbaar geworden als doeltreffende oplossing. Deze nuance is eveneens terecht terug te vinden in de analyse, conclusies en aanbevelingen van het rapport.

Qua methodologie kozen de projectleiders ten eerste voor een synthesestudie op basis van bestaande documenten voor het hoofdstuk over de (historische) beleidsreconstructie. Deze aanpak was passend gekozen. De synthesestudie heeft geleid tot een goedgeïnformeerde beleidsdoorlichting die op zinvolle wijze voortbouwt op reeds bestaande inzichten. Ten tweede kozen de projectleiders voor interviews, gesprekken en werkbezoeken als belangrijkste dataverzameling voor de analyse hoofdstukken over de doeltreffendheid, doelmatigheid en het militair effect. Daarnaast waren voor deze hoofdstukken verschillende bestaande cijfers en doorberekeningen nodig. Voor het gedeelte met de respondenten hadden wij graag een iets systematischere aanpak gezien qua respondentenselectie. De inzet van een gestructureerde vragenlijst had onze voorkeur gehad boven een globale topiclijst. Dit had het voor de lezer iets transparanter gemaakt om eigenstandig de gedragenheid en breedte van de resultaten te duiden. Hoewel dit onze voorkeur had gehad, doet het onzes inziens niet iets substantieels af aan de betrouwbaarheid en validiteit van de bevindingen van deze beleidsdoorlichting.

Een hoofdbevinding van de beleidsdoorlichting is dat het beleid ten aanzien van Project Taurus grotendeels doeltreffend is geweest. Het initiële doel om een nucleus van kennis te behouden om het gevecht van de verbonden wapens, waarin de tank cruciaal is, te kunnen blijven beoefenen is grotendeels behaald en dat ook op een kostenefficiënte wijze. Echter, het aantal fysieke oefeningen is gering geweest waardoor pantserinfanterie, *Combat Support* (CS) en *Combat Service Support* (CSS) minder kennisbehoud hebben gerealiseerd dan gevechtstankpersoneel. Op basis van de gegevens die wij in dit onderzoeksproces onder ogen hebben gekregen, onderschrijven wij deze bevinding.

Een tweede hoofdbevinding van de beleidsdoorlichting is dat het beleid ten aanzien van Project Taurus grotendeels doelmatig is geweest. Het is een kostenefficiënte oplossing geweest ten tijde van schaarste en bezuinigingen. Op basis van de gegevens die wij in dit onderzoeksproces onder ogen hebben gekregen, onderschrijven wij deze bevinding eveneens.

Ten slotte is een hoofdbevinding dat met name vanuit het perspectief van de oplopende geopolitieke spanningen en toegenomen financiële ruimte in de loop van het onderzochte tijdsvlak, het militair effect van Project Taurus zeer beperkt is te noemen door het gebrek aan autonome operationele capaciteit. Op basis van de gegevens die wij in dit onderzoeksproces onder ogen hebben gekregen, onderschrijven wij deze bevinding eveneens.

Vanuit onze rol zagen wij het als een belangrijk streven om te bewaken dat de aanbevelingen direct uit de hoofdbevindingen voortkwamen. Wij hebben hier ten tijde van het proces op aangedrongen omdat het de interne validiteit van het rapport sterkt. Dit schept daarnaast de omstandigheden om *evidence based* of op zijn minst *evidence informed* beleid te maken, nu en in de toekomst. De vijf aanbevelingen in de eindversie van het rapport vinden wij consistent met de bevindingen.

Vanuit het perspectief van bruikbaarheid vonden wij het belangrijk dat het rapport zowel een evaluatief karakter zou krijgen als een lerend karakter. Beide perspectieven zijn gediend met de eindversie van dit rapport.

Een constatering die wij nog willen doen gaat over de lengte van het proces. Het proces had mogelijk in een korter tijdsbestek afgerond kunnen worden als meer capaciteit van binnen en/of buiten de organisatie was vrijgemaakt en het algemene concept van beleidsevaluaties wellicht meer prioriteit was gegeven binnen verschillende onderdelen van de defensieorganisatie.

Tot slot hechten wij eraan te benoemen dat we onze rol in dit proces onafhankelijk hebben kunnen uitvoeren.

Dr. Saskia van Genugten
Dr. Niels Terpstra
5 november 2024

Inhoudsopgave

1	Inleiding	12
1.1	Aanleiding beleidsdoorlichting Nederlands-Duitse militaire samenwerkingsverbanden	12
1.2	Afbakening beleidsdoorlichting	13
1.3	Doelstelling, onderzoeksvragen en opbouw van het rapport	13
2	Introductie Methodologie	16
3	Historische context en de beleidstheorie	19
3.1	Onderwerp van de beleidsdoorlichting: Project Taurus	19
3.2	Historie: Nederlands-Duitse samenwerkingsverbanden in een geopolitieke context	20
3.3	Beleidstheorie: Het ontstaan van Project Taurus en de doelstellingen	21
3.3.1	Bezuiniging en de afschaffing van tankeenheden: 2011	21
3.3.2	Eerste tekenen van Project Taurus tegen een achtergrond van schaarste: 2013	22
3.3.3	Annexatie Krim met gevolgen voor: gereedstelling, financiële ruimte en de doorontwikkeling van Project Taurus: 2014	24
3.3.4	Weerstand tegen de terugkeer van tanks en de integratie van 43X in 1XX: 2015	25
3.3.5	Project Taurus start, Nederlandse capaciteit volgens NAVO-onvoldoende: 2016	26
3.3.6	Behoeftte aan eigen gevechtstank in lijn met NAVO-eisen: 2017-2019	27
3.3.7	Financiële krapte en moeite met het halen van capaciteitsdoelstellingen: 2020	29
3.3.8	Russische inval Oekraïne, fundamentele toename financiële ruimte, eerste inzet gevechtstanks sinds jaren en één NLD DEU Army Vision: 2021-2022	29
3.3.9	Overzicht doelstellingen en tussenconclusie Project Taurus	31
4	Analyse doeltreffendheid en doelmatigheid van Project Taurus	35
4.1	Doeltreffendheid van Project Taurus	35
4.1.1	Effectiviteit in het behalen van de doelstellingen	35
4.1.2	Factoren van invloed op de doelstellingen	46
4.2	Doelmatigheid van Project Taurus	50
4.2.1	De 'min 20% variant'	53
4.2.2	De 'plus 20% variant'	54
4.3	Context voor de scenario's periode na 2022	55
4.4	Project Taurus en de kwaliteit van het militair effect	58
5	Conclusie: beantwoording van de hoofdvraag	66
6	Aanbevelingen	71
	Bijlagen	74
	Bijlage A Samenstelling begeleidingscommissie	75
	Bijlage B Projectstructuur	76
	Bijlage C Kamerbrief 23 februari 2023	77
	Bijlage D Afkortingen	81
	Bijlage E Bronvermeldingen	83
	Colofon	88

1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de aanleiding, de afbakening, de hoofdvraag en de deelvragen van deze beleidsdoorlichting beschreven.

Defensie wil naast een organisatie die beschermt wat ons dierbaar is, ook een organisatie zijn die open en op orde is. Daarmee kunnen de keuzes en acties van medewerkers goed worden uitgelegd aan de samenleving en wordt informatie gestuurd werken en optreden mogelijk (Ministerie van Defensie, 2021¹). Dit eindrapport van de beleidsdoorlichting over het Nederlands-Duitse militaire samenwerkingsverband Project Taurus, draagt daaraan bij door op een transparante manier financiële verantwoording af te leggen en tevens lessen te inventariseren die uit Project Taurus getrokken kunnen worden.

1.1 Aanleiding beleidsdoorlichting Nederlands-Duitse militaire samenwerkingsverbanden

In de memorie van toelichting van de Defensiebegroting 2019 is aan de Tweede Kamer toegezegd dat Defensie in 2023 een beleidsdoorlichting van artikel 3 Koninklijke Landmacht oplevert. In 2019 is aangegeven dat het een beleidsdoorlichting betreft die gaat over 'Nederlands-Duitse samenwerkingsverbanden gericht op interoperabiliteit in het informatiedomein'. Alhoewel 'interoperabiliteit in het informatiedomein' een relevant thema is binnen de Nederlands-Duitse samenwerking, is vanwege gebeurtenissen in Oekraïne eind 2022 besloten om een beleidsdoorlichting uit te voeren voor het Nederlands-Duitse samenwerkingsverband Project Taurus.

Er is hiervoor gekozen, omdat dit voor het Commando Landstrijdkrachten de meest gevorderde vorm van integratie en samenwerking is tussen Nederland en Duitsland. Met Project Taurus wordt bedoeld:

- de intensieve samenwerking tussen de Nederlandse 43e Gemechaniseerde brigade (hierna 43X, waarbij X staat voor brigade) en de 1e Duitse pantserdivisie (hierna 1XX, waarbij XX staat voor divisie);
- de integratie van het Duitse Panzerbataillon 414 (hierna 414 II, waarbij II staat voor bataljon) in de Nederlandse 43X inclusief de integratie van het Nederlandse tankeskadron (4e compagnie) in 414II;
- de Nederlandse personele bijdrage aan 414II voor opleiden, trainen en kennisbehoud (OTK).



1e Duitse pantserdivisie: 1XX



43e Gemechaniseerde brigade: 43X



Duitse Panzerbataillon 414: 414II



Het Nederlandse 4e tankeskadron

Volgens de Comptabiliteitswet 2016, artikel 4.20, tweede lid, aanhef en onderdeel f (Overheid.nlⁱⁱ), wordt beleid periodiek onderzocht op zijn doeltreffendheid en doelmatigheid. De aanzet van onderhavige beleidsdoorlichting ligt voor het jaar 2021. Deze beleidsdoorlichting is conform artikel 3 van RPE 2018 uitgevoerd. Hierin staat in de toelichting van artikel 3 lid 1-3 dat beleid eens in de 4-7 jaar per beleidsartikel wordt geëvalueerd.

Vanwege operationele veiligheidsaspecten zoekt Defensie altijd naar manieren ‘om beleid te verbeteren’ en stelt het zich ten doel *lessons identified* en *lessons learned* toe te passen op bestaand en toekomstig beleid.

In de Kamerbrief van 23 februari 2023 (Kamerstuk 33 279 nr. 37ⁱⁱⁱ) (zie bijlage C), informeert de minister van Defensie de Tweede Kamer dat de rapportage van deze beleidsdoorlichting voor de eerste helft van 2024 is voorzien. De minister van Defensie informeert de Tweede Kamer, via de kamerbrief van 19 december 2023 (Harbersbrief^{iv}, Kamerstuk 31 516 nr. 42), dat als gevolg van de benodigde afstemming in de voorbereidingsfase de resultaten van deze beleidsdoorlichting – in de tweede helft van 2024 – aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

1.2 Afbakening beleidsdoorlichting

Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op de Nederlandse Landmachtsamenwerking met Duitsland gedurende de periode van 2013-2022. De nadruk ligt op het Nederlandse perspectief van Project Taurus, maar er is ook met Duitsers gesproken en hun input is in deze beleidsdoorlichting verwerkt. Er zijn historische en recente invloeden van politieke, budgettaire en militair strategische aard onderkend die hebben bijgedragen aan de intensivering van Nederlands-Duitse samenwerking. Deze invloeden zijn daarom als referentie en soms als ijkpunt in de rapportage opgenomen.

1.3 Doelstelling, onderzoeksvragen en opbouw van het rapport

De structuur is opgebouwd rond een hoofdvraag met tien deelvragen. De vragen zijn opgesteld in samenwerking met en onder goedkeuring van de Begeleidingscommissie (BGC, zie bijlage A).

De hoofdvraag is:

“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 tien deelvragen worden in hoofdstuk 3 en 4 kort geïntroduceerd. Dat is inclusief een verwijzing naar de vijftien onderzoeksvragen waar vanuit de RPE (artikel 3 lid 4) rekening mee moet worden gehouden. Op de vragen 1, 2 en 9 uit de RPE wordt hier al (gedeeltelijk) antwoord gegeven. Als antwoord op de eerste vraag kan worden gesteld dat Project Taurus uitsluitend gaat over beleidsartikel 3. Beleidsartikel 3 is voor Defensie de Landmacht. Als antwoord op vraag 2 kan worden gesteld dat de beleidsdoorlichting dus geen andere beleidsartikelen betreft. Tenslotte het antwoord op vraag 9, de verschillende beleidsonderdelen van Project Taurus zijn (nagenoeg) volledig geëvalueerd.

Hier volgt een overzicht in hoofdstukken van de opbouw van dit rapport.

Hoofdstuk 2

In hoofdstuk 2 wordt een toelichting gegeven over de gebruikte onderzoeksmethode ter beantwoording van de hoofdvraag en deelvragen.

Hoofdstuk 3

In hoofdstuk 3 wordt uitgelegd wat onder Project Taurus wordt verstaan en is er aandacht voor de beleidstheorie. Beleidstheorie wil zeggen de aannames die ten grondslag liggen aan de veronderstelde werking van het beleid. Er wordt dus gekeken naar welke doelstellingen door de tijd heen voor Project Taurus zijn geformuleerd en welke aannames daaraan ten grondslag liggen. De historische context, waarin de aannames worden gemaakt, speelt daarbij een cruciale rol, omdat situaties en inzichten door de tijd heen kunnen veranderen, waardoor de aannames aan kracht kunnen verliezen en doelstellingen kunnen verschuiven.

Om Project Taurus te introduceren zijn de volgende 2 deelvragen geformuleerd:

Deelvraag 1:

Wat wordt precies onder Project Taurus verstaan (RPE-toelichting artikel 3 lid 4, vraag 1)?

Deelvraag 2:

Wat is de historische context waarin Project Taurus is ontstaan binnen de Nederlands-Duitse samenwerkingsverbanden (RPE-toelichting artikel 3 lid 4, vragen 3 en 4)?

Voor beantwoording van de ontwikkeling van de doelstellingen en achterliggende aannames is de volgende deelvraag geformuleerd:

Deelvraag 3:

Welke doelstellingen zijn voor Project Taurus uit de werkelijkheid, die door de historische context is gecreëerd, voortgekomen (RPE-toelichting artikel 3 lid 4, vragen 3, 4 en 8)?

De aannames die ten grondslag liggen aan de veronderstelde effectiviteit van het beleid kunnen in feite als hypothesen worden gezien. Daarom wordt de vraag gesteld:

Deelvraag 4:

Welke aannames lagen ten grondslag aan de veronderstelde effectiviteit van beleid dat gevoerd is voor het behalen van die doelstellingen (RPE-toelichting artikel 3 lid 4, vraag 5)?

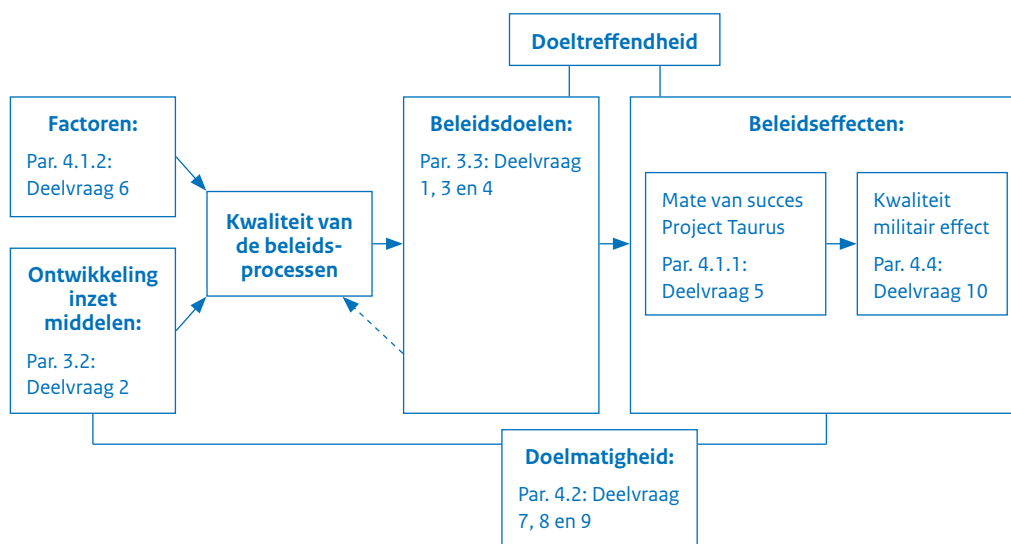
Hoofdstuk 4

In hoofdstuk 4 vindt de feitelijke analyse op doelmatigheid en doeltreffendheid plaats. Hierbij wordt eerst gekeken of de hypothesen (aannames van het beleid) bewezen zijn of verworpen moeten worden. Daarnaast is gezocht naar factoren die van invloed zijn geweest op het wel of niet behalen van de doelstellingen. Uiteindelijk kan dan een conclusie worden getrokken of het beleid doelmatig en doeltreffend is geweest en waarom. Als verplicht RPE-onderdeel wordt in dit hoofdstuk de '20%-verlagingsvariant' behandeld en tevens de voor de RPE niet verplichte '20%-verhogingsvariant'. Deelvraag 10 is bedoeld om de bevindingen tegen het hogere doel van Defensie als geheel te bezien.

Voor de analyse zijn de volgende zes deelvragen gesteld:

5. In hoeverre zijn de beoogde doelstellingen van Project Taurus gehaald (RPE-toelichting artikel 3 lid 4, vraag 11)?
6. Welke factoren hadden invloed op het wel of niet behalen van die doelstellingen (RPE-toelichting artikel 3 lid 4, vraag 5)?
7. In hoeverre is het gevoerde beleid doelmatig geweest (RPE-toelichting artikel 3 lid 4, vragen 10, 11 en 13)?
8. Welke effecten zijn te verwachten bij een 20% verlaging van het Project Taurusbudget (RPE-toelichting artikel 3 lid 4, vragen 6, 7 en 15)?
9. Welke effecten zijn te verwachten bij een 20% verhoging van het Project Taurusbudget (RPE-toelichting artikel 3 lid 4, vragen 6, 7 en 14)?
10. In welke mate draagt Project Taurus bij aan de gewenste militaire effecten van de Nederlandse krijgsmacht ten aanzien van: hogere gereedheid en inzetbaarheid, gerichte verbetering van de gevechtskracht en meer wendbaarheid (RPE-toelichting artikel 3 lid 4, vragen 10, 11 en 12)?

Schematisch ziet de structuur er als volgt uit:



Figuur 1 | Structuur van de analyse op doelmatigheid en doeltreffendheid

Hoofdstuk 5

In hoofdstuk 5 staan de conclusies weergegeven die uit de analyses zijn afgeleid en daarmee is de hoofdvraag beantwoord.

Hoofdstuk 6

Aanbevelingen die voortkomen uit de conclusies staan in hoofdstuk 6.

Het rapport kent een vijftal bijlagen:

- Bijlage A Samenstelling begeleidingscommissie
- Bijlage B Projectstructuur
- Bijlage C Kamerbrief (Kamerstuk 33 279 nr. 37, 23 februari 2023^y)
- Bijlage D Afkortingen
- Bijlage E Bronvermeldingen

2 Introductie Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de methodologie van het onderzoek toegelicht. De methode voor deze beleidsdoorlichting bestaat uit twee delen. In eerste instantie wordt een synthesestudie gedaan naar bestaande Kamerstukken, studies, en rapporten.

Het doel van de synthesestudie is het achterhalen van de beleidsdoelstellingen zoals die voor Project Taurus zijn geformuleerd en de achterliggende aannames die daarvoor zijn gemaakt. In een synthesestudie wordt bestaande kennis bij elkaar gebracht (synthese), zonder dat er nieuwe feiten worden geproduceerd.

De bevindingen van de synthesestudie komen samen in het beleidstheoretisch hoofdstuk 3. In wetenschappelijke termen is beleidstheorie: Het geheel van hypothesen dat aan het beleid ten grondslag ligt (Ringeling, 1985^{vi}).

Belangrijke stukken voor de synthesestudie zijn:

- Ministerie van Defensie. (2020). Leren van (her)prioriteren - Kennisbehoud tanks: Wat valt er te leren van de bezuinigingsrondes 2011-2016? X-postnr. referentie BS2020003004. Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2021). Nota van Bevindingen Bezuinigen Defensie. Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2021). Uit het vizier: Wat gebeurde er met de voorgenomen doelstellingen van 2011 tot bezuinigingen op defensiebegroting?
- Common Army Vision (2022, 28 november). Vision on German Netherlands Army Cooperation.
- Jaarverslagen en slotwet Ministerie van Defensie 2014 t/m 2022.
- Technical Arrangement. (2016, 4 februari). Technical Arrangement between the Federal Ministry of Defence of the Federal Republic of Germany and the Minister of Defence of the Kingdom of the Netherlands concerning the intertwined integration of 43 (NLD) Mechanised Brigade (43 MechBde) into 1. (DEU) Panzerdivision (1.PzDiv).
- Declaration of Intent (2019, 5 mei) Nota: NLD/DUI Declaration of intent 2019.
- Relevante Kamerstukken (2011-2024).

Vervolgens wordt een methode gebruikt waarmee de gevonden doelstellingen en aannames aan de werkelijkheid kunnen worden getoetst. Op die manier kan worden gekeken of er daadwerkelijk sprake is van de beoogde impact: het behalen van de doelstellingen. Het toetsen wordt mogelijk gemaakt door betrokkenen aan met name de impact kant van beleid op locaties te bezoeken en te interviewen. Het interviewen gebeurt op basis van ongestructureerde interviews. Dat wil zeggen dat er geen sprake is van een vragenlijst, zodat het gesprek open gevoerd kan worden. Hiermee wordt voorkomen dat de geïnterviewde te veel gestuurd wordt. Het gaat hier bovendien om het achterhalen van (mogelijke) causale relaties, waarbij het doorvragen met een “waaromvraag” belangrijk is. Door het belang van de beleidsdoelstellingen wordt op basis daarvan wel een topic-lijst gebruikt.

Bij de selectie van respondenten is er met het oog op de representativiteit rekening gehouden met een aantal criteria:

- Dat experts vanuit alle betrokken gebieden: juridisch, financieel, operationeel en internationale samenwerking, zijn benaderd.
- Dat vooral aan de uitvoeringskant, waar het beleid effect moet hebben, op alle niveaus en van beide betrokken landen respondenten zijn benaderd.

Om te voorkomen dat er onderwerpen niet aan bod komen, is daarnaast gebruikgemaakt van *snowballing*. Dat wil zeggen dat er veelvuldig door de verschillende experts is doorverwezen naar andere kennisexperts die dan vervolgens ook bij het onderzoek zijn betrokken.

De kern van de dataset wordt gevormd door de transcripten die zijn gemaakt van interviews (fysieke ontmoetingen) met betrokkenen in vooral de uitvoering. De verworven informatie wordt vertrouwelijk behandeld in zoverre dat deze niet aan individuen kan worden toegeschreven.

Van interviews met de volgende respondenten zijn volledige transcripten gemaakt:

- Directeur van de Directie Veiligheidsbeleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Directeur Directie Internationale Aangelegenheden van het Ministerie van Defensie.
- Generaal b.d. voormalig Inspekteur des Heeres (Duitsland).
- 2x Luitenant-generaals b.d., voormalig commandant Landstrijdkrachten.
- Luitenant-generaal, ten tijde van het onderzoek commandant Landstrijdkrachten.
- Generaal-majoor, ten tijde van het onderzoek directeur bedrijfsvoering & evaluatie (DBE) – Directoraat-Generaal Beleid (DGB).
- Brigadegeneraal, Commandant 43X, samen met een Kolonel van des Heeres (Duitsland) en een Overste van 43X.
- Brigadegeneraal, voormalig commandant 43X.
- Luitenant-kolonel commandant 414II.
- Duitse Luitenant-kolonel plv. commandant 414II.
- Kolonel 1XX samen met een Luitenant-kolonel van 1XX.
- Luitenant-kolonel, het Opleidings- en Trainingscommando/Land Warfare Centre (OTCo/LTC) niveau 6.

Naast de transcripten wordt er gebruikgemaakt van gespreksverslagen met de volgende experts:

- Onderzoeker van Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO), inzake onderzoeker culturele interoperabiliteit en bilaterale samenwerking.
- Hoofd Wetenschappelijk Onderzoek van het Nederlands Instituut voor Militaire Historie (NIMH).
- Directeur en medewerkers Directie Juridische Zaken (DJZ).
- Directeur en medewerkers Hoofddirectie Financiën en Control (HDFC).
- Personeel van Digitaal Dashboard Operationele Gereedheid (DDOG) en de juridische- en financiële afdeling alsmede liaisonofficier Duitsland van het Commando Landstrijdkrachten (CLAS).

Tevens is gesproken met in Duitsland gelegerd Nederlands uitvoerend personeel en Duits uitvoerend personeel. Verder is er intensief contact onderhouden met personeel van de Bestuursstaf, waaronder de Defensiestaf.

Deze gespreksverslagen zijn gebruikt als verdieping van de synthesesstudie en in belangrijke mate verwerkt in het beleidstheoretisch kader.

In de analyse worden de data uit de transcripten gesorteerd op een aantal categorieën in een analysedocument. Dit gebeurt bottom-up, dat wil zeggen dat de categorieën zijn geconstrueerd op basis van de uitspraken van respondenten en niet andersom. Dit om te voorkomen dat er categorieën niet worden meegenomen.

In het analysehoofdstuk 4 zelf, wordt de tekst zo dicht mogelijk tegen de daadwerkelijke uitspraken van de respondenten gehouden. Hierdoor leest de tekst informeler, maar de winst is dat er een interpretatieslag minder gemaakt hoeft te worden door de onderzoekers.

Voor deelvraag 10 wordt er nog een tussenstap gemaakt. Om het militair effect te kunnen duiden, wordt voor de analyse nog een stuk theorie aangehaald, zodat het begrip: militair effect, geoperationaliseerd kan worden. Dit stuk theorie is apart geplaatst van het beleidstheoretisch kader, omdat het een andere invalshoek heeft.

De resultaten van de analyse zullen naast die uit het beleidstheoretisch kader worden gelegd om een uitspraak te doen over de doeltreffendheid. Doelmatigheid wordt dan in een aparte paragraaf behandeld.

Voor de volledigheid worden hier de definities van doeltreffendheid en doelmatigheid gegeven. Volgens de Handreiking RPE zijn die als volgt (Stcrt. 2018, 16632^{viii}).

Doeltreffendheid van het beleid: de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Dus als een [...] doelstelling van een minister wordt gerealiseerd dankzij het beleid dat daarvoor is ingezet, is het beleid volgens de uitgangspunten van de RPE (Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek) effectief, ofwel: doeltreffend.

Doelmatigheid van het beleid: de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd. Dus als een minister beleid heeft ingezet en de effecten daarvan hadden niet op een doelmatiger manier kunnen worden bereikt, is het volgens de uitgangspunten van de RPE efficiënt, oftewel: doelmatig.

Tot slot worden de resultaten gevalideerd door deze op meerdere momenten in conceptversies met de stakeholders en de begeleidingscommissie te delen. Eventuele opmerkingen worden dan verwerkt.

3 Historische context en de beleidstheorie

In dit hoofdstuk worden de historische context en de beleidstheorie behandeld. De historische context verklaart een deel van het ontstaan van Project Taurus. Met de beleidstheorie wordt gekeken naar de ontwikkeling van de doelstellingen van Project Taurus. In de eerste paragraaf wordt de definitie van Project Taurus gegeven.

3.1 Onderwerp van de beleidsdoorlichting: Project Taurus

Om te weten waarover de beleidsdoorlichting gaat wordt de eerste deelvraag beantwoord:

Deelvraag 1: Wat wordt precies onder Project Taurus verstaan?

In februari 2016 ondertekenen de ministers van Defensie van beide landen de Technical Arrangement (TA) waarin het gaat om de (*'intertwined integration'*) binationale integratie tussen de 43X en de Duitse 1XX. De integratie betreft een viertal *Implementing Arrangements* (IAs) (TA, 2016^{viii}):

- De integratie van de Nederlandse 43X in de Duitse 1XX;
- De integratie van het Duitse 414II in de Nederlandse 43X;
- De integratie van het Nederlandse tankeskadron (4e compagnie) in het Duitse 414II;
- De Nederlandse personele bijdrage aan 414II voor opleiden, trainen en kennisbehoud (OTK).

Deze vier IA's vormen de basis voor wat in het kader van deze beleidsdoorlichting onder Project Taurus wordt verstaan.

Hoewel de definitie hiermee voor deze beleidsdoorlichting vaststaat, moet erkend worden dat er niet altijd sprake is geweest van een eenduidige betekenis van Project Taurus. Tijdens de analyse van Kamerstukken is bijvoorbeeld geen expliciete verwijzing naar 'Project Taurus' gevonden. Enkel in de Declaration of Intent (DoI) van 2019^{ix} wordt hier direct naar verwezen. Daarnaast wordt Project Taurus ook weleens enger gedefinieerd als 'slechts' de integratie van het Nederlandse 4e eskadron in 414II. De berekeningen die zijn opgesteld voor het rapport van de Algemene Rekenkamer 'Uit het vizier' (2021^x) zijn daarop gebaseerd.

Een verklaring voor de niet eenduidige definitie is dat Project Taurus vanaf het begin volop in ontwikkeling is geweest en daarom door de tijd heen verschillende vormen heeft gekend. De volgende paragrafen dienen daarom om die ontwikkeling van context te voorzien.

Verder worden in diverse publicaties de termen 'integratie', 'samenwerking' (zie Ministerie van Defensie, 2023)^{xi} en de Engelse term *intertwined integration* (TA 2016^{xii}) gebruikt. Wat de taalkundige verschillen zijn en hoe die invloed op het project hebben, is onderdeel van de analyse.

3.2 Historie: Nederlands-Duitse samenwerkingsverbanden in een geopolitieke context

Om de besluitvorming die heeft geleid tot Project Taurus te doorgronden is het noodzakelijk om de historische context te schetsen waarin Project Taurus is ontstaan en geëvolueerd.

In deze paragraaf gaat het dan ook om beantwoording van deelvraag twee:

Deelvraag 2: Wat is de historische context waarin Project Taurus is ontstaan binnen de Nederlands-Duitse samenwerkingsverbanden?

Tot de Tweede Wereldoorlog is Nederlands beleid gericht op het behoud van neutraliteit. De Tweede Wereldoorlog maakt echter duidelijk dat neutraliteitspolitiek kwetsbaar maakt. Om toch weerbaar te zijn, moet Nederland op zoek naar bondgenoten, die het vooral vindt binnen de NAVO. Voor het landoptreden gaat Nederland vooral een nauwe samenwerking aan met de Bondsrepubliek Duitsland. (West-)Duitsland, dat sinds 1955 lid is van de NAVO, biedt als strategische partner naast schaalgrootte nog een aantal voordelen:

- Nederland kan een oorlog op eigen grondgebied voorkomen doordat Duitsland als verdedigingslinie tegen de Sovjet-Unie dient.
- Nederland heeft geen grote oefenterreinen en Duitsland heeft die wel.

Door de val van de muur in 1989 en het ontbinden van het Warschaupact in 1991 verandert de situatie, maar blijft er behoefte aan samenwerking. De samenwerking krijgt een ander karakter en is niet meer gericht op grootschalig conflict, maar op internationale militaire missies. In 1995 krijgt de samenwerking vorm met de oprichting van het *Netherlands/German Corps* gevolgd door diverse Nederlands-Duitse samenwerkingsverbanden en het draaien van gezamenlijke buitenlandse missies zoals in Afghanistan (Hoffenaar, 2005^{xiii}).

Huidige geopolitieke situatie

Hoewel deze beleidsdoorlichting terugkijkt op het gevoerde beleid tussen 2013-2022, is de geopolitieke situatie inmiddels opnieuw veranderd en groeit het besef dat een grootschalig conflict met *near peer competitors* zoals Rusland niet meer uit te sluiten is (Gilli et al, 2022^{xiv}). Tabel Y (Statista, 2024^{xv}) illustreert dat de 32 NAVO-verdragslanden (NATO, 2024^{xvi}) gezamenlijk massa in hun militaire middelen kunnen genereren waarmee ze, in dit geval Rusland, voorblijven. Ondanks de gemeenschappelijke middelen beschikt Rusland nog steeds over meer tanks en nucleaire wapens dan de NAVO.

April 2024 - Militair middel	NAVO	Rusland
Personeel	7,6 mln	3,6 mln
Tanks	11.400	14.800
Vliegtuigen	22.300	4.800
Schepen	2.260	780
Nucleaire koppen	5.760	5.890

Tabel 1 | Overzicht militaire middelen

Hoezeer de individuele NAVO-landen elkaar nodig hebben om over een gelijkwaardig aantal tanks te beschikken, kan geïllustreerd worden aan de hand van tabel 2. Hierin wordt het aantal tanks per NAVO-land weergegeven. Het verschil in aantal van deze tabel met de vorige tabel komt waarschijnlijk door een afrondingsverschil gemaakt door Statista.com waaraan de gegevens zijn ontleend.

April 2024 – NAVO tanks per land						11.692	
USA	4.657	Bulgarije	215	Tsjechië	65	Nederland	0
Turkije	2.231	UK	213	Slovenië	55	België	0
Griekenland	1.365	Hongarije	208	Denemarken	44	Estland	0
Polen	612	Italië	200	Albanië	40	Letland	0
Roemenië	345	Finland	200	Noorwegen	36	Litouwen	0
Spanje	327	Zweden	120	Slowakije	36	Luxemburg	0
Duitsland	295	Kroatië	75	Portugal	34	Montenegro	0
Frankrijk	222	Canada	74	N-Macedonië	23	IJsland	0

Tabel 2 | Overzicht NAVO tanks per land

Uit de tabel valt op te maken dat van de circa 12.000 beschikbare NAVO-tanks er 6.888 beschikbaar worden gesteld door de Verenigde Staten (4.657) en Turkije (2.231). Dit toont voor Nederland en de Europese Unie (EU) de afhankelijkheid van die twee landen en daarmee de kwetsbaarheid, mochten die landen zich in een conflict afzijdig houden. Project Taurus draagt theoretisch bij aan het verminderen van die kwetsbaarheid.

Er moet wel een disclaimer worden gemaakt, het exacte aantal inzetbare gevechtstanks is niet eenvoudig vast te stellen, omdat (gevechts)tanks continue worden gemoderniseerd, of zoals in Oekraïne worden uitgeschakeld. Ook over het type tank en de kwaliteit ervan kan discussie ontstaan.

Naast het aantal tanks heeft de NAVO, in tegenstelling tot Rusland, de uitdaging dat het wapenarsenaal verspreid is over 32 verdragslanden. Het is in een conflictsituatie niet eenvoudig om met zoveel partners effectief samen te werken door beperkingen in culturele, technische en tactische interoperabiliteit. Over interoperabiliteit wordt gesproken als organisaties zonder beperkingen kunnen samenwerken. De wederzijdse afstemming die hiervoor nodig is, is afhankelijk van gedeelde standaarden, protocollen en procedures. Ook aan dit vraagstuk draagt Project Taurus theoretisch bij.

3.3 Beleidsstheorie: Het ontstaan van Project Taurus en de doelstellingen

In deze paragraaf staat de beleidsstheorie centraal waarmee een overzicht wordt gegeven tegen welke achtergrond Project Taurus is ontstaan en welke doelstellingen daaruit voortvloeien. De achtergrond helpt bij het begrijpen van de keuzes die zijn gemaakt, welke doelstellingen zijn geformuleerd en hoe die door de tijd heen zijn veranderd. Op deze manier wordt een antwoord gegeven op de volgende twee deelvragen:

Deelvraag 3: *Welke doelstellingen zijn voor Project Taurus uit de werkelijkheid, die door de historische context is gecreëerd, voortgekomen? (RPE-artikel 4, 5a. + d.)?*

Deelvraag 4: *Welke aannames lagen ten grondslag aan de veronderstelde effectiviteit van beleid dat gevoerd is voor het behalen van die doelstellingen (RPE-artikel 4, 5f.)?*

3.3.1 Bezuiniging en de afschaffing van tankeenheden: 2011

Voor de historische context van Project Taurus zijn de bezuinigingen uit 2011 van belang. In het regeerakkoord van kabinet Rutte 1 krijgt Defensie de opdracht om vanaf 2011 jaarlijks circa Euro 1 miljard te bezuinigen (Ministerie van Defensie, 2020^{xvii}). Tijdens die bezuinigingsronde wordt de gevechtstank bestempeld als een verouderd wapensysteem, waardoor onder meer gekozen wordt voor de afschaffing van tankeenheden met bijbehorende logistieke ketens. Destijds is berekend dat hiermee vanaf 2014, jaarlijks circa Euro 92 miljoen zou worden bezuinigd.

Er is wel verschil van inzicht over de juistheid van deze jaarlijkse besparing. Dit heeft te maken met het feit dat niet de gehele logistieke keten afgestoten kan worden, omdat die gedeeltelijk intact moet blijven voor vijftig genietanks (Ministerie van Defensie, 2020^{xviii}).

De toenmalige minister van Defensie Hillen kondigt op 8 april 2011 in een beleidsbrief het einde van de laatste twee tankbataljons aan. In deze brief, getiteld 'Defensie na de kredietcrisis', staat de verwachting dat complementaire systemen het verlies van de tankcapaciteit gedeeltelijk kunnen opvangen (Kamerstuk 32 733, nr. 1, 2011^{xix}). De Commandant der Landstrijdkrachten voegt daar de volgende argumenten aan toe:

- Het optreden beweegt zich in een andere richting.
- De gevechtskracht van de tanks kan worden gecompenseerd met andere wapens zoals de Apache-gevechtshelikopter en het CV-90 pantserinfanterievoertuig.
- De exploitatie uitgaven zijn hoog.
- De vervanging van de tank op termijn is zeer onzeker.

Dit besluit is vergelijkbaar met keuzes die in omringende NAVO-landen worden gemaakt. Ook daar wordt de tankcapaciteit in die periode sterk afgebouwd in verband met de unipolaire situatie, de 'containde' dreigingen en het *post cold war* tijdperk (Ministerie van Defensie, 2020^{xx}). Toenmalig minister van Defensie Hillen erkent wel dat de tank een belangrijk middel blijft voor escalatiedominantie. De Algemene Rekenkamer (2021^{xxi}) zal later over deze beslissing concluderen dat: "de besluitvorming over het opheffen van de tankbataljons op basis van de ons verstrekte stukken is niet navolgbaar. We hebben geen stukken gekregen die ons in staat stellen om de besluitvorming te reconstrueren."

Volgens de Algemene Rekenkamer (2021^{xxii}) laten de zorgen over het verlies van kennis, die snel na het afstoten van de tankcapaciteit ontstaan, zien dat deze onvoldoende is meegewogen bij het besluit om de gevechtstanks af te stoten. Het is bovendien opvallend dat de zorg over het verlies van kennis geen aanleiding is voor het Ministerie van Defensie om de tanks te behouden en op te slaan in plaats van het sluiten van een verkoopovereenkomst met Finland. In januari 2014 worden honderd Leopard 2A6 tanks voor Euro 180 miljoen verkocht (Ministerie van Defensie, 2020^{xxiii}).

Er volgt een periode van zorgen over tankcapaciteit, waarin het even duurt voordat er iets concreets op het gebied van tanks wordt gedaan. De zorgen worden onder andere geuit in:

- 2011 Kennis Centrum Grondgebonden Manoeuvre (KCGM)-rapport: met als conclusie dat kennis over het tankoptreden bij het CLAS verloren gaat als er niet (tijdig) maatregelen worden genomen, waarbij samenwerking met Duitsland eruit springt.
- 2012 TNO: waarin onder andere wordt geadviseerd om op het laagste uitvoerende niveau de samenwerking te zoeken met een partner die wel beschikt over gevechtstanks. Daarnaast wordt nog wel gesteld dat op technisch en tactisch niveau de risico's van het wegvallen van de gevechtstanks deels met Nederlandse middelen kunnen worden gemitigeerd.

3.3.2 Eerste tekenen van Project Taurus tegen een achtergrond van schaarste: 2013

De eerste keer dat er concreet iets gebeurt is in mei 2013. Dan wordt er een Dol getekend waarin het vergroten van de bilaterale samenwerking op het gebied van Defensie centraal staat. In de kamerbrief (Kamerstuk 33 279 nr. 6, 2013^{xxiv}) die op deze Dol volgt, wordt geconstateerd dat: "we in toenemende mate op samenwerking met onze veiligheidspartners zijn aangewezen. De defensiesamenwerking met Duitsland is in dit verband van grote betekenis. Deze samenwerking vergroot het handelingsvermogen van onze krijgsmacht. Nederland en Duitsland leveren zo een bijdrage aan de versterking van het Europese veiligheids- en defensiebeleid." Daarnaast pakt Nederland graag een voortrekkersrol binnen Europa op het gebied van internationale samenwerking. Tanks worden in de kamerbrief niet genoemd. In de Dol (2013^{xxv}) staat wel in de opsomming van geprioriteerde initiatieven: "Training of NLD units with DEU tank units." Aansluitend wordt in oktober 2013 bij een *Army Steering Group* bijeenkomst, een update gegeven over hoever ze zijn met de implementatie van: "Business Case (BC) 3.0, Training of NLD-units with DEU-tank units." Een aantal geplande maatregelen zijn goedgekeurd, zoals de leiderschapstraining, maar

het ministerieel besluit tot handhaven van een tankcapaciteit blijft hier nog uit, waardoor veel andere maatregelen voorlopig nog “on hold” worden gezet (progress report BC 3.0, 2013 oktober 10^{xxvi}). BC 3.0 zal later het eerste onderdeel en de eerste concrete doelstelling van Project Taurus vormen.

In de nota ‘In Het belang Van Nederland’ (IHBVN) van voormalig minister van Defensie Hennis-Plasschaert uit september 2013 wordt ook nadrukkelijk ingezet op intensivering van de samenwerking (Ministerie van Defensie, 2013^{xxvii}). Er wordt gesteld dat het niet gaat om een keuze, maar om pure noodzaak voor de inzetbaarheid en het voortzettingsvermogen van de Nederlandse krijgsmacht.

Verder blijkt uit ‘IHBVN’ dat: “een belangrijke keuze is het verlagen van het ambitieniveau van de krijgsmacht. Met het doorvoeren van de maatregelen uit de nota kan de krijgsmacht naast kleine missies en nationale taken, nog één operatie op zee, op land en in de lucht uitvoeren.” In de IHBVN-nota wordt erkend dat de financiële ruimte hiervoor beperkt is. Defensie moet namelijk een financiële uitdaging van circa Euro 348 miljoen oplossen en circa 12.000 arbeidsplaatsen wegbezuinigen.

Om de gemaakte keuzes te begrijpen is het relevant te weten dat op 3 juli 2013 de Vaste Kamercommissies voor Defensie, Buitenlandse Zaken en Europese Zaken bij elkaar komen voor een overleg met voormalig minister van Defensie Hennis-Plasschaert. In dit overleg haalt CDA-kamerlid Knops een uitspraak aan van Ivo Daalder (Ambassadeur voor de Verenigde Staten bij de NAVO, 2009-2013). Daalder stelt bij zijn afscheid als ambassadeur dat: “de Europeanen hollen met bezuinigingen hun krijgsmacht uit en capaciteiten worden geloosd (Kamerstuk 33 279, nr. 8, 2013^{xxviii}).” Knops vraagt voormalig minister van Defensie Hennis-Plasschaert hierop te reflecteren en zij reageert als volgt: “internationale militaire samenwerking dient niet alleen onze bredere veiligheidsbelangen. Het is tevens een belangrijke manier om militaire effectiviteit en doelmatigheid te optimaliseren. Natuurlijk spelen hierbij ook financiële overwegingen, en dan vooral betaalbaarheid, een rol, maar niet alleen, want operationele overwegingen en interoperabiliteit zijn eveneens van belang.

Kostenbesparingen kunnen weliswaar een wenselijk bijproduct zijn van samenwerking, maar ze kunnen nooit ten grondslag liggen aan die samenwerking. Het gaat mij er dus echt niet om een opgelegde bezuinigingsopdracht te realiseren, maar primair om slagkracht te behouden of om over capaciteit te kunnen beschikken die Nederland alleen niet langer kan bekostigen. In dat kader zoeken samenwerkingspartners op dit moment naar mogelijkheden om de internationale samenwerking te intensiveren.”

De argumenten voor de samenwerking geven de bandbreedte aan waarbinnen Project Taurus op dat moment moet passen. Hierin is slagkracht de kern, maar met het besef dat Nederland die slagkracht niet langer alleen kan bekostigen. Ook in het visiedocument: de Landmacht van Morgen.10 (LvM.10) uit februari 2014, ligt de nadruk vooral op internationale samenwerking. Hierin verwoordt de C-LAS dat voor inzet, capaciteitsontwikkeling en ondersteuning, Defensie meer dan in het verleden de blik naar buiten moet richten.

Daarbij speelt de intensivering van internationale militaire samenwerking een significante rol. Concrete doelen die daarin worden genoemd zijn:

- Schaalvoordelen behalen door gezamenlijk activiteiten te ontwikkelen.
- Gezamenlijk essentiële capaciteiten overeind kunnen houden.
- De mogelijkheid kennis en kunde van derden te gebruiken, maar ook de kennisfunctie van Defensie te ontsluiten voor anderen.

3.3.3 Annexatie Krim met gevolgen voor: gereedstelling, financiële ruimte en de doorontwikkeling van Project Taurus: 2014

De achterliggende argumenten beginnen te veranderen als in maart 2014 het Oekraïense schiereiland de Krim door Rusland wordt geannexeerd. Dit is voor Defensie een trendbreuk met het verleden. Het leidt binnen het NAVO-bondgenootschap tot maatregelen om de militaire gereedheid en paraatheid te vergroten. Zo wordt bijvoorbeeld de *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) opgericht (Kamerstuk 34 200 X, nr. 1, 2015^{xxix}). Later zal blijken dat 2014 de boeken ingaat als het jaar met het laagste percentage aan Defensie-uitgaven ten opzichte van het bbp: 1,1% (CBS, 2015^{xxx}). Na 2014 stapt Defensie namelijk af van jarenlang extensiveren en gaat weer intensiveren. De Defensie-uitgaven ten opzichte van het bbp worden een belangrijke indicator, omdat in september 2014 bij de NAVO-top in Wales, 2% van het bbp als norm wordt afgesproken als minimale uitgave aan Defensie voor de lidstaten (Davis et al., 2014^{xxxi}).

In datzelfde jaar wordt door de Nederlandse en Duitse Landmacht gekeken naar mogelijke samenwerking tussen de Nederlandse 43X en de Duitse 1XX. De ideeën hiervoor dateren uit het najaar van 2014 waarbij de toenmalig Commandant Landstrijdkrachten De Kruif en de toenmalige Inspecteur des Heeres Kasdorf elkaar ontmoeten (GV-a, 2019^{xxxii}).

Daarnaast wordt door de Commandant der Strijdkrachten (CDS) in de loop van 2014 expliciet erkend dat de rol van de gevechtstank nog niet is uitgespeeld en dat de tankcapaciteit en het daaruit voortkomend militair effect niet volledig vervangen kunnen worden met andere Nederlandse militaire middelen. Er volgt een opdracht tot een onderzoek dat in juli 2014 leidt tot het rapport: “capability gap gevechtstank.” Hierin komt het dreigende kennisverlies van het tankoptreden naar voren en wordt daarnaast de wens tot internationale samenwerking genoemd. Er wordt net als in de eerdere rapporten van de KCGM en TNO geconcludeerd dat als kennis- en ervaringsverlies niet binnen afzienbare tijd kan worden opgelost, het Commando Landstrijdkrachten de kennis van het tankoptreden in zijn geheel zou kwijtraken. Hoe langer er gewacht wordt, hoe langer het herstel zal duren en hoe meer de risico’s zullen stijgen door de groeiende tankcapaciteit van ‘aandachtslanden’. Op basis van deze bevindingen wordt binnen het Commando Landstrijdkrachten besloten om naast BC 3.0 een BC 3.1 op te stellen (Ministerie van Defensie, 2020^{xxxiii}):

- BC 3.0: *Training of NLD units with DEU tank units.*
- BC 3.1: Nederlands personeel (18 VTE’n) opleiden op Duitse tanks en ondergebracht in een Duitse tankeenheid om kennisbehoud over het tankoptreden te genereren, het OTK-peloton.

Deze twee *business cases* (BC’s) zijn beide onderdeel van het latere Project Taurus. Dan is echter al duidelijk dat het relatief kleine OTK-peloton niet kan voorzien in het verkrijgen, behouden en bestendigen van tankkennis en tankervaring op pelotonsniveau zonder een meervoud aan tankpelotons omdat:

- Binnen het CLAS op dat moment twee (pantser)infanteriebataljons bestaan die moeten kunnen optreden met en tegen tanks.
- De Duitse tankcapaciteit schaars is.
- Er sprake is van verschillende doctrines.
- Er de nodige interoperabiliteitsperikelen en taalbarrières spelen.

De oplossing hiervoor moet daarom worden gevonden in:

- Het oprichten van vier Nederlandse tankpelotons, in totaal bestaande uit 16 tanks en 64 VTE’n, met een coördinerend element (14 VTE’n) die als modulaire basiscapaciteiten zijn toegevoegd aan 1XX.
- Het bewerkstelligen van een goede samenwerking tussen het OTK-peloton van 43X met 1XX.

Hierdoor kan de taalbarrière worden verminderd en kan harmonisatie plaatsvinden van tactieken, technieken en procedures (TTP). De gereedstelling van het Commando Landstrijdkrachten wordt op deze manier verbeterd, omdat er passende tankcapaciteit beschikbaar komt.

Op 7 november 2014 wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot internationale militaire samenwerking (Kamerstuk 33 279 nr. 12, 2014^{xxxiv}):

- Beide landmachten bezien de mogelijke integratie van de 43X in 1XX en als onderdeel hiervan 414II in 43X.
- Op landmachtgebied streeft Defensie naar het behoud van expertise met betrekking tot het opereren met tanks op compagnies- en bataljonsniveau.

In het verlengde van die integratie zijn de doelstellingen bij de opdracht tot oprichting van het OTK-peloton in februari 2015 als volgt (Ministerie van Defensie, 2020^{xxxv}):

- Het hele spectrum van landoptreden ‘organiek’ af te dekken voor optreden in het gehele geweldsspectrum en in alle type missies en escalatiedominantie af te dwingen.
- Het geïntegreerd optreden met tanks in het algemeen en in het bijzonder met (gemechaniseerde) infanteriebataljons en infanterie compagnieën door de samenwerking met Duitsland getraind te houden en de kennis daarover te borgen.
- De theoretische en vooral praktische kennis van en over het tankoptreden op de niveaus 1, 2 en 3 te behouden.

In de miljoenennota voor 2015 spreekt het kabinet de intentie uit om waar mogelijk en nodig de trend van dalende Defensie-uitgaven te keren. Geopolitieke ontwikkelingen, internationale en nationale veiligheidsanalyses geven daar dan alle aanleiding toe (Kamerstuk 34 475 X, nr. 1, 2016^{xxxvi}).

3.3.4 Weerstand tegen de terugkeer van tanks en de integratie van 43X in 1XX: 2015

Het inzicht in de noodzaak van gevechtstanks en de verruiming van de begroting worden niet automatisch en maar mondjesmaat vertaald naar daadwerkelijke maatregelen. Betrokkenen (GV-b, 2019^{xxxvii}) reflecteren hierop: “Sinds 2015 groeit de defensiebegroting weer en heeft C-LAS getracht de tanks terug te krijgen. Echter C-LAS kreeg (vooralsnog) nul op het rekest van de Defensiestaf met als reden dat we niet gaan repareren waar we afscheid van hebben genomen. Voor de NAVO is het echter, zeker met het toegenomen dreigingsniveau, nog wel van belang dat NAVO-landen gevechtstanks hebben voor onder meer artikel 5: verdedigen NAVO-grondgebied.”

Op 7 april 2015 verschijnt de haalbaarheidsstudie behoud kennis en ervaring tanks (Dplan, 2015^{xxxviii}). Hierin wordt nog eens benadrukt dat het gaat om: “een veelzijdige krijgsmacht met het vermogen zich staande te houden in een verslechterde veiligheidssituatie. Alleen een robuuste krijgsmacht met voldoende escalatiedominantie was/is in staat om de politieke en militaire doelstellingen te realiseren.”

In tegenstelling tot de aannames die gemaakt zijn bij het wegbezuinigen van de tanks, staat in dit rapport dat verschillende buitenlandse studies en gevoerde gesprekken aantonen dat de gevechtstank in de conflicten van de afgelopen decennia van grote waarde is geweest, maar ook de komende decennia van grote waarde zal zijn voor afschrikking, bescherming, verovering van terrein en escalatiedominantie. Zeker in vergelijking met andere wapensystemen.

Tevens bezit de gevechtstank, in tegenstelling tot andere wapensystemen, het vermogen om klokrond onder alle weersomstandigheden te kunnen opereren en is het incasseringsvermogen hoog en bezit de tank precisie vuurkracht.

Doordat 43X wordt geïntegreerd binnen 1XX kan de brigade zich onder leiding van deze divisie gereedstellen als een *full spectrum capable* gemechaniseerde taskforce, waar kennis en ervaring van het optreden met en tegen tanks worden behouden en geborgd op het niveau van de brigade, het bataljon, de compagnie en het peloton.

Ontwikkelingen in Oekraïne zijn een markering en vormen een trendbreuk met het verleden. De haalbaarheidsstudie concludeert dat aan de integratie/samenwerkingsconstructie van een Duits tankbataljon onder bevel van 43X ook een aantal niet/moeilijk kwantificeerbare voordelen zitten (Algemene Rekenkamer, 2021^{xxxix}):

- ‘Aanzien’ op het vlak van verregaande internationale samenwerking binnen de Europese context.
- Duitsland is in staat een (binationaal) vijfde tankbataljon te behouden.
- Nederland is in staat om op een kosteneffectieve manier te voorzien in een operationele capaciteit die het zelfstandig niet kan leveren, en vergroot hiermee de autonome slagvaardigheid van een veelzijdige en robuuste krijgsmacht.
- De Nederlandse krijgsmacht is in staat kennis en ervaring op de lagere tactische niveaus te behouden, die het anders zou verliezen.

Op 28 mei 2015 informeert de waarnemend C-LAS de C-43X middels het beleidsvoornemen de integratie te initiëren van 43X in 1XX. Dit biedt beide landen de mogelijkheid om wereldwijd binnen het gehele geweldsspectrum samen te werken in een gecentreerd, flexibel en multinationalaal gepantserd divisieverband. Hierdoor krijgt de integratie met Duitse tankeenheden nog verder gestalte en wordt de kennis van het tankoptreden bij de Nederlandse manoeuvre-eenheden geborgd (Ministerie van Defensie, 2020^{xi}).

In het najaar van 2015 worden in het Reorganisatieplan ‘oprichten OTK-peloton tankoptreden’ de volgende twee meer concrete doelstellingen of hoofdtaken van het OTK-peloton genoemd:

- De kennistaak van het tankoptreden: het ontwikkelen, het verzamelen en ordenen en het beschikbaar stellen en verspreiden van gefundeerde kennis over het vechten met en tegen tanks ten behoeve van de gereedstellingsactiviteiten van Nederlandse infanteriepelotons en infanterie compagnieën.
- De opleidings- en trainingstaak: als operationeel getrainde tankeenheden de onderdeelopleiding, onderdeelstraining en onderdeelsvorming (de operationele gereedstelling) van infanteriepelotons en infanterie compagnieën te ondersteunen.

Op 15 september 2015 kondigen Duitsland en Nederland de integratie van de 43X aan middels een persbericht (Kamerstuk 34 475 X, nr. 1, 2016^{xli}). Eind oktober 2015 wordt een *High Level Steering Group* 3-star (HLSG) overleg gevoerd in Berlijn. Tijdens dit overleg heeft HLSG het *New Lighthouse project* goedgekeurd van de integratie van 43X in 1XX.

3.3.5 Project Taurus start, Nederlandse capaciteit volgens NAVO-onvoldoende: 2016

Begin januari 2016 informeert de CDS zijn Duitse ambtsgenoot dat Nederland de zestien overgebleven en onverkoopbare tanks overdraagt aan Duitsland. Deze tanks zijn echter niet bestemd voor het Nederlandse 4e tankeskadron in 414II. De CDS geeft aan dat Duitse en Nederlandse staven werken aan een Technical Arrangement (TA) met betrekking tot Project Taurus. Als reactie bevestigt de Generalinspekteur der Bundeswehr dat Nederland gebruik mag maken van maximaal achttien Duitse Leopard gevechtstanks inclusief Duitse tankmunitie.

In februari 2016 ondertekenen de ministers van Defensie van beide landen de TA waarin het gaat om de binationale integratie tussen 43X en 1XX. De integratie betreft een viertal Implementing Arrangements (IAs) die samen Project Taurus vormen (Algemene Rekenkamer, 2021^{xlii}).

De vier IA's geven inzicht in de scope van Project Taurus en het gaat daarbij dus om meer dan alleen de integratie van 414II. In Nederland wordt aan de IA's gerefereerd met een viertal BC's Ministerie van Defensie, 2020^{xliii}):

- BC 3.0: Integratie van 43X in 1XX (zie: Irp 1638).
- BC 3.1: Integratie van Nederlandse OTK-peloton, Netherlands Armour Concept Development & Training unit (ACD&T) in 414II (zie Irp 1631).
- BC 3.3: Integratie 414II in 43X.
- BC 3.4: De Nederlandse bijdrage aan 414II (zie: Irp 1647).

De Landmacht heeft beraamd dat de exploitatiekosten van het gehele integratietraject jaarlijks circa Euro 19,5 miljoen zullen bedragen.

Het uiteindelijk aan de Landmacht toebedeelde budget van Euro 19 miljoen is met name benodigd voor het afdoen van:

- Personeelskosten voor het Nederlandse personeel in Duitsland (staf 1XX en 414II).
- Vergoeding voor gebruik en onderhoud van de achttien Duitse tanks en enkele andere voertuigen, inclusief brandstof en munitie. Iets dat niet is geëffectueerd (stand halverwege 2024).
- Gebruikelijke Nederlandse zaken zoals opleidingen, reizen, werkplekdiensten en persoonsgebonden uitrusting et cetera.

De verregaande samenwerking met Duitsland wordt in 2016 onder meer bevestigd tijdens de oefening *Promising Centauro* waarbij het brigadehoofdkwartier van 43X voor het eerst door de 1XX wordt getest en goed bevonden (Kamerstuk 34 735 X, nr.1, 2017^{xliv}). In 2016 blijft door de opstelling van Rusland de collectieve verdediging van Europa en het opbouwen van NAVO-capaciteiten noodzakelijk. In aanvulling op de afspraken van de NAVO-top in Wales, besluiten de lidstaten in juli 2016 tijdens de Warschau-top, tot een vooruitgeschoven militaire aanwezigheid op rotatiebasis in het oostelijke deel van het verdragsgebied.

Ondanks deze ontwikkelingen concludeert de NAVO in maart 2016 dat Nederland niet in staat is om met zijn brigades effectief bij te dragen aan de capaciteit die NAVO vraagt. Het vermogen ontbreekt om effectief deel te nemen aan een *high intensity battle* met een tegenstander die gebruik zal maken van gemechaniseerde eenheden.

3.3.6 Behoeft aan eigen gevechtstank in lijn met NAVO-eisen: 2017-2019

In Estland, Letland, Litouwen en Polen zijn vanaf begin 2017 multinationale battlegroups gestationeerd. Het opzetten van deze (beperkte) vooruitgeschoven militaire aanwezigheid is een maatregel die de bondgenootschappelijke solidariteit tot uitdrukking brengt. In oktober 2017 staat in het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' dat het kabinet circa Euro 1,5 miljard investeert in personeel en middelen voor Defensie. In 2017 wordt de Nederlands-Duitse samenwerking verdiept met een *Technical Arrangement* op het gebied van grondgebonden lucht- en raketverdediging. Verder levert Nederland onder leiding van Duitsland ongeveer 270 militairen aan de multinationale *battlegroup* NATO eFP-Litouwen (NATO, 2017^{xlv}). Dit zijn stafmedewerkers en een infanteriecompagnie met eigen ondersteuning (Kamerstuk 34 735 X, nr.1, 2017^{xlvi} en Kamerstuk 34 950 X, nr. 1, 2018^{xlvii}).

Door de conclusie van de NAVO, de combinatie van dreigingen (niet alleen van Rusland, maar ook van China en de onrust aan de zuidflanken) en de dan recente afspraken met bondgenoten, worden vervolgstappen noodzakelijk geacht. In januari 2018 tekenen Nederland en Duitsland een *Memorandum of Understanding* (MoU) inzake de samenwerking op medisch gebied en in mei 2018 tekenen zij een intentieverklaring inzake de digitale integratie van de landeenheden. Verder werken Nederland en Duitsland aan de harmonisatie van regelgeving en certificeringseisen, bijvoorbeeld voor het testen van munitie. In het kader van betrouwbaar partnerschap blijft Nederland in 2018 een (gemechaniseerde) infanteriecompagnie met ondersteuning aan de multinationale *battlegroup* in Litouwen beschikbaar stellen. In december 2018 sturen de Minister van Defensie en de Minister van Buitenlandse Zaken het Nationaal Plan ten behoeve van NAVO-uitgaven naar de Tweede Kamer (Kamerstuk 28 676, nr. 308, 2018^{xlviii}). Hierin bevestigt de regering haar politieke intentie om structureel te investeren in een aantal NATO-priority targets. Het betreft de volgende prioriteiten:

- F-35 jachtvliegtuigen.
- Vuurkracht op land.
- Vuurkracht op zee.
- *Special operations forces*.
- Cyber- en informatiedomein.

In dit verband is vooral vuurkracht op land interessant. Dit leidt in april 2019 tot het programma Versterking Vuurkracht Landoptreden (VVL) met de *heavy infantry brigade* als NAVO *priority target* (Ministerie van Defensie, 2020^{xlix}).

In diezelfde maand gaat ook de nota van DPLAN: 'Programma Defensie Materieel Proces (DMP) Versterking Vuurkracht Land', naar de minister, waarin de ambitie voor het versterken van de vuurkracht verder wordt uitgewerkt.

DMP staat voor het Defensie Materieel Proces, het proces dat Defensie doorloopt bij verwerving van materieel, vastgoed en IT-projecten van meer dan Euro 25 miljoen. Eén van de bijlagen van deze nota is het DMP-A/B document voor de aanschaf van gevechtstanks (A/B is een verwijzing naar de fases in het DMP).

Op basis van NAVO-eisen en een benchmark met andere NAVO-partners, concludeert het ministerie dat 44 operationeel ingedeelde gevechtstanks de minimale omvang van het tankbataljon vormen om het gevecht met een (*near*) *peer competitor* te kunnen winnen. Om de vereiste inzetbaarheid te kunnen garanderen, zijn daarnaast acht tanks als logistieke reserve noodzakelijk. De enige gevechtstank die tijdig voldoet aan de gestelde eisen aan vuurkracht, bescherming, mobiliteit, leidbaarheid, voortzettingsvermogen en interoperabiliteit, is de nieuw in productie zijnde Leopard 2A7+.

Het DMP-A/B document geeft drie redenen aan waarom het Ministerie van Defensie tanks wil kopen (Algemene Rekenkamer, 2021^l):

1. Indien de Nederlandse krijgsmacht geen eigen tankcapaciteit opricht, voldoet het niet aan de door Nederland geaccepteerde NATO-*priority targets* met mogelijk politiek strategische implicaties.
2. 43X is zonder tankcapaciteit niet in staat om daadwerkelijk een vuist te maken tegen een (*near*) *peer competitor* zoals de Russische Federatie (RF), maar niet alleen tegen de RF. Het veranderde dreigingsbeeld heeft ertoe geleid dat in de huidige samenstelling de *Heavy Infantry Brigade* onvoldoende slagkracht heeft om invulling te kunnen geven aan haar rol. Dit zal overigens niet alleen leiden tot een zeer beperkte kans op tactisch succes maar zal ook in een directe confrontatie leiden tot zware verliezen waarbij zelfs vernietiging niet is uitgesloten.
3. Inzet van gevechtstanks is in sommige gevallen de enige mogelijkheid om een bepaald gebied fysiek te beïnvloeden. De opponent beschikt over goede *Anti Access and Area Denial* (A2AD) capaciteiten die het gebruik van het luchtruim kunnen ontzeggen.

Naast de expliciete behoefte aan meer gevechtstanks gaat ook de verdere integratie door. De DoI van 2019 verwoordt de intentie om alle toekomstige ontwikkelingen van beide landmachten met elkaar te synchroniseren om zo gezamenlijk eenheden te kunnen uitrusten en voorbereiden om binationaal onder de vlag van NAVO, EU of Verenigde Naties (VN) voor operaties in te kunnen zetten.

Tijdens de *Leaders meeting* in december 2019 wordt Nederland, ondanks de inspanningen, erop aangesproken wel de NAVO-targets te hebben geaccepteerd, maar deze niet waar te maken. De uitgaven aan Defensie als percentage van het bbp is in 2019 1,33% terwijl het Europees gemiddelde dan 1,58% (figuur 2) is. Op het gebied van inzet en gereedheid wordt meer van Nederland verwacht. Jarenlange bezuinigingen op Defensie hebben ertoe geleid dat de nadruk in eerste instantie vooral is komen te liggen op het herstel van de organisatie (Kamerstuk 35470 X, nr1, 2020^{li}).

3.3.7 Financiële krapte en moeite met het halen van capaciteitsdoelstellingen: 2020

In het Rijksjaarverslag Defensie van 2020ⁱⁱⁱ wordt nog eens benadrukt dat de gevolgen van decennia aan bezuinigingen niet in één kabinetsperiode kunnen worden weggewerkt. Om te zorgen dat Defensie zijn grondwettelijke taak kan uitvoeren wordt op 15 oktober 2020 de Defensievisie 2035 gepresenteerd.

Hierin staat dat de Nederlandse krijgsmacht:

- Zowel kleinschalig en specialistisch als in groter verband moet kunnen optreden.
- Snel op meerdere plekken tegelijk moet kunnen zijn en ook lang kunnen blijven.
- De vrede moet kunnen bewaken.
- De zwaarste vormen van geweld moet kunnen toepassen en kunnen vechten om te winnen.

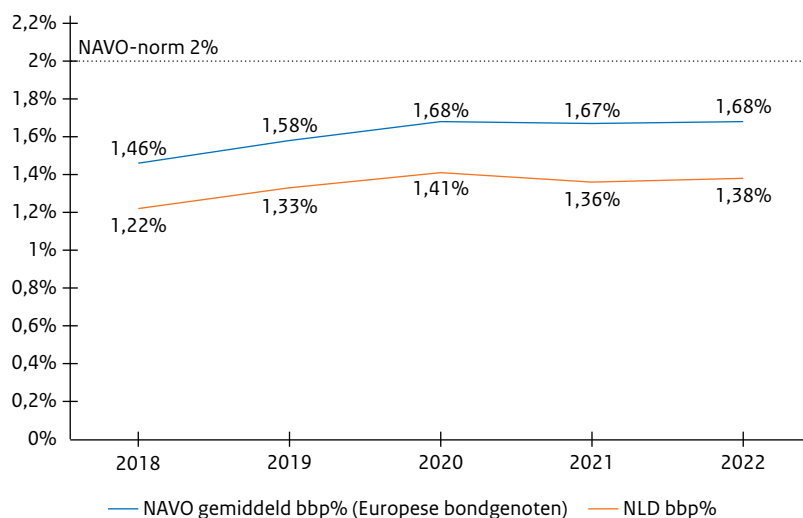
Andere belangrijke thema's zijn het functioneren als betrouwbaar nationaal en internationaal partner en een autonoom Europa in essentiële strategische zaken. Escalatiedominantie is daarbij één van de tien inrichtingsprincipes. Het wordt in de Defensievisie 2035 niet expliciet genoemd, maar het komt wel aan de orde in het rapport 'Leren van (her)prioriteren - Kennisbehoud tanks' (Ministerie van Defensie, 2020ⁱⁱⁱⁱ) dat de gevechtstank in de conflicten van afgelopen decennia, maar ook voor de komende decennia, van grote waarde was (en is) voor de afschrikking, bescherming, verdediging en verovering van terrein, ook in verhouding tot andere wapensystemen (Algemene Rekenkamer, 2021^{lv}). Daarmee is de tank cruciaal in escalatiedominantie. De Defensie-uitgaven als percentage van het bbp zijn in 2019 1,33% en stijgen in 2020 naar 1,41%, maar deze stijging is zo goed als in zijn geheel te verklaren aan de neerwaartse bbp-ontwikkeling door COVID-19.

Nederland raakt als vijfde economie van de EU hierdoor militair verder achterop. Internationaal wordt dat ook gezien en niet begrepen. De NAVO vraagt dan ook om stappen teneinde tekortkomingen bij het invullen van de toegewezen capaciteitendoelstellingen te adresseren. Duidelijk wordt dat Europa zelfstandiger moet kunnen optreden wanneer Europese belangen in het geding zijn. In 2020 worden er verdere stappen gezet in de binationale samenwerking met Duitsland.

Naast het feit dat het Nederlandse Commando Landstrijdkrachten met Duitsland *stand-by* staat voor de *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF), bereidt 43X samen met 1XX de eFP-Litouwen 2021-2 voor. 414II dat uit Duits en Nederlands tankpersoneel bestaat, zal hiervoor de basis vormen. Het Commando Landstrijdkrachten continueert in 2020 het vergroten van interoperabiliteit met het Duitse leger, zoals in het kader van het *project Griffin*. Dat is de gemeenschappelijke ontwikkeling van een binationaal *Strategic Communications Plan* (StratCom), een belangrijk middel binnen de twee landmachten, maar ook extern. Hierdoor wordt de doelstelling 'bereiken van interoperabiliteit' beter ondersteund (Kamerstuk 35 830 X, nr.1, 2021^{lv}).

3.3.8 Russische inval Oekraïne, fundamentele toename financiële ruimte, eerste inzet gevechtstanks sinds jaren en één NLD DEU Army Vision: 2021-2022

In 2021 wordt voor herstel van Defensie via de motie Hermans circa Euro 300 miljoen structureel beschikbaar gesteld. Bovendien wordt eind 2021 het Coalitieakkoord gepresenteerd waarin op structurele basis circa Euro 3 miljard in Defensie wordt geïnvesteerd. Hierdoor kan Defensie belangrijke stappen zetten richting herstel en modernisering van de organisatie. In 2021 geeft Nederland 1,36% van het bbp uit aan Defensie (Kamerstuk 36 100 X, nr. 1, 2022^{lvi}). Een percentage dat achterloopt op het NAVO-gemiddelde van 1,67% in dat jaar (zie figuur 2).



Figuur 2 | Ontwikkeling gemiddeld bbp percentage 2018-2022 Europese bondgenoten

Bron: Kamerstuk 36 360 X, nr1, 2023^{lvii}

In 2021 heeft Nederland ongeveer 700 militairen aan eFP-Litouwen beschikbaar gesteld en ingezet. De Nederlandse bijdrage aan eFP roteert ieder halfjaar. De bijdrage wordt bepaald op basis van de benodigde capaciteit in de multinationale *battlegroup* en de in Nederland beschikbare capaciteit. Nederland zet hierbij in op het leveren van capaciteit die er in het kader van het *National Defence Plan* Litouwen wordt gevraagd en dat is een manoeuvre-element van compagniesgrootte. In de eerste helft van 2021 bestond dit uit een 'gemotoriseerde compagnie'. Daarnaast wordt met circa 25 staffunctionarissen bijgedragen aan de multinationale *battlegroup* en aan het nationaal stafelement.

In de tweede helft van 2021 bestaat de Nederlandse bijdrage aan de multinationale *battlegroup* uit het Nederlandse deel van de Duits-Nederlandse tankeenheid, oftewel een eskadron van 414II. Nederland zet daarmee voor het eerst sinds vele jaren weer gevechtstanks in en dat ook nog eens buiten Nederland en in NAVO-verband. Iets wat zonder Project Taurus niet mogelijk zou zijn geweest.

In 2022 geeft Nederland 1,38% van het bbp uit aan Defensie. Op 24 februari 2022 valt Rusland Oekraïne binnen en daarmee wordt steeds duidelijker dat het voor de bescherming van het Europese NAVO-grondgebied essentieel is om zwaarbewapende manoeuvre eenheden te hebben. In Duitsland vindt kort na de inval een politieke omslag plaats ten aanzien van het (defensie) veiligheidsbeleid, ook wel de 'Zeitenwende' genoemd.

Op 27 februari 2022 wordt in een speech door de Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland Olaf Scholz Euro 100 miljard toegezegd voor modernisering van de Bundeswehr. Ook in Nederland beïnvloedt de inval de politieke bereidheid om extra geld beschikbaar te stellen aan Defensie. Uit de Defensienota van 1 juni 2022 valt op te maken dat de samenwerking tussen het Commando Landstrijdkrachten en het Duitse Heer op korte termijn verder versterkt moet worden.

In november 2022 tekenen Nederland en Duitsland de *Common Army Vision* met één visie voor twee landmachten (Ministerie van Defensie, 2022^{lviii}). De kern van deze visie is dat er 100% uitwisselbare eenheden moeten komen tussen het Commando Landstrijdkrachten en het Duitse Heer en dat op alle vakgebieden (Alderen, 2023^{lix}). Er wordt onderkend dat geen land meer in staat is om in het huidige tijdsgewricht in zijn eentje alle uitdagingen op het veiligheidsgebied het hoofd te bieden (Kamerstuk 36 360 X, nr1, 2023^{lx}).

Naast het integreren van de laatste gevechtsbrigade van het Commando Landstrijdkrachten in het Duitse Heer is in de nieuwe visie opgenomen om meer *unity of effort* te creëren door:

- Het inzetten van aanvullende uitwisselingspersoneel in elkaars staven.
- Door af te stemmen hoe de planning van de gereedstelling beter op elkaar kan worden aangesloten. In plaats van nationale planningsprocessen moet de planning vroegtijdig wederzijds gesynchroniseerd worden, zodat de geïntegreerde eenheden eenduidig opdrachten krijgen.
- Door een nauwere samenwerking tussen de kenniscentra van beide landmachten moet meer *unity of thinking* gecreëerd worden. Dit is relevant, omdat alle Nederlandse brigades moeten kunnen opereren binnen hun Duitse hogere divisieniveau. Door de gewenste *interchangeability* geldt dit ook op bataljonsniveau.

Het uiteindelijke doel hiervan is om met elkaar te kunnen vechten en winnen. Door zowel op de korte als op de lange termijn de doorontwikkeling van doctrine en concepten nauw met elkaar af te stemmen wordt een wezenlijke bijdrage geleverd aan het vergroten van de interoperabiliteit in de toekomst en draagt daarmee bij aan de beoogde *interchangeability* (Alderens, 2023^{lxi}). *Interchangeability* wordt bereikt met het principe van *organize as you fight*. Dit betekent dat de brigades van het Commando Landstrijdkrachten op eenzelfde manier worden ingebed in het Duitse Heer als dat ze bij een bondgenootschappelijke verdediging zouden worden ingezet. De inzet wordt op termijn bepaald door het *New NATO Force Model* (NFM), dat tijdens de NAVO-top in Madrid van juni 2022, politieke goedkeuring heeft gekregen (Kamerstuk 36 360 X, nr1, 2023^{lxii}).

Gekoppeld aan meer *unity of thinking* is in de visie vastgelegd nog meer in te steken op het gezamenlijk doen van operationele behoeftestellingen, zodat in de toekomstig vaker identieke of in elk geval interoperabele landsystemen voor beide landmachten kunnen worden gekocht (Alderens, 2023^{lxiii}). Door de samenwerking is Nederland in staat om de NAVO een brigade te leveren die ingebed is in een divisiestructuur. Hiermee kan in het hoogste geweldsspectrum tegen een gelijkwaardige tegenstander opgetreden worden. Duitsland wordt met de samenwerking in staat gesteld om met twee nationale brigades een volwaardige divisie op te stellen, waardoor capaciteit beschikbaar blijft voor andere opgaves (Alderens, 2023^{lxiv}).

3.3.9 Overzicht doelstellingen en tussenconclusie Project Taurus

Als er naar de ontstaansgeschiedenis en de daarbij geformuleerde doelstellingen van Project Taurus wordt gekeken, zijn er vijftien doelstellingen te onderscheiden die hieronder chronologisch zijn opgenomen. Daarmee wordt een antwoord gegeven op deelvraag drie en vier.

Doelstelling 1: Internationale samenwerking o.a. door het trainen van Nederlandse eenheden op Duitse tanks

De eerste keer dat iets over tanks wordt vastgelegd, is in de DoI van 2013 met Duitsland, waarin wordt gesproken over de: Training of NLD-units with DEU-tank units.

De aannames zijn dat: dit een van de initiatieven is waarmee Nederland een voortrekkersrol kan pakken binnen Europa op het gebied van internationale samenwerking, dat er schaalvoordelen behaald kunnen worden, dat kennis en kunde van een derden gebruikt kunnen worden en dat er capaciteiten overeind gehouden kunnen worden. Hieruit blijkt dat er in ieder geval twee lagen van doelstellingen te onderscheiden zijn, die van Project Taurus zelf en die van internationale samenwerking.

Doelstelling 2: Kennisbehoud tankoptreden door OTK-peloton

In 2014 wordt doelstelling 1, BC 3.0, gemaakt en komt er met BC 3.1 een nieuwe doelstelling bij. Het gaat om kennisbehoud van het tankoptreden door Nederlands personeel op te leiden in een OTK-peloton. De aanname is dat dit voorkomt dat kennis van het tankoptreden volledig kwijtgeraakt zou worden.

Doelstelling 3: Gereedstelling Commando Landstrijdkrachten vergroten door oprichten tankeskadron (compagnie)

Het besef komt in hetzelfde jaar nog, dat het OTK-peloton niet voldoende is om gevechtstankkennis te bestendigen. De twee Nederlandse pantserinfanteriebataljons kunnen op deze manier niet optreden met en tegen tanks. Er komt een nieuw op te richten tankeskadron (compagnie) om deze problemen te verhelpen en de gereedstelling van het Commando Landstrijdkrachten te verbeteren.

Doelstelling 4: Samenwerking bestendigen door integratie van de 43X in 1XX

Om een goede samenwerking verder te stimuleren wordt in 2014 besloten tot de integratie van 43X in 1XX.

Doelstelling 5: Kunnen optreden in Divisieverband

De integratie van de 43X maakt samenwerken in gecentreerd, flexibel en multinationaal gepantserd divisieverband mogelijk.

Doelstelling 6: Hele geweldsspectrum landoptreden organiek afdekken

In de loop van 2014 komt het besef dat er sprake is van een andere geopolitieke situatie. De ambitie wordt mede daardoor in 2015 opgeschroefd naar het gereedstellen van een *full spectrum capable* gemechaniseerde *taskforce*.

Doelstelling 7: Aanzien door internationale samenwerking binnen de Europese context

Als klein land is Nederland voor een aantal zaken afhankelijk van multinationale verbanden en heeft dus belang bij het handhaven en stimuleren van die verbanden. Project Taurus wordt met zijn diepe integratie gezien als een *lighthouse* project om die verbanden te versterken en de zichtbaarheid van Nederland te vergroten.

Doelstelling 8: Kosteneffectieve operationele capaciteit

De schaalvoordelen van de samenwerking, het gebruik van Duitse voorzieningen en materieel maken Project Taurus in theorie kosteneffectiever dan het zelfstandig oprichten van gevechtstankcapaciteit.

Doelstelling 9: Autonome slagkracht

Project Taurus verschaft Nederland operationele capaciteit die het zelfstandig niet kan leveren.

Doelstelling 10: Integratie 414II in 43X (BC 3.3)

Naast de integratie van 43X in 1XX is er sprake van een diepe integratie waaraan doelstelling 10 en 11 zijn verbonden. Het gaat hier om de integratie van 414II in 43X.

Doelstelling 11: Integratie Nederlandse eskadron in 414II (BC 3.1 en 3.4)

In het verlengde van de integratie zoals genoemd bij doelstelling 10 is een eskadron (het 4e) geïntegreerd in 414II.

Doelstelling 12: Voldoen aan NATO-priority targets

In 2016 concludeert de NAVO dat Nederland niet effectief bijdraagt aan de capaciteit die de NAVO zoekt: een *Heavy Infantry brigade* met tanks.

In 2019 komt vanuit Nederland het programma VVL waarin wordt gesteld dat er minimaal 44 operationele gevechtstanks en acht logistieke reserves nodig zijn voor een NAVO-waardig gevechtstankbataljon. Project Taurus levert op zijn minst lessen tot het oprichten van een gevechtstankbataljon en eventueel zelf de vereiste gevechtstankcapaciteit. Voorlopig is er zonder Project Taurus in ieder geval niets op het gebied van tanks.

Doelstelling 13: Gezamenlijk kunnen vechten en winnen door synchronisatie

Het vergroten van het vermogen om te kunnen vechten en winnen door verdere synchronisatie van concepten en doctrines. Met andere woorden: *organize as you fight*. Dit zijn thema's die uit de *common army vision* (2022^{bxv}) van Nederland en Duitsland komen. Synchronisatie vergroot *unity of thinking*, de interoperabiliteit en uiteindelijk de slagkracht. Project Taurus is met zijn diepe integratie een voorloper van synchronisatie. Lessen over randvoorwaarden voor het gezamenlijk optreden worden hier in de praktijk opgehaald.

Doelstelling 14: Geschikt zijn voor binationale inzet onder de vlag van NAVO, EU of VN voor operaties

Deze doelstelling vloeit voort uit de vorige en is actueel door de inzet van bij Project Taurus betrokken militaire eenheden voor eFP-Litouwen.

Doelstelling 15: Interchangeability

Interchangeability is het vermogen om materieel te kunnen uitwisselen. Dit vermogen wordt vergroot door in gezamenlijkheid op te trekken bij het doen van aanbestedingen. De eisen die aan het materieel worden gesteld kunnen aan de voorkant worden gesynchroniseerd. Door de diepe integratie is eerder duidelijk wat daarvoor nodig is.

De vijftien doelstellingen hebben hier en daar thematische overlap. Om herhaling te voorkomen zijn de doelstellingen daarom geclusterd in een zestal thema's.

Thema 1: Internationale samenwerking

Hieronder vallen de doelstellingen: 1, 4, 7, 10 en 11.

Thema 2: Kennisbehoud tankoptreden

Hieronder valt doelstelling: 2.

Thema 3: Effectiviteit: militaire gereedstelling/militair effect

Hieronder vallen de doelstellingen: 3, 5, 6, 13 en 14.

Thema 4: Efficiëntie: kosteneffectiviteit (doelmatigheid)

Hieronder vallen de doelstellingen: 8 en 15.

Thema 5: Autonome slagkracht en soevereiniteit

Hieronder valt doelstelling: 9.

Thema 6: NATO-priority targets

Hieronder valt doelstelling: 12.

De opsomming van doelstellingen laat een duidelijke evolutie zien. In het begin zijn de ambities bescheiden en gericht op het kleinschalig behoud van kennis, omdat die kennis anders verloren gaat. Het feit dat er op dat moment niet veel meer mogelijk is, komt door jaren van bezuinigingen. Door de relatief rustige geopolitieke situatie wordt de noodzaak voor een wapensysteem in het hoogste geweldsspectrum buiten het Commando Landstrijdkrachten nauwelijks gezien. Uit verschillende rapporten van onder andere de Algemene Rekenkamer wordt geconcludeerd dat het besluit van destijds om de gevechtstanks weg te doen onvoldoende is onderbouwd. De gemaakte keuzes en de nog steeds bestaande behoefte aan tanks maken een oplossing als Project Taurus destijds noodzakelijk. Die noodzaak zorgt ervoor dat twee jaar later, tegen de bestuurlijke weerstand in, een start wordt gemaakt met BC 3.0.

Bestuurlijke weerstand is er niet omdat er gegronde reden zijn om het niet te doen, maar omdat: “we niet gaan repareren waar we afscheid van hebben genomen.” Het besef dat tanks nodig zijn, is er vrijwel onmiddellijk, maar het duurt langer voordat Project Taurus vaste voet aan de grond krijgt. Om de initiële weerstand te verminderen zijn de politieke wil tot internationale samenwerking en het succes van Project Taurus belangrijk. Uiteindelijk is het vooral de veranderende geopolitieke situatie die ervoor zorgt dat argumenten die al vanaf 2011 bestaan een meer vruchtbare bodem vinden. Het besef groeit dat het gaat om een essentiële capaciteit in de moderne oorlogsvoering.

Dit betekent ook meer financiële ruimte en dus meer mogelijkheden voor Defensie. Hierdoor worden doelstellingen in toenemende mate in termen van operationele capaciteit geformuleerd. De bescheiden doelen uit het begin vormen het fundament van de grotere doelen later. Wat daarmee bedoeld wordt, is dat eerst kennis, kunde en opgeleid personeel nodig zijn, voordat er aan een operationele gereedstelling gedacht kan worden. Pas als die eenheid gereed is kan aan NATO-priority targets worden voldaan. In termen van prioritering is dat lastig, want alles is nodig voor de beschikbaarheid van een autonoom gevechtstankbataljon en een geslaagde samenwerking.

Militairen met een Leopard 2 gevechtstank oefenen optreden tijdens wintercondities.



4 Analyse doeltreffendheid en doelmatigheid van Project Taurus

In hoofdstuk drie is ingegaan op de historische context en de doelstellingen van Project Taurus en zijn de deelvragen 1 tot en met 4 beantwoord. In dit hoofdstuk vindt de analyse op doelmatigheid en doeltreffendheid plaats. Hierbij wordt aan de hand van de deelvragen 5 tot en met 10 gekeken of de doelstellingen zijn gehaald, welke factoren daar invloed op hebben gehad en of het beleid doelmatig is. Kortom zijn de hypotheses (aannames van het beleid) bewezen of moeten ze verworpen worden.

4.1 Doeltreffendheid van Project Taurus

4.1.1 Effectiviteit in het behalen van de doelstellingen

Beleid kan niet doelmatig zijn zonder dat het doeltreffend is. Daarom wordt in dit hoofdstuk begonnen met de vraag of de doelstellingen effectief gehaald zijn en of de aan de voorkant gemaakte aannames klopten. De gevonden doelstellingen uit hoofdstuk 3 worden naast de bevindingen uit de interviews gelegd. Eerst om te kijken of de doelstellingen uit dat hoofdstuk volledig zijn en vervolgens om te kijken of ze zijn gehaald.

Zoals in het historisch overzicht is geschetst, is Project Taurus indirect het resultaat van het wegbezuinigen van de (gevechts)tanks in 2011. Uit de interviews blijkt dat het Commando Landstrijdkrachten vrijwel direct na de bezuinigingen is gaan zoeken naar mogelijkheden om dat te repareren. Hier wordt gesproken over repareren, omdat er zonder gevechtstanks weliswaar relatief goed statisch verdedigd kan worden met antitankmiddelen, met infanterie en met vuursteun, maar aanvallen om een militaire doelstelling te behalen lukt niet meer. De gevechtstank is een cruciaal middel in het gevecht van de verbonden wapens en zonder is Defensie volgens respondenten als een: orkest zonder pauken, een fregat zonder schroef, een timmerman zonder hamer, of volgens Voorhoeve (voormalig minister van Defensie) in de NRC (Meeus, 2022^{bvi}) een tandarts zonder boor. Belangrijke factor in het ontstaan van Project Taurus is het goede netwerk van toenmalig Commandant Landstrijdkrachten Luitenant-generaal De Kruif in Duitsland, door zijn werkervaring in Duitsland en het volgen van de Führungsakademie der Bundeswehr (FüAkBw). Zo heeft De Kruif ook een goede band met Luitenant-generaal Kasdorf; de toenmalige inspecteur des Heeres. Kasdorf komt in 2013 met de vraag: “ik heb gevechtstanks maar geen mensen, waarop De Kruif reageert met: ik heb mensen maar geen gevechtstanks.”

Op dat moment is volgens directbetrokkenen het doel ook niet groter dan ‘de dirigent’ in staat stellen om het gevecht van de verbonden wapens te oefenen. Dat wil zeggen zorg ervoor dat de nucleus van de kennis op dat niveau niet verloren gaat, met name op niveau 4, 5, compagniesniveau en bataljonsniveau. Er gaan weliswaar nog pelotons op missie naar Uruzgan, maar niet boven het niveau van peloton.

De Landmacht is dus kennis aan het kwijtraken niet alleen op het gebied van tanks, maar ook in het vermogen om genie, vuursteun, cavalerie en infanterie verbonden met elkaar te laten opereren. Het effect van de tanks is hierin cruciaal en moet in de opleiding en training worden teruggebracht. Sommige respondenten geven aan dat kennisbehoud met zo’n klein ‘pelotonnetje’ niet kan, maar dat dit het hoogst haalbare is in die tijd. Dit blijkt ook uit de beleidstheorie waarin al snel naar vier pelotons met zestien tanks gestreefd wordt. De intentie is ook niet om het meteen helemaal uitgedacht te hebben. Het idee is: “we gaan iets proberen en als het iets is, dan gaan we ermee door en als het niks is dan stoppen we ermee.” In deze periode speelt in ieder geval nog niet, in tegenstelling tot wat in het beleidstheoretisch hoofdstuk geïmpliceerd wordt, de samenwerking met Duitsland. Het was meer een

proces dat parallel aan Project Taurus liep. Neemt niet weg dat het een logische keuze is om met Duitsland samen te werken, maar geen doel op zich. Wat ook duidelijk wordt, is dat volgens betrokkenen Project Taurus vanuit de uitvoering is ontstaan (zie ook: Zandee & Ellison, 2024^{levii}). Zo biedt de Directie Algemene Beleidszaken (DAB) van Defensie in eerste instantie ook enige weerstand tegen het herintroduceren van de tanks, omdat het niet binnen het dan heersende beleid past. Deze bevinding bevestigt het beeld uit het beleidstheoretisch hoofdstuk. Een doelstelling die in het beleidstheoretisch hoofdstuk nog wat afgezwakt wordt, maar door respondenten wel expliciet wordt genoemd, is dat Project Taurus financieel gedreven is. Natuurlijk komen de bezuinigingen aan de orde en wordt later ook gesproken over het op een kosteneffectieve manier voorzien in een operationele capaciteit.

Dat mag volgens respondenten niet betekenen dat je begint met een financieel argument en dat er daarna pas naar de behoefte en het effect wordt gekeken. Hierdoor dreigt de echte doelstelling van Project Taurus niet meer te worden dan dat wat overblijft na financiële overwegingen. Iets vergelijkbaars is gebeurd tijdens de bezuinigingen van 2011. Het beleidstheoretisch hoofdstuk laat zien dat die bezuinigingen een voldongen feit zijn waar later een operationele sticker op wordt geplakt. Het argument luidt dat de gevechtstank een verouderd wapensysteem is en dat de tankcapaciteit kan worden opgevangen door de Apache. Op het moment dat het kennisbehoud succesvol blijkt, gaan mensen in Den Haag ook overstag en wordt Project Taurus als kans gezien. Het sluit aan bij de discussie over de Europese verdedigingscapaciteit en Nederland heeft daarin mogelijk met Project Taurus een voorbeeldfunctie. De woorden *boegbeeld*, *lighthouse project* en *exportmodel* worden vaak gebruikt om dit te duiden.

Respondenten verwijzen ook naar het gevecht van de verbonden wapens dat door beide partijen in Oekraïne gevoerd wordt en daardoor weer relevant wordt. Door de geopolitieke situatie ontstaat het idee dat Project Taurus, maar ook internationale samenwerking in algemene zin, veel grootschaliger aangepakt moet worden. Vooral ook omdat in Nederland het brigadeniveau in die tijd onder druk staat. Dat blijkt onder andere uit het feit dat er nog maar twee pantserinfanteriebataljons bij 43X zijn, twee bij 13X en daarnaast nog de Luchtmobiele Brigade (LMB). Terwijl landmachers ervan uitgaan dat dit het niveau is waarop het gevecht van verbonden wapens wordt gevoerd. Dus als die capaciteit verloren gaat, vermindert het militair vermogen. Tegen deze achtergrond is er in 2014/2015 een ontmoeting waarbij de toenmalig Commandant Landstrijdkrachten, en de toenmalige ministers van Defensie van Nederland en Duitsland aanwezig zijn. Onderwerp van gesprek is de vraag of de militaire samenwerking niet in een groter geheel gedaan kan worden. Dit is het moment waarop 414II in 43X en de integratie van 11 LMB met DSK op de tekentafel komen. Er wordt door respondenten gespeculeerd dat die internationale inbedding van Nederlandse brigades ervoor zorgt dat het politiek gezien een stuk lastiger wordt om eenheden op te heffen. Het geheel betekent in ieder geval dat al vrij snel na aanvang van Project Taurus het doel is opgeschaald. Dit is in lijn met de beleidstheorie en vult een blinde vlek van het daadwerkelijke opschalen in deze periode in.

Naast 414II is er ook wat breder gekeken, want de NAVO vraagt in die tijd driekante brigades en formaties. De Duitsers kunnen die niet leveren, maar zijn wel in staat om een divisie gereed te stellen, wat Nederland op zijn beurt niet kan. Het divisieniveau is cruciaal, ook omdat de NAVO die inmiddels meer gaat vragen, en daaruit wordt de conclusie getrokken dat als Nederland in Havelte met een tankbataljon uit Duitsland een driekante brigade kan oprichten, dan zijn beide partijen daarmee gediend. Duitsland kan dan met 1XX een extra driekante brigade gereedstellen. Daarmee voldoen ze aan de NAVO-norm. Nederland wordt in staat gesteld om het gevecht van de verbonden wapens in NAVO-verband uit te voeren met een driekante brigade.

Nederland heeft zelf weliswaar drie brigades waarmee het theoretisch een divisie zou kunnen vormen, maar volgens de respondenten zijn de drie brigades niet complementair noch *fully operational capable*, waardoor dat eigenlijk niet kan. Consequentie is ook dat Nederland zelfstandig zeer beperkt dingen kan doen. De uitkomst is dat 43X bij 1XX wordt ondergebracht. Deze geïntegreerde opzet biedt ook mogelijkheden tot binationale inzet.

Het in de opleiding al leren kennen van elkaars cultuur en de barrières die daarbij komen kijken, biedt voordelen bij uiteindelijke inzet. Vertrouwen kan worden gebouwd en inzet gebeurt in de praktijk toch vaak in multinationaal verband. Het motto hierbij is: “alleen ben je sneller, samen komen we verder” (zie ook: 43X, 2022^{lviii}). Dit integratieproces wordt door de respondenten ook wel als een revolutionair principe gezien, omdat een tankbataljon van het ene land bij een ander land wordt ondergebracht. Bovendien wordt Duitsland gezien als Nederlands belangrijkste strategische partner op het gebied van landoptreden. Pragmatische argumenten daarvoor zijn: historisch is er in de Koude oorlog al veel samengewerkt, het Nederlandse Commando Landstrijdkrachten heeft veel Duits materieel, Duitsland grenst aan Nederland, het is een groot land met oefenterreinen waar het gevecht van de verbonden wapens geoefend kan worden en waarvan de cultuur, met bijvoorbeeld het Rijnlandse model, niet totaal anders is dan de Nederlandse (zie ook paragraaf 3.2, Historie). Verder zijn er minder beperkingen zoals die in Nederland gelden met de omgevingswet en hoeft er met Duitsland niet ook nog een hele logistieke keten gebouwd te worden. Vanaf 2016 wordt volgens betrokkenen wat nadrukkelijker nagedacht over de opbouw van het gevechtstankbataljon om ervoor te zorgen dat Nederland niet alleen op papier is gegroeid, maar dat de eenheid ook echt wat kan. Er wordt daarom een begin gemaakt met het investeren in *Combat Support* (CS) en *Combat Service Support* (CSS).

Doelstellingen voor de toekomst zijn onder andere dat het zogenaamde *warfighting* herontwikkeld moet worden, omdat dit in algemene zin is afgezworen. Dit is noodzakelijk met het oog op de nieuwe geopolitieke werkelijkheid waarin er naar een hogere graad van gereedheid gestreefd wordt. Daarnaast wordt het Commando Landstrijdkrachten meer in lijn gebracht met wat de NAVO eist. De consequentie is dat het oefenprogramma met gevechtstanks en pantserinfanterie veel intensiever moet gaan worden. Daar is Project Taurus dus nog niet, met tot nu toe slechts twee oefeningen, wat mede veroorzaakt is door de gebrekkige beschikbaarheid van gevechtstanks (zie ook: 1. Panzerdivision, 2019^{lix}). Daarnaast staat de NAVO niet stil. Tijdens de top in Madrid van juni 2022 is er akkoord gegeven op een nieuw strategisch concept het *NATO Force Model* (NFM). Dit model vereist dat de toegezegde eenheden permanent beschikbaar zijn, in tegenstelling tot het eerdere *force generating model*. Toezeggingen worden minder vrijblijvend, anders zijn grootschalige oefeningen niet te plannen (zie ook: NATO, 2024^{lxx}).

Er wordt ook gekeken naar gezamenlijke aanbestedingsprocedures met als motto: “wat goed genoeg is voor Duitsland is goed genoeg voor Nederland”. Hierdoor krijgt Nederland meer “*bang for the buck*” en wordt het Commando Landstrijdkrachten meer interoperabel. Het feit dat Nederland zo in staat wordt gesteld om grotere bestellingen te doen bij wapenleveranciers betekent dat er niet achteraan de rij hoeft te worden aangesloten. Op dit gebied is er al een gemeenschappelijke aanbesteding gedaan voor de Boxer (pantserwielvoertuig) en Puls (raketartillerie), maar deze ontwikkeling is mogelijk ook relevant voor de aankoop van gevechtstanks. Uiteindelijk, en dat wordt ook verwoord in de *Common Army Vision* en het beleidstheoretisch hoofdstuk, moet dit leiden tot meer *interchangeability*. Door dezelfde “*operational requirements*” aan materieel te stellen verkrijgen de krijgsmachten dezelfde type systemen die daardoor makkelijk uitgewisseld kunnen worden. “*Train and organize as you fight*”, wil zeggen dat de doctrines beter op elkaar aansluiten (zie ook: Alderen, 2023^{lxxi}). De diepe integratie die zo gestalte krijgt moet het mogelijk maken dat eenheden modulair in en uit het samenwerkingsverband geklikt kunnen worden al naar gelang de nationale behoefte of de multinationale behoefte dat vraagt. Theoretisch zonder dat daarmee de soevereiniteit van beide landen wordt aangetast.

Deze tussentijdse bevindingen laten zien dat respondenten geen compleet andere doelstellingen benoemen dan uit de beleidsstukken blijkt. De interviews bieden vooral meer verdieping en achtergrondinformatie.

Nu de doelstellingen uit de beleidstheorie zijn vastgesteld en gevalideerd vanuit de praktijk kan deelvraag 5 worden beantwoord. Zoals eerder gesteld zijn de doelstellingen in zes thema’s geclusterd. De doelstellingen zullen in thematisch clusterverband behandeld worden.

Deelvraag nummer 5: In hoeverre zijn de beoogde doelstellingen van Project Taurus gehaald?

Thema 1: De internationale samenwerking

De internationale samenwerking is relatief succesvol. Tussen Nederland en Duitsland zijn er veel verschillen, maar er zijn ook veel overeenkomsten in materieel en opvattingen. Dat maakt de grondslag van deze samenwerking gunstig.

De uitgangspunten voor samenwerking zijn in theorie ‘redelijk’ omdat de culturen complementair zijn in de zin dat Duitsers goed weten wat er in de boeken staat terwijl de Nederlander eerder creatief met de situaties kunnen omgaan. Dat schuurt soms maar het geeft ook wederzijdse voordelen. Door elkaar een spiegel voor te houden leren de twee landen hun eigen sterktes en zwaktes beter kennen. Duitsland liep wat achter bij het invoeren van de NAVO-doctrine en heeft zijn eigen besluitvormingsproces nu losgelaten, Nederland krijgt gevechtstanks. Dat betekent niet dat de samenwerking altijd goed gaat. De vergelijking wordt door verschillende respondenten gemaakt met een *tractorpulling* wedstrijd. Het begin is makkelijk de trekker slaagt erin om het gewicht die eerste meters mee te trekken, maar gaandeweg wordt het zwaarder en gaat de trekker bokken. Wat vervolgens nodig is om de eindstreep toch te halen is de wil om er te komen.

Een belangrijk onderwerp bij de samenwerking is interoperabiliteit. Interoperabiliteit wordt uitgesplitst naar technisch, doctrinair/procedureel en cultureel.

Technisch

Technische interoperabiliteit ontstaat als apparaten en systemen met elkaar kunnen communiceren en samenwerken (zie o.a. Kersten, 2018^{bxii}). Bij project Taurus gaat dat voornamelijk om de radio's. In eerste instantie is de interface gateway box een enorm apparaat die het Nederlandse Battlefield Management System (BMS) op het Duitse BMS moet zien te krijgen. Daar worden stappen in gezet. De door de Nederlanders gebruikte Leopard 2 A6 gevechtstanks zijn nu uitgerust met het *Essential Landbased Information Application & Services (ELIAS) Battle Management System* (2018) waarmee het Duits-Nederlandse 414II volwaardig kan meedoen met de Nederlandse brigade. Dat geldt wat minder voor het meedraaien met de Duitse krijgsmacht. ELIAS maakt de tanks namelijk moeilijker uitwisselbaar met de Duitse industrie, omdat ze daarmee verbindingstechnisch een aparte configuratie hebben. Dat kan wel omgezet worden, maar dat kost extra tijd. Dat maakt dit bataljon volgens respondenten ook voor de Bundeswehr lastig inzetbaar en uitwisselbaar. Stel dat een Duitse tankcompagnie uit 414II wordt gehaald en bij een Duits bataljon onder bevel zou worden geplaatst, dan kunnen die alleen analoog met elkaar praten. Op dit gebied worden de problemen op den duur in de breedte wel steeds minder, omdat de ambitie is om naar dezelfde wapensystemen over te gaan.

Doctrinair/procedureel

In dit verband wordt ook wel gesproken over *Training, Tactics and Procedures (TTP)*. Hier gaat het om de vraag of het daadwerkelijk mogelijk is om met elkaar te opereren. Uitdaging daarin is of de betrokkenen elkaar begrijpen. Respondenten geven aan dat hoe lager in de organisatie, hoe groter die uitdaging is. Op dat niveau gelden de handboeken, de handboeken zijn in het Nederlands of in het Duits en dat creëert meer “fuss”. Een voorbeeld dat vaak wordt genoemd is dat het Duitse deel van het bataljon moet wachtlopen, omdat de Nederlanders geen wapen met munitie mogen dragen, want dat is volgens de Duitse wet niet toegestaan. Het gaat dan om nationale wet- en regelgeving en het kan lang duren om dat aan te passen. Een Duits status report uit 2019 bevestigt dat er weinig vooruitgang is in het harmoniseren van doctrines: “On tactical doctrinal topics both DEU and NLD apply primarily national doctrines, which so far have not been harmonized. The lack of progress regarding the development of such documents (Standard Operating Procedures: SOP), has so far prevented the harmonizing of operational procedures, which are key for conducting warfighting operations in a multinational coalition within a highly dynamic environment” (1. Panzerdivision, 2019^{bxiii}).

Cultureel

Hier wordt bedoeld het vermogen en de intrinsieke motivatie om samen te werken zodat verschillen effectief en met weinig inspanning overbrugd kunnen worden. Dat geldt voor het denken en doen, in regels en routines. De aanname is dat door samenwerking militairen aan elkaar kunnen wennen en vervolgens in multinationale operaties effectiever zijn. Ook hiervoor geldt hoe lager in de organisatie hoe ingewikkelder het wordt. Dit wordt door meerdere respondenten als volgt toegelicht: lager in de organisatie is er misschien iets minder begrip of minder kennis van elkaar, zijn mensen ook iets minder handig. Het voorbeeld wordt gegeven dat van de minister-president op dit gebied meer verwacht mag worden dan van een Huzaar. Het is een belangrijke factor in de interoperabiliteit. Dat is een reden geweest om bijvoorbeeld met de Rijksuniversiteit Groningen een promotieonderzoek te starten. In lijn met een idee dat ooit bestond over het creëren van een soort Nederlands-Duitse soldaten. Volgens respondenten is dat een illusie gebleken. Samenwerking zit vooral op de koppelvlakken; dus in de staven ontstaat de uitwisseling. De verschillen in taal, cultuur en identiteit worden pas opgemerkt als er zo dicht met elkaar wordt samengewerkt. Op dat moment krijgen stereotyperingen betekenis en wordt samenwerken erg ingewikkeld. In de interoperabiliteit zitten hardnekkige problemen en als die niet worden opgelost dan kan het zich volgens respondenten: “wel tegen ons keren.” Daarmee blijft het altijd een opletpunt. Het universitair onderzoek is iets milder.

Er wordt geconcludeerd dat de ervaringen met de integratie over het algemeen niet heel slecht zijn. Groepsgevoel wordt medium gewaardeerd en het gevoel onderdeel te zijn van de 1XX wordt medium tot laag beoordeeld (Wemser et al., 2019^{lxxiv}).

En verder

Naast vragen over de mate van integratie, moet integratie bij voorkeur niet op basis van ongelijkheid zijn. Dat heeft te maken met het feit dat het Commando Landstrijdkrachten zijn basis gereedschapskist volgens respondenten, naar de maatstaf van de eigen doctrine (zie: Koninklijke Landmacht, 2014^{lxxv}) en de capaciteitseisen van de NAVO (zie: NATO, 2018^{lxxvi}) niet op orde heeft.

In die gereedschapskist horen gevechtstanks te zitten (zie ook, Keukenkamp, 2024^{lxxvii}). Op die manier zou er evenwichtig kunnen worden bijgedragen. Nu is Nederland de juniorpartner en dat vertaalt zich bijvoorbeeld in Duitse opleidingen, in de Duitse doctrine en in het Duits als voertaal waarmee de Nederlanders moeten werken. Het is efficiënt om veel van de kosten op die manier op Duitsland af te wenden, maar het risico is een grote afhankelijkheid van de toestemming vanuit Duitsland om daadwerkelijk als Nederland zelfstandig een inzet te kunnen doen. Het is belangrijk om op de lagere tactische niveaus over die capaciteit te beschikken en dat kan Duits zijn, maar Nederland zou daar een bijdrage aan moeten willen leveren. Als er gevechtsoperaties zijn buiten de NAVO om en Duitsland doet niet mee, dan staat Nederland aan de paal en dan wordt gevechtskracht in het gevecht van de verbonden wapens gemist. 43X valt onder 1XX. Volgens alle respondenten geldt dat als het Commando Landstrijdkrachten iets met 43X wil doen, moet dat langs de Duitse divisiecommandant. Dat is anders dan in de theorie van de TA, daar staat namelijk: “*Full command will remain in the national chain of command. The responsibility of the Participants to fulfil their respective national needs obligations with their own formations, units and/or personnel will remain unaffected.*”

Er wordt ook openlijk de vraag gesteld of Project Taurus wel als internationale samenwerking beschouwd mag worden. De Nederlanders die onderdeel zijn van 414II gaan eerst naar de taalopleiding: Sprach Schule, dus die leren Duits. Die gaan vervolgens naar de Duitse Panzertruppschule en krijgen les in het tankoptreden vanaf de individuele bemanning en dat tot en met een zeker niveau. Aan het einde van het traject gaan ze naadloos op in dat Duitse bataljon 414II. Er wordt daardoor door een respondent gesteld dat het Nederlands personeel Duitsers zijn geworden en dat is niet internationale militaire samenwerking. Door een andere respondent wordt aangegeven dat de Nederlanders in feite Duitse plaatsen invullen. Dit wordt door de TA (2016^{lxxviii}) en een onderliggende IA (2016^{lxxix}) bevestigd: “*The NLD personnel contribution to PzBtl 414 will consist of a significant contribution to the battalion headquarters, one of the DEU tank companies and a contribution to the combat service support company.*” Het gaat dus om een Duits en niet een Nederlands eskadron. Om geloofwaardig aan die integratie vorm te geven is veel effort en geld nodig. Dat is geen efficiënte route. Dus overall kan worden geconcludeerd: in een multinationale context wordt Nederland misschien iets effectiever, maar op nationaal niveau niet.

In de discussie die loopt over het autonoom worden van Europa op het gebied van essentiële strategische zaken (Ministerie van Defensie, 2020^{lxxx}), heeft de samenwerking met Duitsland volgens respondenten laten zien hoe er in Europa verdicht kan worden en er voorwaarts gegaan kan worden in een coalitie van *like-minded Nations*. Door de geopolitieke context is Europa over het algemeen meer verenigd en wordt er voorzichtig gedacht in termen van een Europees leger. Dit wordt door de meeste respondenten genuanceerd door te stellen dat het gaat om een scenario van Europese capaciteit binnen de NAVO en niet Europees zelfstandig los van de NAVO. Om dat waar te maken zijn er versterkingen in Europa nodig. Er heerst wel een sentiment dat de NAVO onder leiding van de Verenigde Staten een minder stabiele factor is dan eerder gedacht. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk wat er staat te gebeuren nu Trump de 2024 verkiezingen heeft gewonnen (zie ook: Colijn & Van Eenennaam, 2024^{lxxxi} en Zandee & Baedts, 2024^{lxxxii}). Europa heeft in die eenheidsgedachte nog stappen te zetten. Voordeel van Project Taurus en de samenwerking is dat Nederland en Duitsland een internationaal exportmodel hebben. Landen van gelijke grootte, zoals: Roemenië, Bulgarije, Tsjechië, Slowakije en Noorwegen (dat nu met Zweden gaat samenwerken), willen allemaal weten hoe dat gaat en hoe het werkt. Daarmee heeft Nederland een *Lighthouse* functie om te laten zien hoe Europese landen gezamenlijk een hogere *output* kunnen bereiken met hun bestaande middelen (zie ook: Zandee & Ellison, 2024^{lxxxiii}). Politiek en diplomatiek levert dit Nederland voordelen op. De belangrijkste les voor effectieve samenwerking is volgens respondenten om mandaten die aan de verschillende legers worden gegeven, zoveel mogelijk op elkaar te laten lijken. Als de mandaten te veel verschillen, levert dat in de operatie onnodige moeilijkheden en beperkingen op. Het helpt daarbij volgens één respondent niet om met te veel partnerlanden tegelijk samen te werken. Niet om landen buiten te sluiten maar het is effectiever om los van elkaar verbanden aan te gaan. Grotere collectieven klinkt dus efficiënt, maar het is niet (militair) effectief. Gemeenschappelijke aanbestedingen in het grondgebiedendomein kunnen met een hoge industriële participatie zorgen voor een impuls aan de Nederlandse industrie. Ook door uitruil: Nederland koopt Duits, Duitsland koopt Nederlands. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij het Puls-systeem waarvoor Nederland een gunstig contract heeft gesloten waarop Duitsland meelift (zie: Wolf, 2023^{lxxxiv}).

Thema 2: kennisbehoud tankoptreden

Op dit moment is de consensus dat er veel en goede stappen zijn gezet, maar dat dit wel in de context van jarenlange bezuinigingen moet worden gezien. De nucleus van kennis is behouden, concreet in aantallen betekent dit dat Nederland één actief Nederlandse eskadron heeft binnen 414II. Het gaat om het 4e eskadron dat bestaat uit acht tankcommandanten, 24 schutter/laders, en twaalf chauffeurs. In totaal zijn er sinds 2017 drie pelotons opgeleid. Naast de nu actieve militairen zijn dat vijftien tankcommandanten (van Wachtmeester tot Ritmeester), twintig schutter/laders en vijftien bestuurders. Het gros daarvan is overgeplaatst naar een ander wapen, dienstvak of krijgsmachtdeel of heeft een andere functie en een paar hebben het Commando Landstrijdkrachten verlaten. Als deze groep in termen van beschikbare kennis beschouwd wordt dan is hiervan misschien 75% inzetbaar, beschikbaar of oproepbaar. Respondenten hebben ingeschat dat hiermee circa dertig gevechtstanks gevuld kunnen worden.

Wordt daarbij het personeel opgeteld dat voor 2011 is opgeleid, dan stijgt dit naar circa vijftig. Het opleiden van officieren en het behoud van kennis zijn niet de grootste problemen. Het behoud van kennis zit vooral in het opleiden van onderofficieren. Officieren stromen vaak door, terwijl onderofficieren hun carrière bij de eenheid volmaken. Project Taurus was zeker in eerste instantie vooral gericht op het officiersniveau.

In de praktijk betekent dit kennisbehoud niet veel meer dan een situatie van minder achterstand. Dit komt omdat met zeer beperkte middelen opnieuw is begonnen met kennisopbouw van het vechten met en tegen tanks. De uitgangssituatie wordt omschreven als een situatie waarbij het kind met het badwater is weggegooid. Nederland heeft 40 jaar kennis in het optreden met en tegen tanks wegbezuinigd. Kennis waarmee het binnen de NAVO goed bekend stond.

Het verlies zit niet alleen in de gevechtstanks en bijbehorend personeel, maar ook in de processen erachter: genie, vuursteun, geneeskundige ondersteuning, pantserinfanterie en het optreden met elkaar, daar zit nu het grootste gat. Project Taurus levert nog steeds niet de benodigde kennis op deze gebieden terwijl dat er wel bij hoort (zie ook: 1. Panzerdivision, 2019^[xxxv]). Het gaat om al het personeel dat ook iets moet weten over werken en omgaan met gevechtstanks. Project Taurus heeft zo gezien, dus niet geleid tot inzetbare gevechtscapaciteit. Dat kan alleen met hulp van Duitsland en begint bij eenvoudige dingen als gebruik van munitie.

Resumerend: er is nu iets van een kern en niet op alle niveaus. Het is zeker niet zo dat de samenwerking is mislukt, de opstap is gehaald en het is nu een kwestie van doorpakken. Dus de oorspronkelijke doelstelling is gehaald: kennisbehoud op met name niveau 4, 5, compagniesniveau of eskadronsniveau. Het succes heeft wel bijgedragen aan het opschalen van de samenwerking tussen beide landen.

Thema 3: Effectiviteit: militaire gereedstelling/militair effect

Een belangrijk deel van dit thema: het militair effect, zal in paragraaf 4.4 waar deelvraag 10 wordt behandeld aan de orde komen. Hier wordt al iets gezegd over het militair effect van Project Taurus met betrekking tot de *Common Army Vision* en de veranderende geopolitieke situatie.

Om *organize as we fight*, een doelstelling uit de *Common Army Vision*, mogelijk te maken, moeten verschillende structuren, systemen en processen op elkaar aangesloten worden. Dit moet gebeuren naar de eisen en standaarden van de NAVO.

De *command and control* moet worden versterkt door een consistente *chain of command* te vormen. Er moeten gedeelde doctrines en concepten worden ontwikkeld. En er wordt gestreefd naar *interchangeability* van de strijdkrachten, door het formuleren van gemeenschappelijke eisen voor landsystemen wat moet helpen bij aanbestedingsprocedures om materieel te kunnen kopen dat verenigbaar is. Met andere woorden *interchangeability* wil zeggen technisch gelijk.

Project Taurus moet in die toekomstvisie passen en dat doet het gedeeltelijk. Er wordt erg veel geleerd op het gebied van structuren, systemen en processen om op elkaar te laten aansluiten. Lessen die meegenomen kunnen worden naar andere samenwerkingsverbanden (zie ook: Zandee & Ellison, 2024^[xxxvi]). Door de diepe integratie draagt Project Taurus ook bij om deze samenwerkingsverbanden uit een project of programmatische fase te krijgen en om te vormen naar een werkbare dagelijkse praktijk. Dat betekent onder andere het borgen van contacten over en weer. Nu heeft de commandant bijvoorbeeld een liaison op het Duitse hoofdkwartier in Strausberg en andersom, om zo eerder van elkaar te weten wat er speelt. Ook wordt geprobeerd de aansturing via de divisies te laten lopen.

Om een voorbeeld te geven, alles wat Nederland voor Oekraïne doet, wordt gestroomlijnd met de Duitsers. Daarnaast gebruiken Nederlanders net als de Duitsers Leopard 2A6 gevechtstanks en worden de Nederlanders opgeleid in de Duitse doctrine.

Maar er zijn ook punten waarop Project Taurus (nog) niet past. Het is de bedoeling dat eenheden makkelijk in en uit het samenwerkingsverband te klikken zijn, zodat Nederland autonoom over gevechtstanks kan beschikken, maar dat is voor Project Taurus niet makkelijk. De diepe integratie zorgt ervoor dat alles dusdanig aan elkaar verkleefd is dat het niet zomaar onttrokken kan worden.

Als er toch besloten wordt om te onttrekken, is de vraag of er een operationele eenheid overblijft, er wordt in dit verband daarom ook gesproken over een 'kaal tankbataljon'. Project Taurus moet volgens verschillende Duitse respondenten gezien worden als een pilot geboren in een tijd van schaarste. Op het moment van ontstaan, is het borgen van kennis op deze manier het hoogst haalbare. En in die missie is Project Taurus geslaagd. De omstandigheden waaronder dat is gebeurd, zijn onvergelijkbaar met een situatie waarin de geopolitieke realiteit is veranderd en er veel geld wordt vrijgemaakt. In de kern is de doelstelling daarmee verschoven van een nadruk op financiële efficiëntie naar een nadruk op militaire effectiviteit.

Project Taurus is wel efficiënt, maar niet militair effectief. Het zou onlogisch zijn om dit format nu volledig als template te gebruiken naar de toekomst toe. Zandee & Ellison (2024^[xxxvii]) trekken een vergelijkbare conclusie over het experimentele karakter en het gebrekkige effect van Project Taurus. Er is wel een scenario goed mogelijk waarin het format van Project Taurus voorlopig gehandhaafd blijft. Dezelfde Duitse respondenten hebben namelijk aangegeven dat Project Taurus kan blijven bestaan zolang Nederland aangeeft de gevechtstankennis nog niet op orde te hebben. In dat verband heeft een voorlopig gemixt bataljon van Nederlanders en Duitsers, voor de kennis- en praktijkervaringsoverdracht de voorkeur. Als dat na enige tijd is gelukt, dan ligt het in de rede om de knellende uitvoeringsregels/ bepalingen van een gemengd gevechtstankbataljon, zoals die in dit onderzoek naar voren komen, zwaarder te laten wegen in de afwegingen. Op een later moment kan dan besloten om Nederlanders niet meer met Duitsers te mixen onder brigadeniveau.

Thema 4: Efficiëntie – kosteneffectiviteit (doelmatigheid)

De vraag of Project Taurus kosteneffectief en daarmee efficiënt is, wordt uitvoeriger behandeld in paragraaf 4.2. In die paragraaf staat de verantwoording centraal, hier gaat het over de kosteneffectiviteit als doelstelling. Die doelstelling wordt gehaald, omdat de samenwerking in termen van kosten een aantal grote voordelen oplevert.

Er wordt in feite gratis gebruikgemaakt van Duitse Leopard 2 A6 gevechtstanks, waarvoor pas betaald hoeft te worden als die voor eigen gebruik onttrokken worden (Arrangement, 2018^[xxxviii]). Hetzelfde geldt voor het gebruik van opleidingen, oefenterreinen, logistiek en onderhoud. De loonkosten worden door buitenlandtoelagen flink duurder, maar het is volgens respondenten hoogstwaarschijnlijk nog steeds goedkoper dan het zelfstandig oprichten van een gevechtstankbataljon inclusief de aanschaf en het onderhoud van gevechtstanks met alle benodigheden. De allerbelangrijkste les volgens een respondent is wel dat je de dingen niet primair doet omdat het daarmee goedkoper wordt. Er mag niet gedacht worden “dan hoeven wij dit niet te hebben, want dan hebben zij dat” (zie ook: Kamerstuk 33 279, nr. 8, 2013^[xxxix]). Het kost namelijk veel inzet om het op deze manier, technisch, doctrinair en cultureel voor elkaar te krijgen.

Thema 5: Autonome slagkracht en soevereiniteit

Soevereiniteit en autonomie worden nogal eens door elkaar gebruikt. Hier wordt onder soeverein verstaan dat Nederland zichzelf kan besturen. In die zin vallen Nederlandse militairen onder Nederlands bestuur en zal Nederland in principe gaan over hun inzet. Autonomoos wordt hier gebruikt in de zin van zelfstandigheid. Kan Nederland zelfstandig beschikken over gevechtstankcapaciteit?

Vragen over autonomie en soevereiniteit spelen al vanaf het begin dat Nederlandse brigades in Duitse divisies worden ingebed en hebben geleid tot Kamervragen en moties (zie o.a. Kamerstuk 2235^{xc}, Kamerstuk 36 124 Nr. 24^{xi}).

Om iets over soevereiniteit met betrekking tot Project Taurus te kunnen zeggen is het belangrijk om eerst vast te stellen hoe soeverein Nederland nog is met betrekking tot Defensie.

Een aantal respondenten geeft aan dat de grondwettelijke taak om Nederland veilig te houden in fysieke zin is uitbesteed aan de NAVO, niet in de laatste plaats omdat Nederland dat zelfstandig niet meer kan. Die afhankelijkheid wordt bevestigd door Wallace (1999^{xii}).

Wallace stelt dat kwesties van kracht, macht en geweld overwegend zaken zijn, waar de EU zich als geheel niet mee bezighoudt, omdat die worden opgepakt door een hegemoniale Amerikaanse macht (in de vorm van NAVO). Die afhankelijkheid geldt niet alleen voor Nederland en de EU, maar voor alle NAVO-bondgenoten. Deze context zorgt voor beperkte soevereiniteit. Dat kan genuanceerd worden door te stellen dat Nederland uit eigen wil tot de NAVO behoort en meebeslist, dat deelname een soevereine keuze is en dat ook het opgeven van het NAVO-lidmaatschap in theorie een soevereine keuze is.

Daarnaast zijn er democratische *checks and balances*, in de zin dat de belangrijke besluiten de unanieme goedkeuring van de Noord Atlantische Raad vereisen, terwijl, er bondgenootschappelijke verdragen aan de besluitvorming ten grondslag liggen. Bovendien is er een NAVO-assemblee die het geheel controleert.

Juridisch wordt dat als volgt verwoord:

“Die uiteindelijke nationale zeggenschap over de inzet van (onderdelen van) de eigen krijgsmacht is onderdeel van de besluitvorming in het geval van inroepen van de mechanismen in het kader van gemeenschappelijke verdediging, zoals artikel 5 van het Noord-Atlantisch Verdrag en artikel 42, zevende lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Het voorbehoud van nationale instemming met inzet zoals hierboven bedoeld heeft zowel politieke als juridische oorzaken.

De politieke oorzaken zien vanzelfsprekend op de wens om zeggenschap te kunnen behouden bij de militaire inzet en de keuze of het land in kwestie betrokken wil raken bij de operatie, gewapend conflict, et cetera, als gevolg van de inzet van de geïntegreerde eenheid.

De juridische oorzaken zien ten eerste op de constitutionele rol van de regering ten aanzien van de inzet van de krijgsmacht en ten tweede op verschillen in nationale opvattingen over elementen van het internationaal recht.

Wat betreft de constitutionele rol van de regering, heeft de regering op grond van artikel 97, tweede lid, van de Grondwet het oppergezag over de krijgsmacht.

Dat betekent dat elke inzet van de krijgsmacht een besluit van de regering vereist en dat dit besluit niet door anderen kan worden genomen.

Vanzelfsprekend kan de regering (al dan niet onder het opleggen van voorwaarden) een besluit vooraf nemen en de implementatie overlaten aan een internationale commandant (ter beschikking stellen van onderdelen van de krijgsmacht), maar ook dan is nog steeds sprake van een regeringsbesluit. De regering kan het besluit niet als geheel of als zodanig overdragen of overlaten aan anderen.

Er bestaat brede internationale overeenstemming over drie grondslagen voor militaire inzet in het buitenland: een mandaat van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties onder hoofdstuk VII van het Handvest van de VN; het recht op (individuele of collectieve) nationale zelfverdediging; en een uitnodiging van het gastland waar het optreden zal plaatsvinden. Over de eerste grondslag zal na het aannemen van de resolutie door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties in de regel weinig tot geen discussie ontstaan.

De andere twee grondslagen kunnen echter wel tot discussie leiden, als gevolg van verschillen in duiding van de betreffende situatie, verschillen in de beoordeling of aan de juridische vereisten en criteria is voldaan om sprake te kunnen laten zijn van de daarmee bedoelde omstandigheden, enz. Ook dit benadrukt het belang van het behouden van nationale zeggenschap over de inzet van de eigen onderdelen van geïntegreerde eenheden.

Naast deze drie erkende grondslagen, bestaan ook enkele bijzondere situaties zoals het inroepen van een acute noodzaak tot optreden. Formeel is daarbij geen sprake van een (positief gestelde) bevoegdheid tot inzet in het buitenland, maar van een rechtvaardigingsgrond die de onrechtmatigheid van de inzet wegneemt onder bepaalde strikte voorwaarden. Tot die voorwaarden behoort ook het bestaan van acute en zwaarwegende nationale belangen.

Vanwege die koppeling met nationale belangen, lenen dit soort bijzondere situaties zich niet (of althans zeker niet vanzelfsprekend) voor het inzetten van multinationale geïntegreerde eenheden.

Tot slot zij opgemerkt dat alle aspecten van geïntegreerd optreden, waaronder het handhaven van de eigen nationale besluitvorming van elk van de betrokken landen, niet wezenlijk anders zijn dan bij elke andere vorm van multinationaal militair optreden. Zoals hiervoor opgemerkt gelden deze aspecten ook bij verdragsrechtelijk afgesproken collectieve verdedigingsinstituten” (Bijdrage juristen Defensie, 2023^{xciij}).

Over nationale belangen wordt aangenomen dat Nederland en Duitsland gelijksoortige belangen hebben in het geval van een crisis. Het is dan ook niet onlogisch dat sommige respondenten een volledig geïntegreerde samenwerking tussen het Commando Landstrijdkrachten en de Bundeswehr als toekomst zien. Neemt niet weg dat Nederland op het autonoom handelen inlevert. Dit komt bijvoorbeeld naar voren op het moment dat minister-president Rutte in januari 2023 op korte termijn gevechtstanks aan de Oekraïne wil leveren (Keultjes, 2023^{xvii}). Dit levert een diplomatiek relletje op, want Nederland gebruikt maximaal achttien Duitse gevechtstanks en heeft zelf geen tanks. Er is toen uitgeweken naar de aankoop van (gevechts)tanks elders. Dit incident laat ook zien dat die belangen niet altijd naadloos op elkaar aansluiten, want Duitsland is op dat moment nog erg terughoudend in het leveren van wapensystemen aan Oekraïne. Daarnaast is er de zeggenschap over 43X. Respondenten geven aan dat Staf CLAS zich bewust is dat 43X een Nederlandse brigade is, maar dat zijn zeggenschap over die brigade maar beperkt is. Alles moet eerst afgestemd worden met 1XX. Volgens de Duitsers is 43X onderdeel van de Duitse planning, dus daar moet de focus liggen. Mocht Nederland 43X onttrekken dan gaan de Duitsers ervan uit dat Nederland 43X vervangt voor een Nederlandse eenheid van gelijke omvang en sterkte. Nederland beschikt daar echter niet over.

Een voorbeeld dat volgens een respondent misschien beter werkt op het gebied van samenwerking en handhaving van soevereiniteit is de veldartillerie, een terrein waarop Nederland wel over eigen materieel beschikt. Voorwaarde is dan wel dat Nederland volledige zeggenschap heeft over de eigen stukken. Met eigen bemanningen en een eigen logistieke keten die erachter zit. Dat zorgt ervoor dat op het moment dat er een missie is, zoals in Uruzgan, Nederland autonoom kan beslissen om de pantserhouwitser mee te nemen. Daarmee wordt afhankelijkheid van een ander land voorkomen, waarvan het belang op dat moment anders kan zijn, maar dat door de integratie wel kosten moet maken of risico's moet lopen. Afhankelijkheid is ook problematisch omdat, door de technische, culturele, en doctrinaire complexiteit van de diepe integratie, de Nederlandse component niet vooraan staat in de Duitse slagorde.

Volgens respondenten die direct met 414II werken is Nederland in het geval van Project Taurus, sowieso afhankelijk van Duitsland bij inzet, omdat de munitiebehandelaars en de technici Duitsers moeten zijn. Daarnaast is de complete lijn erachter Duits: herstel, logistiek, tot en met de keten van inkoop van reservedelen en munitie. Inzet is dan alleen mogelijk als aan de Duitse voorwaarden wordt voldaan. Er zullen vragen komen als: "waarom wil je dat daar hebben, wat wil je daarmee gaan doen?" Het feit dat die vragen komen teert negatief in op de effectiviteit. Bij het Caribisch deel van het Nederlandse Koninkrijk, waar Defensie een taak heeft, heeft Duitsland geen (politieke) belang. Daarbovenop heeft Duitsland zelf te maken met een schaarste aan gevechtstanks (zie ook: 1. Panzerdivision, 2019^{xviii}). Toch zijn er ook respondenten die zeggen dat nationale inzet mogelijk moet zijn, zeker als het om zelfverdediging gaat, ook tegen een land dat de Caribische delen van het Koninkrijk bedreigt. Over het geheel is Nederland evenwel niet autonoom in zijn tankcapaciteit.

Thema 6: NATO-priority targets

Door de veranderende geopolitieke context vanaf 2014 is het strategisch concept van de NAVO veranderd van het *Force Generating Concept* naar het NFM, met als motto: *To deter and if deterrence fails, to defend*. Voor Nederland betekent dat er van een focus op expeditieaire missies met lichte eenheden wordt omgeschakeld naar een nieuwe focus op Hoofdtak 1: bescherming van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied, inclusief het Caribisch deel van het Koninkrijk (zie ook, Ministerie van Defensie, 2024^{xix}). Het NFM bestaat uit *Regional Defense Plans* waarin de deelnemende landen eigen *Areas of Responsibility* (AOR) krijgen (zie ook NATO, 2024^{xx}), net zoals Nederland dat in de 'Koude Oorlog' ook had. Als een land capaciteit heeft toegezegd, moeten de bondgenoten erop kunnen rekenen dat daaraan wordt voldaan.

Die capaciteiten worden ingedeeld via een *force structure* waarmee de NAVO via *priority targets* bepaalde *capacities* vraagt van haar lidstaten. Van Nederland vraagt het onder andere een volwaardige *Heavy Infantry Brigade* met gevechtstanks dat wil zeggen een 'Reinrassige gemechaniseerde brigade' (NATO, 2018^{xviii}). Die heeft Nederland niet en Project Taurus brengt daar geen verandering in.

De gevechtstanks die nu in gebruik zijn, zijn niet van Nederland, ze worden ook niet geleased en ze mogen niet dubbel geteld worden, aangezien ze tot het Duitse arsenaal worden gerekend. Er heerst een hardnekkige veronderstelling dat de tanks wel geleased worden en dat er daarmee een gebruikersrecht is (zie bijvoorbeeld Van de Hulsbeek, 2021^{xix}, Brouwers, 2023^c, Boekholt, 2023^d). Een veronderstelling die wellicht is ontstaan omdat Nederland zijn laatste zestien tanks (van matige kwaliteit) net voor aanvang van Project Taurus heeft ingeleverd bij de Duitsers. De leaseconstructie voor maximaal achttien gevechtstanks wordt pas van kracht als Nederland de tanks voor eigen gebruik inzet, maar dat kan niet zonder toestemming van Duitsland. Andere bepalingen zijn dat ze zes maanden van tevoren moeten worden aangevraagd en dat als ze onherstelbaar beschadigd raken Nederland de *current value* vergoedt (Arrangement, 2018^{cii}). Door ten onrechte te spreken van een leaseconstructie wordt aan Project Taurus meer toegeschreven dan wat het is. Nederland beschikt niet autonoom over tankcapaciteit, maar daar is Project Taurus ook niet voor bedoeld. Een doelstelling van Project Taurus richting de NAVO is dat het Nederland toegang geeft tot deelname aan een divisie. De NAVO denkt in divisies en die heeft Nederland niet. Er zijn meerdere kleine landen binnen het verbond die de capaciteit ontberen om zelfstandig een divisie te vormen.

De drie Nederlandse brigades kunnen samen geen volwaardige divisie vormen. Daarom is het idee ontstaan om Duitse formaties te versterken met Nederlandse brigades. De Duitse divisies waar de Nederlandse brigades onder vallen krijgen binnen het NFM een AOR en hebben daar een verdedigende of vertragende taak.

Enkele respondenten geven aan dat er een groot vertrouwen tussen Nederland en Duitsland heerst. Dat betekent dat mag worden aangenomen dat, als Nederland via het Bundesministerium der Verteidigung een verzoek tot gebruik van de gevechtstanks zou indienen, de Duitse autoriteiten er niet van uitgaan dat dit gebruik niet strookt met Duitse belangen en dus dat waarschijnlijk toestemming voor gebruik gegeven zal worden.

Op dit moment zijn NAVO-samenwerkingsverbanden niet zo diep geïntegreerd zoals dat nu bij Project Taurus het geval is. Vanuit de Verenigde Staten is de trend er zelfs één waarbij de integratie op een steeds hoger niveau gezocht wordt.

Waar modulariteit door de lens van vredesmissies en stabiliteitsoperaties en vogue was, is dat voor *warfighting* (zoals NAVO dit noemt) niet het geval. Daar zijn letaliteit en effectiviteit de doorslaggevende criteria. Omdat taal- en cultuurverschillen in het militaire domein niet alleen verrijking betekenen maar ook tot frictie kunnen leiden (Smolarek, 2016^{ciii}), lijkt het voor de hand te liggen dat Defensie deze frictie met de bijbehorende overlijdensrisico's voor het personeel bij een eerste hoofdtakfocus zoveel mogelijk probeert te voorkomen.

Evengoed wordt ook gesproken over voordelen om in de vredesbedrijfsvoering al ervaring op te doen met multinationalaal oefenen zoals bij Project Taurus. Er wordt door respondenten gewezen op het feit dat missies sowieso vaak multinationalaal zijn, dat Nederland en Duitsland met hun ervaring een voorsprong opbouwen die zich al vertaald heeft naar het gezamenlijk doen van missies zoals eFP-Litouwen in 2021 en de jaren daarna. Het is in die zin een echte operationele capaciteit en een *showcase* voor Europa. Volgens deze redenering kost binationaliteit moeite, maar heeft daarmee ook rendement. De vraag blijft wel of die meerwaarde verloren gaat als er slechts vanaf een hoger niveau geïntegreerd wordt, dan nu bij Project Taurus het geval is.

4.1.2 Factoren van invloed op de doelstellingen

In deze paragraaf wordt gekeken naar de omstandigheden, factoren of voorwaarden die van invloed zijn bij het wel of niet behalen van de doelstellingen. Daarmee wordt deelvraag 6 beantwoord.

Deelvraag 6: *Welke factoren hadden invloed op het wel of niet behalen van de doelstellingen (RPE-artikel 4, 5h)?*

Oorspronkelijke omstandigheden

De omstandigheden waarin Project Taurus is geboren zijn die van schaarste veroorzaakt door bezuinigingen. De overtuiging dat deze bezuiniging het Commando Landstrijdkrachten in zijn fundamentele capaciteiten zou raken is in het beleidstheoretisch hoofdstuk al behandeld, maar wordt bevestigd door de respondenten. Als zo'n capaciteit wordt afgestoten, is die niet zomaar terug. Afschaffen gebeurt met een pennenstreek en wederopbouw duurt jaren tot een hele generatie. Waarom de bezuiniging toch in die vorm is doorgegaan heeft met een aantal zaken te maken. Betrokkenen spreken over een morbide bezuiniging voor de hele krijgsmacht. Toenmalig minister van Defensie Hillen heeft die bezuiniging van een miljard geaccepteerd. Het ging om een keiharde eis die hij kreeg van minister-president Rutte. Het wordt vreemd gevonden dat de minister zich daar militair inhoudelijk mee bezig is gaan houden. Er volgen van zijn kant argumenten als: we kunnen cavaleristen omscholen tot cyberspecialist, want dat is veel belangrijker en tanks zijn niet meer van deze tijd. Uiteindelijk is besloten om de gevechtstanks af te schaffen waarvan voor betrokkenen duidelijk is dat het om financiële redenen is gebeurd. Ter verantwoording is er later een operationele sticker op geplakt. Defensie en de krijgsmacht zijn daarnaast kwetsbaar voor de politiek, ook omdat loyaliteit, 'de CanDo-mentaliteit', in de genen van de krijgsmacht zit. Het voorbeeld van de CDS, generaal Van der Vlis, die in 1994 uit protest tegen nieuwe bezuinigingen opstapte wordt meerdere keren gegeven: een commandant kan uit protest opstappen, maar dat heeft geen effect, omdat er altijd een vervanger klaarstaat die wel bereid is dergelijk beleid door te voeren. Het mag van uitvoerders op dit gebied niet minder loyaal, maar misschien wel iets bouter. Daarmee wordt bedoeld, iemand die de vraag durft te stellen: waarvoor zijn we ook al weer op aard en doen we de goede dingen en doen we die goed? Daarmee kan ook gecommuniceerd worden dat Defensie op dat gebied kwetsbaar is zodat daar vanuit bestuurlijk Nederland iets meer rekening mee gehouden kan worden. Tot slot heeft Defensie grote moeite om aan te tonen dat haar beleid doelmatig is. Zonder aantoonbare doelmatigheid wordt volgens De Grave (voormalig minister van Defensie) makkelijk bezuinigd op Defensie (Meeus, 2022^{dv}). Hij geeft aan dat in de rekenmodellen van het Centraal Planbureau bij het doorrekenen van de politieke partijprogramma's Defensie uitsluitend als een kostenpost wordt gezien en het financieel niets oplevert. Het is mogelijk om aan te geven dat gevechtstanks nodig zijn, maar aan de voorkant aantonen dat ze doorslaggevend zijn in het gevecht en dat vervolgens kwantificeren is lastig. Ook het kas-verplichtingenstelsel helpt niet in het aantonen van de doelmatigheid. Theoretisch levert het financieel altijd heel veel op om de gehele krijgsmacht af te schaffen.

De meerwaarde van de gevechtstank is ook een tijd niet erkend door een te oude interpretatie van de rol van de tank vanuit de krijgsmacht zelf. Door die interpretatie zijn gevechtstanks, bijvoorbeeld, niet meegenomen naar Uruzgan. Betrokkenen van het Commando Landstrijdkrachten rekenen zichzelf dat aan, omdat ze hiermee impliciet hebben gecommuniceerd dat gevechtstanks niet meer nodig zijn. De uitgangspositie van Project Taurus is daarmee gebaseerd op het hebben van een gebrek en het ter compensatie aangaan van een samenwerking. Als de middelen er zouden zijn geweest, zouden andere keuzes zijn gemaakt want er zijn geen gegronde operationele argumenten voor. Dit wordt ook weleens 'een ongelukkig startpunt' genoemd (zie ook: Zandee & Ellison, 2024^{cv}). Inmiddels zijn de tijden en omstandigheden veranderd waardoor Defensie en daarmee Project Taurus wel de wind mee heeft. De gevechtstank heeft in het huidige tijdsgewricht aan betekenis gewonnen en er zijn middelen om dat concreet te maken.

Voorwaarden/barrières

Meer specifiek dan de deelvraag, wordt in deze paragraaf gekeken naar welke voorwaarden bijdragen aan de effectiviteit en vooruitgang van Project Taurus en welke bedreigingen en barrières die vooruitgang belemmeren.

Harmonisering van regelgeving

Harmonisering van regelgeving zou helpen om het feit dat onder veel EU-regelgeving vaak een nationale interpretatie zit. Dat zijn de laatste meters van de tractorpulling metafoor, die door respondenten tijdens interviews werd gebruikt. Het gaat dan om het harmoniseren van regelgeving, wetgeving en maatregelen van bestuur. Uiteindelijk moet dat het voor de individuele operators makkelijker maken (zie ook: Ministerie van Defensie, 2024^{cvi}). Voordat het zover is moeten betrokkenen wel naar elkaar toe bewegen. Een respondent geeft aan dat Duitsers dan, bijvoorbeeld, moeten accepteren dat een Nederlandse Fennek monteur aan een Duitse Fennek mag sleutelen. Het is dit soort punten waaruit moet blijken hoe bereid de partijen dan zijn om onderling een stukje autonomie los te laten. Hoewel er al veel op dit gebied is opgelost blijken sommige dingen weerbarstig. Hierbij kan gedacht worden aan medische ondersteuning, een Duitse soldaat die in het Duits les moet krijgen, het onderling mogen sleutelen aan elkaars materieel, het mogen gebruiken van elkaars munitie, het bewapend mogen wachtlopen op Bergen-Loheide en het erkennen van elkaars opleidingen en certificaten zoals het rijbewijs. Hierbij is de uitvoering erg afhankelijk van haar superieuren. Het gevoel heerst dat het hoofdkwartier van het Commando Landstrijdkrachten in Utrecht en de beleidsmakers in Den Haag dit nogal spannende zaken vinden; op het uitvoerende niveau zou men graag zien dat er hier met zijn allen ‘een sleur’ aan wordt gegeven. Hier schuilt ook het risico dat vakmensen onder wie monteurs, door de regels hun vak niet kunnen uitoefenen, waardoor het minder aantrekkelijk wordt om voor de Nederlandse krijgsmacht te (blijven) werken.

Gemeenschappelijke opdracht

Vergelijkbaar met het vorige punt, maar dan meer op operationeel niveau is het hebben van een gemeenschappelijke opdracht. De noodzaak om samen te werken om de gemeenschappelijke opdracht uit te voeren creëert de randvoorwaarden voor die samenwerking. Als voorbeeld wordt verwezen naar de eFP inzet in Litouwen, waar dat al gelukt is. Er wordt in het verlengde hiervan ook nagedacht over het principe dat de onderliggende structuur sterker moet zijn dan het individu. Een structuur die harmonisering afdwingt en die ondergeschikt is aan een gedeelde visie. In die visie staat hoe de beschikbare gereedheidskist die Project Taurus is, ook op de langere termijn kan worden ingezet.

Van Duitse zijde is er behoefte aan meer structuur en van Nederlandse zijde aan bijvoorbeeld zekerheid over de inzetbaarheid op het moment dat er een beroep op de capaciteit wordt gedaan. Op dit moment bestaat er op dit gebied nog een flinke uitdaging, omdat er sprake is van verschillende budgetten en organisaties die het vervoer van materieel naar het inzetgebied regelen. Het borgen van de mogelijkheid tot een gemeenschappelijke verplaatsing zou een voordeel opleveren.

Echter de ketens die daarvoor nodig zijn stoppen eigenlijk buiten de eenheden. Er wordt een verband gelegd tussen het feit dat de elementen die niet in Project Taurus zitten, zich er misschien minder mee bezighouden of het minder belangrijk vinden. Dat geldt voor zowel de Duitse als de Nederlandse kant. Voor Nederland wordt dan naar het Defensie Ondersteuningscommando (DOSCO) en Commando Materieel en IT (COMMIT) gewezen. Hier krijgen uitvoerders bij een gemeenschappelijke Nederlands-Duitse verplaatsing bijvoorbeeld het volgende te horen: “waarom moet het nu ineens anders dan met die andere rotaties?” Het geldt ook voor organisatiedelen als Directie Aansturing Operationele Gereedheid (DAOG) en Directie Operaties (DOPS) als het gaat om de missie-gerichte gedachte. De centralisatie van voorwaardenscheppende organisaties wordt gezien als een gevolg van de bezuinigingen, het maakt het financieel efficiënter maar niet militair effectiever (zie ook, Reijling, 2015^{cviij}, Kuipers, 2017^{cviij}). Zeker als het gaat om het geïntegreerd optreden. Project Taurus is dan afhankelijk van organisaties die het format van Project Taurus lastig vinden en daarom niet geneigd zijn om zich er verantwoordelijk voor te voelen en het te faciliteren.

De uitvoerders proberen de gevolgen ervan werkbaar te maken, maar ze lopen tegen de randen van het maximaal haalbare aan op het gebied van integratie. Het zou een voordeel zijn als de organisaties die zich met dit soort randvoorwaarden bezighouden niet buiten maar binnen Project Taurus georganiseerd zouden zijn. Dit geldt overigens ook voor de dingen die betrekking hebben op het kernproces: het militair vermogen. Taken die afleiden van dat proces maar wel naar beneden zijn gedelegeerd zoals HR en financiën, mogen volgens de uitvoerders wel meer centraal worden geregeld. Zo worden de voorwaarden gecreëerd voor eenheden om zo goed mogelijk invulling te geven aan de vragen: hoeveel, wanneer en waar?

Afstand tot de werkvloer

In het verlengde van het vorige punt ligt de door uitvoerders ervaren afstand van het departement tot de werkvloer (zie ook, Kamerstuk 35 387 Nr. 2^{cix}). Een breed gedeelde indruk is dat het departement inclusief het hoofdkwartier van het Commando Landstrijdkrachten nog wat zoekende is naar het nieuwe kernproces bij internationale samenwerkingsverbanden. Het militair tactisch doel kan erg ver af liggen van wat politiek wenselijk is. Daarmee ontstaat een perceptiekloof over waar Defensie voor staat. De politieke en militaire uitgangspunten zijn vaak heel anders.

Dat vertaalt zich ook naar Project Taurus. Is Project Taurus primair een samenwerkingsverband voor internationaal aanzien en invloed, of moet het militair ook wat kunnen?

Die tweede doelstelling bijbehorende operationele argumenten en operationele noodzaak blijft in die discussie wat achter. Het zou verstandig zijn om dat meer in de discussie mee te nemen.

Weerbarstige keuzes in een veranderende context

Gemaakte keuzes zijn soms weerbarstig. Dat is bijvoorbeeld eerder geconstateerd toen het zelf-organiserend vermogen van het Commando Landstrijdkrachten tegen bestuurlijke weerstand in gevechtstanks terug wilde hebben. Als keuzes gemaakt zijn, is het moeilijk om gemaakte aannames opnieuw tegen het licht te houden. Dit dreigt ook te gebeuren met de keuzes ten aanzien van de diepe integratie van Project Taurus. Er wordt bijvoorbeeld op meerdere plekken binnen het departement gesteld dat het uitgangspunt of de realiteit van nu bestaat uit een geïntegreerd bataljon van Nederlanders en Duitsers dus het is logisch om ermee door te gaan. Daarmee wordt voorbijgegaan aan de vraag of het in een veranderende context van geopolitieke spanningen en meer financiële ruimte, waarin de nadruk verschuift van efficiënt naar militair effectief, nog steeds een logische keuze is (zie ook, Zandee & Ellison, 2024^{cx}). Zonder goede afweging komt het behalen van de effectiviteitsdoelstelling onder druk te staan. Strikwerda (2023^{cx}) zegt hier het volgende over: Door het tijdsverloop in het realiseren van beleid, kan het zijn dat onderweg zich nieuwe, betere opties voordoen die uit oogpunt van efficiency benut moeten worden, het kan zijn dat tijdens de realisatie de assumpties gemaakt bij de beleidskeuze hun geldigheid verliezen waardoor doelstellingen bijgesteld moeten worden.

Internationale samenwerking door politieke afstemming

Verschillende respondenten geven aan dat meer samenwerking tussen het Bundesministerium der Verteidigung en het Ministerie van Defensie goed zou zijn. Op parlementair niveau betekent dit ook dat volksvertegenwoordigers van beide landen elkaar wat vaker treffen. Een voorbeeld zou kunnen zijn om de twee parlementaire commissies: de Vaste Kamercommissie van Defensie (VCD) en de Duitse counterpart elkaar wat vaker te laten ontmoeten. Het goede contact op politiek niveau tussen de voormalig minister van Defensie van Duitsland Von der Leyen en voormalig minister van Defensie Hennis-Plasschaert is destijds bijvoorbeeld cruciaal geweest in het ontstaan van Project Taurus. Het contact verloopt nu vaak via allerlei stuurgroepen: *High level steering groups* en *Army Steering groups*, et cetera, maar er mist een stuk politieke afstemming als dat niet ook op het parlementair niveau gedaan wordt. Ook het onderhouden van contacten met de politiek vanuit het Commando Landstrijdkrachten zelf helpt. Het destijds in het veld demonstreren van de meerwaarde van de gevechtstank aan voormalig minister van Defensie Hennis-Plasschaert heeft bijvoorbeeld erg geholpen bij het aantonen van de meerwaarde van de tank.

Netwerk

Een netwerk is belangrijk. In de eerste plaats het contact met de Duitse divisiecommandant. In samenwerking met de Nederlandse inbreng is destijds de conclusie getrokken dat deelname aan een missie noodzakelijk is voor het voortbestaan van 414II. Dat is in 2021 eFP-Litouwen geworden. Een persoonlijke band die al eerder is ontstaan, bijvoorbeeld door het samen volgen van de FüAkBw kan daarbij helpen. Daarnaast is het contact met CLAS van belang. Via hen kan gecommuniceerd worden dat een aantal zaken nog niet op orde is. Een resultaat daarvan is bijvoorbeeld wat onder de actielijn 1 staat in de Defensienota 2022. Hierin wordt gestreefd naar een verbeterde gereedheid en inzetbaarheid waarbij het grootste knelpunt het tekort aan operationele ondersteuning CS en CSS is (Ministerie van Defensie, 2022^{cxii}).

Wederzijds vertrouwen

Geloof van het personeel, het vertrouwen in elkaar. Het gaat om meer dan alleen een handtekening van twee ministers, maar door beide organisaties heen een absolute wil om iets te laten slagen. Hierbij helpt dat beide partijen elkaar persoonlijk leren kennen. Wat zijn de ongeschreven regels van de ander en hoe ga je daarmee om? (zie ook, Wemser et al., 2019^{cxiii}).

Combat Support/Combat Service Support

CS en CSS zijn nodig om 414II volwaardig deel te laten uitmaken van de brigade. De oplossing nu is een beetje een patchwork waarbij de Duitsers er ook een deel bij doen.

Met als doel dat het bataljon straks in staat is om redelijk zelfstandig te opereren, zonder daar elke keer de brigade om te vragen. Er ontbreken nog wel een aantal dingen.

De uitvoering mist bijvoorbeeld nog de geneeskundige ondersteuning. De logistieke-slice die er wel komt, in de vorm van een zesde compagnie, wordt ook wel beschreven als symptoombestrijding, dat wil zeggen echte oorzaken worden daar niet mee aangepakt. Er zou volgens een respondent gezegd moeten worden: hoe kunnen de processen interoperabel gemaakt worden? In plaats van wat er nu gebeurt: puur voor dat bataljon, een apart deel maken en dat wordt ter beschikking gesteld.

Nederlandse pantserinfanteristen trainen in een oefendorp met (zware) handvuurwapens.



4.2 Doelmatigheid van Project Taurus

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de deelvragen 7, 8 en 9 die betrekking hebben op de doelmatigheid van de uitgaven van Project Taurus. Maar eerst volgt een algemene toelichting.

Algemeen

In de Toelichting RPE 2018 staat over het doel van de regeling: “periodiek evalueren draagt bij aan de doeltreffendheid en doelmatigheid, doordat inzicht ontstaat in de werking van het beleid. Met evaluatieonderzoek wordt daarnaast verantwoording afgelegd aan het parlement over het te voeren en het gevoerde beleid. De Tweede Kamer en het kabinet achten het wenselijk om meer inzicht te krijgen in de effecten en kosten van het beleid. Het is daarom noodzakelijk dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van al het beleid van het Rijk periodiek wordt geëvalueerd. Het Rijk initieert of voert om genoemde redenen diverse soorten evaluaties uit”.

Over het Project Taurus wordt ‘verantwoording’ afgelegd en inzicht verschaft over welk ‘militair effect’ wordt bereikt. Kijkende naar de financiële uitwerking van de cijfers voor 2022 en de mate van detaillering van de ‘min’ en ‘plus’ varianten, blijkt wel dat het voor Defensie niet eenvoudig is dit voor Project Taurus op te stellen. Hier zijn een aantal redenen voor, waarvan de belangrijkste kort worden toegelicht:

- Gebruikelijk zijn er twee stelsels van boekhoudkundige regels te onderscheiden, te weten het ‘kas-verplichtingen stelsel’ en het ‘baten-lastenstelsel’. Alle ministeries vallen onder de Nederlandse Rijksbegroting en volgen daarom dezelfde ‘boekhoudregels’ die door het Ministerie van Financiën worden opgelegd. Daarom werkt het Ministerie van Defensie net als andere ministeries met het kas-verplichtingen stelsel. Met dit stelsel is het niet eenvoudig om de kosten per project en/of militaire activiteit vast te stellen en te verantwoorden. Wat kost een eenheid met al zijn materieel, vastgoed en opleidingen en dit per periode/jaar?
Bij het ‘baten-lastenstelsel’, dat vooral door bedrijven en instellingen wordt gebruikt, kunnen kosten wel redelijk eenvoudig worden toegerekend naar jaren en prestaties. Dit biedt dus voordelen vanuit het perspectief van de verantwoording voor Defensie. Tegelijkertijd is het onmogelijk om voor deze Project Taurus beleidsdoorlichting over te stappen op een ander stelsel of om beide stelsels tijdelijk naast elkaar te hanteren.
- Defensie besteedt daarnaast geen werkzaamheden uit die binnen haar militaire hoofdtaken liggen en het is daarom niet eenvoudig om onderscheid te maken tussen ‘directe kosten’ en ‘indirecte kosten’. Normaliter zijn directe kosten rechtstreeks toe te wijzen aan een specifieke technische of organisatorische eenheid (product). Indirecte kosten (b.v. staven en opleidingseenheden) hangen hier wel mee samen maar worden niet slechts voor dat specifieke doel gemaakt, maar dienen ook andere doelen en de uitdaging is hoe deze indirecte kosten dan passend aan een project of activiteit toe te rekenen, bijvoorbeeld Project Taurus. Hierbij komt kijken dat het sowieso arbitrair is om keuzes te maken wat binnen Defensie ‘directe en indirecte activiteiten’ zijn, omdat Defensie als geheel, dus onlosmakelijk, de aan haar opgedragen grondwettelijke taken in het veiligheidsdomein uitvoert. Landmacht, Luchtmacht, Marine, Marechaussee en de andere Defensie Organisaties en alle activiteiten die daaronder vallen zijn als individuele schakels onlosmakelijk als een ketting met elkaar verbonden.
- Het is niet eenvoudig te bepalen wat het beschikken over een bepaalde capaciteit en/of kennis mag kosten.

Rekening houdend met bovenstaande punten c.q. beperkingen wordt in deze paragraaf de financiële grondslag van Project Taurus gegeven en worden enkele RPE 2018 elementen uitgewerkt. De RPE schrijft voor dat in de beleidsdoorlichting wordt beschreven welke beleidsoptie er is indien er 20% minder budget beschikbaar is (‘min 20% variant’). Naast dit verplichte RPE 2018 element is in deze beleidsdoorlichting beschreven welke beleidsopties er zijn indien 20% meer budget beschikbaar is (‘plus 20% variant’).

Hierna wordt eerst antwoord gegeven op deelvraag 7 en daarna ieder in een eigen sub paragraaf de deelvragen 8 en 9.

Antwoord op deelvraag 7: In hoeverre is het gevoerde beleid doelmatig geweest?

In deze sub paragraaf is een cijfertabel opgenomen inzake de financiële omvang van 43X. Hiervoor zijn de volgende uitgangspunten en gegevens gebruikt.

- Herleidbare cijfers en aantallen komen uit de ERP-systemen en andere gangbare documenten die gebruikt worden voor plan- en besluitvorming. Onder andere het HDfC-rekenmodel en wapensysteemsjablonen. Er is uitgegaan van daadwerkelijke realisatie of gebruik/verbruik en personeelsbezetting. Daarom is uitgegaan van daadwerkelijke aantallen wapensystemen en van personele vullingscijfers en niet van formatieplekken. Bij het bepalen van de financiële grondslag zijn ontvangsten en opbrengsten buiten beschouwing gelaten, omdat hiervan in 2022 bij 43X geen sprake is. Niet alle uitgaven/kosten zijn direct te herleiden naar 43X. Hierdoor zijn verdeelsleutels gebruikt en voor kleinere wapensystemen en voertuigen aannames gedaan. De ERP-systemen als Peoplesoft/Cognos en SAP laten zich niet naar een peildatum uitdraaien omtrent bijvoorbeeld formatie en aantallen wapensystemen. Verder zijn de prijzen van wapensystemen mogelijk gewijzigd of zijn er verschillende prijspeilen gehanteerd.
- Personele exploitatie: 43X bestond in 2022 uit diverse eenheden van het Commando Landstrijdkrachten. De totale formatie van de 43X omvatte 2.634 VTE'n en kende in 2022 een bezettingsgraad van 72%. De personele exploitatie van 43X bedroeg in 2022 Euro 154 mln. Van inhuur is in 2022 slechts beperkt sprake (< Euro 0,1 mln.) en is derhalve buiten beschouwing gelaten.

43X x Euro 1.000,-	Realisatiecijfers 2022 (72% bezetting)
Personeel	154.022
Materiële instandhouding	49.463
Gereedstelling	4.065
2e/3e orde effecten	74.819
Totaal	282.369
Investerings	56.962

Tabel 3 | 2022 financieel overzicht 43X

- Rekening houdend met voorgaande is de financiële grondslag van 43X in 2022 **Euro 282,4 mln.** bij een bezettingsgraad van de formatie van 72%, wat omgerekend naar een volledige bezetting en prijspeil 2022 neerkomt op Euro 392,2 mln.
- Voor de RPE minus 20% variant is een optie uitgewerkt waarbij een besparing gerealiseerd wordt van **Euro 56,5 mln.** Voor de beleidsopties met de RPE-plus 20% variant wordt hier het LCC-bedrag bij opgeteld waarmee een besteding mogelijk wordt van **Euro 67,9 mln.** De bedragen van de 'min 20% variant' (Euro 56,5 mln.) en de 'plus 20% variant' (Euro 67,9 mln.) zijn niet aan elkaar gelijk. Dit wordt met het volgende voorbeeld verduidelijkt. Bij besparingen gaat men bijvoorbeeld uit van het stilzetten van materieel en de financiële voordelen die daarbij horen. In een privésituatie is dit bijvoorbeeld het stilzetten van een tweede gezinsauto en het gezin bespaart daarmee onder andere brandstof, verzekering, wegenbelasting en onderhoud. Echter, als er in een gezin voor wordt gekozen om van een naar twee auto's te gaan zal men rekening houden met dezelfde kosten, maar ook de *cash* moeten incalculeren om deze 2e auto aan te schaffen. Daarom is het bedrag van de plus 20% variant hoger.

Conclusie doelmatigheid van Project Taurus

Doelmatigheid van beleid is de mate waarin het optimale militaire effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt gerealiseerd. Dus als een minister beleid inzet en de effecten daarvan kunnen niet op een doelmatiger manier worden bereikt, dan is het volgens de uitgangspunten van de RPE efficiënt, oftewel: doelmatig.

Geconcludeerd kan worden dat Project Taurus doelmatig is. De kanttekening hierbij is dat er rekening moet worden gehouden met bovengenoemde financiële beperkingen. Nederland heeft bij aanvang zestien, in matige toestand verkerende, gevechtstanks aan Duitsland overgedragen.

In ruil hiervoor kan Nederland gebruikmaken van achttien moderne Duitse gevechtstanks, die door Duitsland worden onderhouden. Dat onderhoud gebeurt binnen het Duitse materieelbeschikbaarheidsplan hetgeen betekent dat niet alle tanks gelijktijdig beschikbaar zijn. Daarnaast kan Nederland gebruik maken van opleidingen die door Duitsland worden aangeboden. Hoewel in deze vorm er sprake is van voldoende kennisbehoud, maakt het huidige dreigingsniveau verdere uitbreiding op het gebied van kennisbehoud tankoptreden (bijvoorbeeld in grotere verbanden) belangrijk.

Doelmatiger dan dit kan kennisbehoud niet worden geborgd voor het vechten met en tegen tanks. Bijkomend voordeel is dat 43X zonder extra uitgaven op een hoger niveau bij 1XX wordt getraind en gereed gesteld dan in een Nederlandse defensiestructuur mogelijk zou zijn geweest. Verder bestaat er een leaseovereenkomst tussen Nederland en Duitsland waarin is opgenomen dat Nederland de gevechtstanks zelfstandig mag inzetten. Pas bij zelfstandige inzet door Nederland wordt er voor de gevechtstanks betaald.

Daartegenover staat wel dat het Nederlandse gevechtstankpersoneel bij 414II en Nederlandse stafofficieren bij 1XX door hun plaatsing in Duitsland duurder zijn dan bij plaatsing in Nederland. Verder zijn er ook moeilijk kwantificeerbare uitgaven bijvoorbeeld Nederlands personeel dat niet bij 43X werkt, maar wel tijd besteed aan planning en afstemming.

Hoewel Project Taurus voor wat betreft het kennisbehoud van het vechten met en tegen tanks doelmatig is, is er nog wel een kanttekening te plaatsen. De vraag is namelijk of dit het wegvallen van de gevechtstanks ook in bredere zin compenseert. Nederland heeft weliswaar voor relatief lage kosten de gevechtstankkennis kunnen behouden, maar is daarmee niet in staat om volledig rendement te halen uit de overige elementen van de verbonden wapens zoals de pantserinfanterie en de artillerie. Men zou kunnen stellen dat geld uitgeven aan iets dat matig rendeert niet echt doelmatig is. In retrospectief wordt hiermee ook duidelijk dat het bezuinigen op de gevechtstanks er uiteindelijk voor gezorgd heeft dat de resterende uitgaven in het landgebonden optreden *little bang for the buck* hebben opgeleverd. Een soort van negatieve synergie dus.

Kijkend naar Duitsland, dan is Project Taurus voor Duitsland doelmatig. Door de inbreng van Nederlands personeel in 414II heeft Duitsland personeel beschikbaar voor overige capaciteiten.

Hoewel Project Taurus doelmatig is voor wat betreft kennisbehoud, betekent dit niet dat alle afspraken en de uitvoering daarvan doeltreffend zijn, dat wordt in hoofdstuk 5 verder toegelicht.

Volgens de RPE 2018 moeten meer vragen omtrent doelmatigheid worden beantwoord. Zie hiervoor de volgende paragrafen voor beantwoording van deelvragen 8 en 9.

4.2.1 De ‘min 20% variant’

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op **deelvraag 8: Welke effecten zijn te verwachten bij een 20% verlaging van het project Taurusbudget?**

In 2011 is gekozen voor een ‘selectieve budgetbesparing’ waarbij de gevechtstanks werden wegbezuinigd. Dit leidde tot een significant verlies aan gevechtskracht door het wegvallen van een essentiële capaciteit in de synergie tussen tanks, pantserinfanterie en andere eenheden, waardoor het militaire effect van de Landmacht sterk afnam. Nederland heeft hierdoor een significante *capability gap* ten opzichte van de prioritaire NAVO-vereisten voor brigades. In NAVO-evaluaties is het herstellen van deze tankcapaciteit al enige tijd een prioriteit voor Nederland binnen het NATO Force Model (NFM). Om een dergelijke situatie te voorkomen is voor deze beleidsdoorlichting uitgegaan van ‘evenredige budgetbesparing’, oftewel een ‘kaasschaafmethode’ waarbij alles binnen Project Taurus evenredig minder middelen krijgt toegewezen. Het voordeel hiervan is dat geen enkele cruciale capaciteit volledig wordt opgeheven, wel resulteert dit in een vermindering van middelen voor zowel personeel, materieel als oefeningen en trainingen waardoor het totale militaire effect van Project Taurus en de operationele gereedheid van de Landmacht in brede zin afnemen.

Minder middelen voor personeel betekent dat de personeelscapaciteit binnen Project Taurus met 20% (Euro 30,8 mln.; *grosso modo* 527 VTE’n) wordt gereduceerd.

Aangezien in de berekening niet is uitgegaan van volledige bezetting, maar van een bezettingsgraad van 72% betekent dit een flinke kaalslag ten opzichte van een volledig gevulde brigade. Minder personeel resulteert in een toename van de werkdruk voor het resterende personeel en een verlaging van de operationele inzetbaarheid en slagkracht. Een vermindering van de personeelssterkte kan leiden tot een tekort aan gekwalificeerd personeel voor essentiële taken, wat de operationele gereedheid sterk vermindert en uitdagingen oplevert voor de uitvoering van de doelstellingen van Project Taurus.

Minder middelen voor materieel heeft eveneens een belangrijke impact. Een vermindering van 20% (Euro 9,9 mln.) op het materieelbudget betekent dat materieel minder kan worden onderhouden. Dit heeft voornamelijk weerslag op gevechtsvoertuigen, maar kan ook in mindere mate een effect hebben op ondersteunende voertuigen. Het gevolg is een slechtere staat van het bestaande materieel en een verhoogd risico op storingen of uitval. De beschikbaarheid van materieel voor operaties en trainingen kan eveneens afnemen, wat de algehele paraatheid van de betrokken eenheden vermindert. Dit heeft directe gevolgen voor de gereedstelling en inzetbaarheid, de Nederlandse bijdrage aan (internationale) operaties en de mate waarin voldaan wordt aan NAVO eisen.

Minder middelen voor oefeningen en trainingen zouden resulteren in minder trainingsmogelijkheden voor de eenheden. Met 20% minder middelen (Euro 0,8 mln.) zullen minder oefeningen en trainingen plaatsvinden, die bovendien van lagere kwaliteit zijn. Dit vergroot het risico dat de eenheden niet voldoen aan de afgesproken NAVO-standaarden, zoals vereist in Combat Readiness Evaluations (CREVALs). Een afname van de trainingsfrequentie en -intensiteit kan leiden tot een vermindering van de operationele vaardigheden van de troepen, wat in een inzet- of crisissituatie de slagkracht en overlevingskansen van de eenheden negatief beïnvloeden.

Minder middelen voor personeel, materieel en oefeningen en trainingen betekent ook dat minder middelen (Euro 15 mln.) voor overhead (2e en 3e orde effecten, zoals bijvoorbeeld facilitaire ondersteuning of personeelsdiensten) nodig zijn.

Het totaalbedrag van de ‘minus 20% variant’ komt hiermee op **Euro 56,5 mln.**

4.2.2 De 'plus 20% variant'

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vraag wat de militaire effecten zijn als Defensie in 2024 met 20% meer budget Project Taurus inricht. Inclusief het *Life Cycle Costing* (LCC)-bedrag is dit **Euro 67,9 mln.** In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op deelvraag 9.

Antwoord op deelvraag 9: Welke effecten zijn te verwachten bij een 20% verhoging van het Project Taurusbudget?

RPE 2018 stelt het niet verplicht om een 'plus 20% variant' uit te werken. Zo'n variant wordt op vrijwillige basis wel regelmatig door departementen uitgewerkt. In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vraag wat de militaire effecten zijn als Defensie in 2024 met 20% meer budget Project Taurus inricht. Inclusief het LCC-bedrag is dit **Euro 67,9 mln.** Het LCC-bedrag is opgenomen omdat daarmee uiting wordt gegeven aan het belang van materiele investeringen.

Hoewel de RPE dus geen scenario voorziet met aanzienlijk meer middelen, is in deze beleidsdoorlichting toch een dergelijke variant uitgewerkt en wel vanwege de groei van het Defensiebudget naar de NAVO-norm van 2% van het bbp en de noodzaak om te investeren in Defensie door toenemende geopolitieke spanningen.

Algemeen:

Mogelijke beleidsopties bij een budgetverhoging zijn:

- Investeren in personeel: Investeren in personeel betekent dat de aantrekkelijkheid van Defensie als werkgever wordt verhoogd. Dit helpt bij het aantrekken van nieuw personeel op een krappe arbeidsmarkt, waarbij geconcentreerd wordt met het bedrijfsleven om personeel te werven en te behouden.
- Het Korps Nationale Reserve (KNR/Natres) en het Dienjaar kunnen verder worden uitgebreid. Het verhogen van het aantal jongeren dat bij Defensie werkt in het kader van het Dienjaar kan helpen bij het aanpakken van personeelstekorten. Ook het herinvoeren van de dienstplicht kan de krijgsmacht versterken en personeelstekorten verminderen.
- Investeren in geavanceerde technologieën/materieel: investeringen in geavanceerde technologieën en materieel versterken de operationele effectiviteit van de krijgsmacht. Het bijhouden van technologische ontwikkelingen en het moderniseren van materieel is een constante uitdaging. Het Commando Landstrijdkrachten moet meebewegen met de snelheid en onvoorspelbaarheid van veranderingen om effectief te blijven.
- Investeren in oefeningen en trainingen: oefeningen en trainingen kunnen worden uitgebreid, waardoor de professionele ontwikkeling van personeel wordt verzekerd en de operationele gereedheid naar nieuwe hoogten wordt getild. Om als Landmacht voorbereid te zijn en samen met NAVO-partners een signaal van afschrikking te geven, moet worden geoefend.
- Investeren in *Combat Support* (CS) en *Combat Service Support* (CSS).
- Combinatie van meerdere beleidsopties: doeltreffend en doelmatig investeren betekent een gebalanceerde combinatie van personeel, geavanceerde technologieën, materieel, oefeningen en trainingen.

In het algemeen betekent investeren in Defensie dat Nederland internationale verplichtingen nakomt en zijn positie als betrouwbare partner binnen de NAVO versterkt. Het is een investering in vrede en veiligheid die niet alleen het Commando Landstrijdkrachten en de Nederlandse krijgsmacht als geheel ten goede komt, maar vooral ook de stabiliteit en welvaart van Nederland en van haar bondgenoten.

Specifiek:

Tegen de achtergrond van de verslechterde mondiale veiligheidssituatie is het budget van Defensie de afgelopen jaren gegroeid. Deze groei zal zich voortzetten omdat Nederland met de andere NAVO-partners besloten heeft om minimaal 2% van het bbp aan Defensie te besteden. Extra intensivering zijn daardoor niet alleen dringend nodig maar ook steeds meer mogelijk. Zelfs bij een groei naar 2% zullen keuzes gemaakt moeten worden in welke capaciteiten geïnvesteerd gaat worden. Criteria bij deze keuzes zijn de door de NAVO toegewezen capaciteitsdoelstellingen, gesignaleerde tekortkomingen van de NAVO en de grondwettelijke (hoofd)taken van Defensie. Het leveren van een zware gemechaniseerde brigade is door de NAVO benoemd als één van de topprioriteiten voor Nederland. De capaciteit van een tweede tankbataljon binnen de bestaande Duits-Nederlandse samenwerking wordt inmiddels voorbereid (Defensienota 2024, DN2024, Ministerie van Defensie, 2024^{cxiv}).

Het ligt in de rede om bij een groeiscenario (+20%) van Project Taurus optimaal aan te sluiten bij de huidige voorbereiding van de oprichting van een tweede Duits-Nederlandse tankbataljon. In een eerdere Kamerbrief (bron: Informatieverzoek Motie Valstar c.s. dd. 19-12-2023) is vermeld dat een organiek tankbataljon bestaat uit circa 350 vte'n, drie gevechtsskadrons, 44 operationele tanks, organieke logistieke en gevechtsondersteuning met een geschatte jaarlijkse LCC tussen Euro 260 en 315 mln. De lessen uit voorliggende beleidsdoorlichting worden volgens de Kamerbrief Materieelprojecten (Kamerstuk: 27 830, nr. 449, 2024) gewogen en meegenomen in de voorbereiding van de oprichting van een extra tankbataljon.

Respondenten geven vaak aan dat 20% extra budget juist geïnvesteerd zou moeten worden in CS en CSS. Er wordt dan gedacht aan uitbreiding van de logistieke keten, geneeskundige ondersteuning, pantsergenie voor doorbraakactiviteiten, luchtverdediging tegen drones en *joint fire support*. Een ander belangrijk punt is voortzettingsvermogen. Dit kan bijvoorbeeld verbeterd worden door de aanschaf van extra munitie.

4.3 Context voor de scenario's periode na 2022

Hoewel deze beleidsdoorlichting in 2023 is gestart en terugkijkt op het gevoerde beleid tussen 2013-2022, hebben er daarna een aantal ontwikkelingen plaatsgevonden, die Project Taurus raken. Daarom wordt hier een korte doorkijk gegeven van politieke ontwikkelingen voor de jaren 2023-2024 met betrekking tot (gevechts)tanks, missies en de relatie met Duitsland en tot slot de financiële ontwikkelingen van het bbp.

2023-2024

Het NFM is gepresenteerd op de NAVO-top in Vilnius op 11 en 12 juli 2023 en gaat van start per 1 januari 2025 (Ministerie van Defensie, 2023^{cxv}, Kamerstuk 28 676 nr. 443, 2023^{cxvi}). Het betreft de uitwerking van het concept voor de *Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area* (DDA). Dit zijn de regionale verdedigingsplannen van drie afzonderlijke maar samenhangende plannen waarmee de NAVO het hoge Noorden en de Atlantische Oceaan, Centraal-Europa en de Zuidflank van het bondgenootschappelijke verdragsbied passend kan verdedigen. De hiervoor benodigde troepen worden via het NFM gereed gesteld en wel op verschillende niveaus met wisselende reactietijden van nul tot maximaal 180 dagen. Op basis van een *Force Structure Requirements*, dat is de totale behoefte aan militaire capaciteiten, bieden bondgenoten ieder militaire capaciteiten aan waarmee het NFM wordt gevuld.

In 2023 en 2024 zijn Kamervragen en Moties ingediend die te maken hebben met (gevechts)tanks. Zie ook paragraaf 4.2.2 voor het aanhalen van de Motie Valstar.

Op 8 januari 2024 stellen de Kamerleden Boswijk, Tuinman en Van Dijk 2024 (briefkenmerk 2024Z00074^{cxvii}) twaalf vragen over “de mogelijke oprichting van een eigen tankbataljon.” Vraag 3 luidt: “kunt u aangeven hoe Nederland en Duitsland de oprichting van een mogelijk nieuw tankbataljon in gezamenlijkheid gaan organiseren?”

Op 5 februari 2024 stuurt de Staatssecretaris naar de Kamer het antwoord (brief met referentie BS2024001313^{cxviii}): “een mogelijk nieuw tankbataljon zou kunnen worden gespiegeld met het huidige Duits-Nederlandse 414 Tankbataljon. De tanks zouden dan volledig Nederlands eigendom zijn en 20% Duits bemenst.”

Op 7 februari 2024 (Kamerstuk 36 410 X nr. 56^{cxix}) wordt Motie Ceder ingediend waarin gevraagd naar de oprichting van een tankbataljon. Op 13 februari (Kamerstuk 2024 36 410 X nr. 76^{cx}) wordt de motie Boswijk en Van Dijk ingediend waarin wordt gevraagd “de Kamer uiterlijk 1 juli te informeren over de behoeftestelling voor de oprichting van een tankbataljon, door middel van een A-brief, waarbij nog geen financiële verplichtingen zijn aangegaan.”

Op 13 maart 2024 wordt hierop door de minister een reactie gegeven (Kamerstuk 27 830 nr. 428^{cxxi}): “verzoeken vanuit uw Kamer bereidt Defensie zich voor op structurele beschikbaarheid van 2 procent. In die voorbereiding neemt Defensie de lessen en urgentie uit de oorlog in Oekraïne uiteraard mee omdat die van belang zijn bij de vormgeving van de krijgsmacht van de toekomst. Deze voorbereidingen vinden plaats aan de hand van de toegewezen NAVO-capaciteitsdoelstellingen, de geïdentificeerde tekortkomingen van zowel NAVO als EU, de nationale taken van Defensie voor de veiligheid van het Koninkrijk en randvoorwaarden om (gelijktijdig) invulling te kunnen geven aan de nationale en internationale taken van Defensie. Als gevolg hiervan wordt het nationale militaire advies opgesteld, waarna integraal gewogen keuzes kunnen worden gemaakt als structurele financiële ruimte beschikbaar komt. Ook bij structurele financiering van 2 procent van het bbp zullen keuzes moeten worden gemaakt tussen verschillende capaciteiten om onze krijgsmacht verder te versterken. Ter voorbereiding op die keuzes werkt Defensie verschillende capaciteiten uit, waaronder een tankbataljon binnen de bestaande Nederlands-Duitse samenwerking, alsook ook andere urgente capaciteiten die nodig zijn om de krijgsmacht voor te bereiden op de toekomst zoals versterking van de luchtverdediging, structureel hogere munitievoorraden, aanvullende *unmanned aerial vehicles* (UAVs) en uitbreiding van de ondersteunende capaciteiten zoals strategisch transport.”

Op 12 april 2024 beantwoordt de minister vragen van de Eerste Kamer over de Defensiebegroting (X) en het Defensiematerieelbegrotingsfonds (K) 2024 (Kamerstuk 36410-X, nr. 0, referentie 2024012362^{cxii}). De vraag luidt: “in de afgelopen jaren zijn vele adviezen geschreven waarin staat dat Nederland geen tanks meer nodig heeft en nu liggen er plannen om ze weer in te kopen. Is zo’n verandering puur toe te schrijven aan veranderende internationale omstandigheden of zijn die adviezen terugkijkend te veel gekleurd geweest door de wisselvallige politieke realiteit van de dag?” Antwoord: “de afstoting van de tankcapaciteit was financieel gedreven. Zoals in 2011 in de beleidsbrief ‘Defensie na de kredietcrisis’ (Kamerstuk 32 733, nr. 1) aangegeven, dwong de toestand van de rijksbegroting het kabinet tot ingrijpende maatregelen. Defensie was hiervan niet uitgezonderd en stond voor de zware opgave binnen enkele jaren structureel honderden miljoenen te bezuinigen. Daarom zijn 100 Leopard 2A6 gevechtstanks voor een bedrag van € 180 miljoen aan Finland verkocht (Kamerstuk 27 830, nr. 122). In de beleidsbrief van 2011 is expliciet aangegeven dat de opheffing van de tankbataljons een gevoelig verlies voor de slagkracht van de krijgsmacht was.”

In 2024 heeft SACEUR zijn ‘*Minimum Capabilities Required 2024* (MCR24)’ uitgebracht. Dit is het militair advies van de hoogste NAVO-militair. Daarin is een rol weggelegd voor verbonden wapens in het landoptreden, inclusief (gevechts)tanks (MCR: 53 *Main Battle Tanks* met circa 650 militairen).

Zowel in 2023 als in 2024 tot en met 2026 neemt 43X deel aan eFP-Litouwen (mandaat 2017-2026, kamerbrief 6 mei 2024 - BS2024014946/BS2024014942). In de periode 2024/2025 is het Duits-Nederlandse 414 Tankbataljon de 16e rotatie en de *lead unit*. De Nederlandse Luitenant-kolonel Bas Schillemans is sinds 2022 de commandant van 414 Tankbataljon en heeft de leiding over deze multinationale battlegroup in Rukla. Deze bestaat uit 1.300 militairen uit zes landen^{cxiii}. Zie foto van de commando-overdracht te Litouwen.



Verder is in de Defensienota 2024 (Ministerie van Defensie, 2024, pagina 6 & 36^{cxiv}) opgenomen dat: “het kabinet structureel 2,4 miljard euro extra in de krijgsmacht investeert. We gaan daarmee oplopend naar 24 miljard euro per jaar aan onze defensie uitgeven. Daarmee zorgt het kabinet dat Nederland voldoet aan de norm van de NAVO om minimaal 2% van het bruto binnenlands product aan Defensie te besteden. [...] De basis van onze veiligheid is een sterke krijgsmacht.



Een Duitse Leopard 2 gevechtstank tijdens de presentatie van de Defensienota 2024.

Hiervoor investeren we 1,5 miljard euro per jaar in gevechtskracht, bovenop de bestaande begroting en maatregelen uit de Defensienota van 2022. Dit gaat vooral naar de capaciteiten waar de NAVO om vraagt, want de gezamenlijke kracht van de NAVO is wat tegenstanders afschrikt. Zo koopt Nederland tanks om een volwaardig eigen tankbataljon op te richten.

Ook krijgen de Boxer pantservoertuigen zwaardere kanonnen en wordt de militaire politie versterkt. Daarnaast schaffen we extra maritieme capaciteit, jachtvliegtuigen en helikopters aan om operaties op zee en in de lucht langer vol te houden en investeren we in cyberslagkracht. Dit is nodig om de veiligheid van Nederland en onze bondgenoten te kunnen waarborgen. En veel extra aandacht gaat uit naar de ondersteuning van gevechtseenheden met onder meer munitie, transport, medische ondersteuning, cyberoperaties en inlichtingen. Zo kan de krijgsmacht operaties langer volhouden.”

“Door deze investering gaat Nederland voor het eerst sinds 2011 weer operationele gevechtstanks bezitten en zo een bijdrage leveren aan het invullen van een belangrijke tekortkoming binnen de NAVO (*NATO Priority Target*). 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. Afhankelijk van de concrete gevechtskracht die onbemenste systemen opleveren, wordt het aantal benodigde bemenste tanks voor een volwaardig tankbataljon definitief vastgesteld. Deze investering wordt samen met Duitsland gerealiseerd, waarbij ook wordt samengewerkt op het gebied van opleiding en training, munitieverwerving en onderhoud. Dit versterkt de geïntegreerde samenwerking, interoperabiliteit en uitwisselbaarheid. Voor de aanschaf van tanks wordt gebruik gemaakt van vraagbundeling door Duitsland, wat bijdraagt aan betaalbaarheid en interoperabiliteit.”

Na het uitkomen van de DN2024 (Ministerie van Defensie 2024^{xxxv}) is er een gecombineerde A/D brief over de verwerving van Leopard-2A8 gevechtstanks (Kamerstuk 27 830 nr. 449, 2024^{xxxvi}) naar de Tweede Kamer verstuurd. Daarmee kiest Defensie om de financiële verplichtingen voor de verwerving van deze gevechtstanks in 2024 aan te gaan. Deze Kamerbrief is behandeld in het Wetgevingsoverleg personeel/materieel van 21 oktober, waarmee de Kamer heeft ingestemd met deze voorgenomen verwerving.

Doordat de defensie-uitgaven in relatie tot het bbp als doelstelling heeft toe te groeien van 1,22% in 2018 (zie ook figuur 2 in paragraaf 3.3.8, bron: Kamerstuk 36 360 X, nr1, 2023^{xxxvii}) naar 2% in 2024, is de ‘min 20% variant’ (paragraaf 4.2.1) minder waarschijnlijk dan de ‘plus 20% variant’ (paragraaf 4.2.2), omdat deze beter aansluit bij de actuele trend van meer geld naar defensie.

4.4 Project Taurus en de kwaliteit van het militair effect

Zeker in de onzekere wereld van Defensie geldt dat het realiseren van een beleidsdoelstelling niet noodzakelijkerwijze goed is, noch dat het afwijken van een gesteld beleidsdoel fout is. Door het eerdergenoemde tijdsverloop kunnen betere opties zich tussentijds voordoen. Dat geldt in mindere mate voor de hogere maatschappelijke doelstelling van Defensie, de missie en de grondwettelijke taken (Strikwerda, 2023^{xxxviii}). Die zijn door de tijd heen meer waardevast.

Uiteindelijk moet elk project van Defensie aan de maatschappelijke doelstelling bijdragen en dus een militair effect genereren. Om een uitspraak te doen over of en hoe Project Taurus hieraan bijdraagt, wordt de vraag gesteld:

Antwoord op deelvraag 10: *In welke mate draagt Taurus bij aan de gewenste militaire effecten van de Nederlandse krijgsmacht?*

Bij de beantwoording van deze vraag wordt eerst de term ‘militair effect’ aan de hand van literatuur toegelicht en geoperationaliseerd. Vervolgens wordt met behulp van respondenten naar de uitwerking in de praktijk gekeken om te bepalen of de doelstellingen ten aanzien van het militair effect zijn gehaald.

Denken in effecten

Het denken in effecten staat binnen de Nederlandse militaire doctrine centraal. In Nederland wordt doctrinair gesproken over een ‘militaire eindtoestand’ en het ‘denken in effecten’. Een effect is volgens Doctrine Publicatie 3.2 Landoperaties (DP 3.2) het resultaat van een activiteit of een serie van activiteiten, uitgevoerd door militaire en/of niet-militaire actoren. Nadat de gewenste effecten zijn geïdentificeerd, gecategoriseerd en vastgesteld, worden activiteiten aan (onder)commandanten opgedragen om deze effecten daadwerkelijk te realiseren. Dit gebeurt door het opstellen van operatieplannen (OPLANS) en het verstrekken van de bijbehorende operatieorders (OPORDs) (Koninklijke Landmacht, 2014^{cxix}).

Manoeuvrist approach

Wil een land met relatief weinig militair materieel en personeel een militair effect bereiken, dan is het primair afhankelijk van de kwaliteit en niet van de kwantiteit van het militair optreden. Mede daarom werkt Nederland volgens DP 3.2 met de *manoeuvrist approach*.

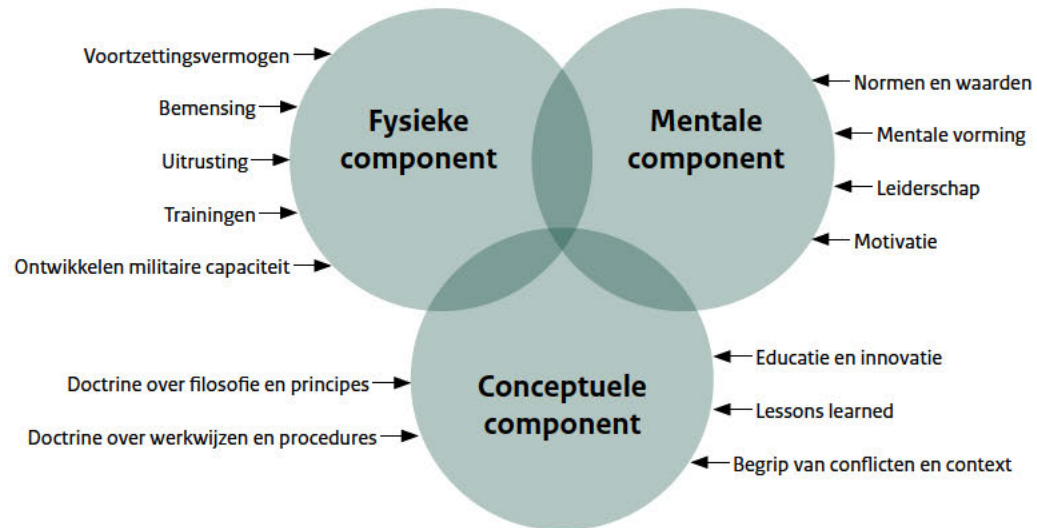
De *manoeuvrist approach* is het tegendeel van een *war of attrition* (uitputtingsoorlog) waarin het winnen van het gevecht vooral moet worden bereikt door de inzet van veel materieel en personeel (Neads & Galbreath, 2023^{cox}). De *manoeuvrist approach* is een benadering waarin de eigen kracht vooral wordt ingezet tegen geïdentificeerde zwakheden van andere actoren en waarbij deze wordt gericht op het beïnvloeden van de werkelijkheid, het gedrag en het optreden van actoren (Defensiestaf, 2019^{coxi} & Koninklijke Landmacht, 2014^{coxii coxiii coxiv}).” Voorwaarden zijn dan snelheid, wendbaarheid en momentum voor het creëren van schok en verrassing bij de opponent (Ministerie van Defensie, 2012^{coxv}). De manoeuvrebenadering vereist een mentale houding waarin creativiteit, risicobereidheid en vasthoudendheid centraal staan. Het is de primaire kernkwaliteit van Commando Landstrijdkrachten voor het uitvoeren van operaties. Het concept geeft vorm aan de wijze waarop een operatie wordt gepland en uitgevoerd. De *manoeuvrist approach* verbindt zo de diverse activiteiten met de omgeving en de doelstellingen van de *campaign*. Gevechtstanks zijn voor de *manoeuvrist approach* een *must have* en geen *nice to have*. In het gevecht met verbonden wapens is sprake van een doctrinaire noodzaak. Zo staat in het handboek *Tactical Operations* (Koninklijke Landmacht, 2022^{coxvi}) dat tanks zorgen voor vuurkracht, mobiliteit, bescherming en flexibiliteit, terwijl zij daarnaast een psychologisch effect hebben op de vijand. Naast deze opsomming voegt het handboek *Tactical Activities* (Koninklijke Landmacht, 2015^{coxvii}) nog incasseringsvermogen in combinatie met snelheid en terreinvaardigheid toe. Samengevat brengen tankeenheden een hoge mate van mobiliteit en flexibiliteit en zijn daardoor bij uitstek geschikt om stootkracht te genereren in het beweeglijk gevoerde gevecht.

Militair vermogen

Zoals in de Harbersbrief^{foxxviii} omschreven, is het militair effect de *outcome* van militair vermogen en dat is de totale capaciteit die de krijgsmacht levert om de aan haar opgedragen hoofdtaken te vervullen. Dit militaire vermogen bestaat niet alleen uit personeel en materieel, maar ook uit onzichtbare factoren zoals bereidheid, cohesie, leiderschap, doctrine en vernieuwend vermogen (Defensiestaf, 2019^{foxxix}). De componenten van militair vermogen kunnen daarom niet los van elkaar worden gezien: de één beïnvloedt namelijk de ander (Defensiestaf, 2019^{cxl}).

Wanneer goed ingezet, worden deze capaciteiten (*capacities*) verheven tot vermogens (*capabilities*). Militair vermogen heeft op zijn beurt de potentie om *combat power* te worden en is daarbij afhankelijk van een ‘fysieke component’ een ‘conceptuele component’ en een ‘mentale component’ (Koninklijke Landmacht, 2014^{cxli}).

Dit kan gevisualiseerd worden met behulp van het volgende model:



Figuur 3: De componenten van militair vermogen

De drie componenten van militair vermogen worden hierna kort toegelicht.

Conceptuele component

De conceptuele component die volgens de Nederlandse Defensie Doctrine (NDD) voorziet in een coherente intellectuele basis, is het theoretische fundament voor de inzet van militaire eenheden. Het beschrijft de uitvoering van militaire taken in de vorm van tactieken, technieken en procedures (TTP). De basis van de Nederlandse conceptuele component wordt gevormd door de *manoeuvrist approach*. Manoeuvreren met verbonden wapens vereist grote expertise, integratie en oefening. Een belangrijk onderdeel van manoeuvre capaciteit is de 'wendbaarheid' van de gemechaniseerde capaciteiten zoals die van de gevechtstank en pantserinfanterie, zodat deze relatief veilig offensief kunnen worden ingezet. Door hun vuurkracht, snelheid en incasseringsvermogen zijn gevechtstanks in staat tot effectieve en snelle aanvalsacties over grote afstand. Dat geldt bij goed en verminderd zicht, is afhankelijk van de sterkte en de positie van de opponent en van het terrein. In relatief vlak en open terrein heeft de gevechtsskracht van gevechtstanks een groot effect. Gevechtstanks kunnen samen met pantserinfanterie tijdens offensieve activiteiten meer gescheiden of meer geïntegreerd in het gevecht optreden (Koninklijke Landmacht, 2014^{cxliii}). De wendbaarheid en dus de gevechtsskracht wordt vergroot als verbonden wapens samengesteld in *combined arms* optreden. De kwaliteit van het toegepaste geweld vereist volgens de DP 3.2: integratie, coördinatie en synchronisatie van de verschillende militaire capaciteiten in een samenhangende organisatie (Koninklijke Landmacht, 2014^{cxliiii}).

Tijdens de Oekraïne oorlog is gebleken dat deze wijze van offensief en defensief optreden nog steeds relevant is waarbij moet worden opgemerkt dat het drone wapen is toegevoegd aan het pallet van verbonden wapens. Makkelijker dan voorheen kunnen met drones observaties worden uitgevoerd in het terrein van de opponent en is er de mogelijkheid tot massale precisieaanvallen tegen relatief lage kosten. Een ander leerpunt is dat daar waar pantservoertuigen en gevechtstanks vroeger meestal werden aangegrepen op de zijkant of de onderzijde van het voertuig, tegenwoordig met drones de relatieve kwetsbaarheid van de bovenzijde beter dan voorheen kan worden benut.

Fysieke component

De fysieke component van het militair vermogen bestaat volgens NDD uit: “het personeel en het materieel [de uitrusting] van de krijgsmacht en dat georganiseerd wordt ingezet in een operatie. Voor de planning, voorbereiding en inzet wordt de term ‘Operationele Gereedheid’ (OG) en ‘inzet gereedheid’ (IG) gehanteerd beide belangrijk om (inter)nationaal op korte termijn inzetbaar te zijn (Defensiestaf, 2019^{cxliv}).”

In de begroting van Defensie staan op verzoek van de Tweede Kamer sinds 2015 de gereedstellingstabellen waarin de gereedheid van alle wapensystemen wordt vermeld ten opzichte van de hiervoor vastgelegde normen (Ministerie van Financiën, 2016^{cxlv}).

Dit korte theoretisch kader biedt handvatten waarmee de uitspraken van respondenten over het militair effect beter kunnen worden geduid. Gezien het belang van dit thema en de mogelijkheden geboden door het theoretisch kader, worden de doelstellingen hier individueel behandeld in tegenstelling tot de andere thema’s.

De uitspraken worden naast de doelstellingen uit thema 3: ‘Effectiviteit: militaire gereedstelling/militair effect’, gelegd. Onder thema 3 vallen vijf doelstellingen en wel met de nummers 3, 5, 6, 13 en 14.

Doelstelling 3: Gereedstelling Commando Landstrijdkrachten vergroten door oprichten tankcompagnie

Het leveren van een Nederlandse bijdrage aan 414II voor het kennisbehoud in het vechten met en tegen tanks is gelukt. Maar hoe effectief en gereed is die Nederlandse bijdrage als dat vanuit het theoretisch raamwerk wordt bekeken? In het theoretisch raamwerk wordt gesproken over militair vermogen dat bestaat uit 3 componenten.

De conceptuele component

Voor Nederland vormt de *manoeuvrist approach* de basis van het concept. Respondenten geven aan dat de *manoeuvrist approach* afhankelijk is van een ruime en complete gereedschapskist waaruit een manoeuvre commandant een beoogd militair effect kan vormgeven. Project Taurus draagt dankzij het theoretisch gebruik van maximaal achttien Duitse gevechtstanks bij aan de gevechtstankcapaciteit en het behoud van manoeuvre kennis. Daarmee is 43X wendbaarder en neemt de gevechtskracht toe. Maar de winst moet niet worden overschat. De inzet van het tankeskadron bij de oprichting van dat tankbataljon is dat er binnen de brigade een structurele uitwisseling zou zijn van pantserinfanterie en tanks zodat doctrinematig de mix van het gemechaniseerde optreden gevormd kan worden. Er zijn volgens directbetrokkenen tot op heden slechts twee oefeningen geweest, waarbij een tankpeloton is aangehaakt bij een infanterieoefening, maar er is zeker geen sprake van structuur. Dat heeft ook te maken met de beschikbaarheid van gevechtstanks, op het dieptepunt zijn dat twee Leopards 2A6 gevechtstanks. Ook ten tijde van de interviews in het jaar 2023 is de beschikbaarheid beperkt: 26 tanks waarvan twaalf inzetbaar voor het hele bataljon.

Voor het Nederlandse eskadron blijft er dan weinig over. Het opnieuw aanleren en opbouwen zou onder ideale omstandigheden al lang duren, onder deze omstandigheden duurt het nog langer. De verwachting is wel dat de beschikbaarheid toeneemt. Respondenten schatten de kenniswinst in jaren ten opzichte van een nul-toestand verschillend in, van een paar jaar tot tien jaar.

De mentale component

Hoe lager in de militaire organisatie, hoe meer er drillmatig moet kunnen worden opgetreden. Een eskadrontankcommandant of een pelotonscommandant moet basisgevechtstechnieken te allen tijde kunnen benoemen en uitvoeren, zoals hij/zij ze drillmatig heeft aangeleerd. Dat gebeurt in Nederland op een andere manier dan in Duitsland. Deze *drills* zijn niet compatibel met elkaar en de Duitse militaire organisatiecultuur verschilt op sommige dimensies significant van de Nederlandse (zie ook, Koninklijke Landmacht, 2020^{cxlvij}). Voor een diep en laag geïntegreerde militair vraagt het een grotere inspanning om zijn taak uit te voeren (zie ook, Wemser et al, 2019^{cxlvij}). Respondenten stellen dat als een Nederlandse gevechtstankbemanning op de Duitse manier wordt gevormd en opgeleid, dat dan kan worden gesteld dat de Nederlandse gevechtstank bemanning compatibel zal zijn in het Duitse leger. Maar in een Nederlands bataljon/brigade zijn ze dat minder of niet, omdat ze minder kunnen omgaan met de Nederlandse cultuurvorming en doctrine. Het oefenen in het samenwerken van de verschillende wapens, in een teamstructuur, is heel belangrijk om het tot uitvoering te kunnen brengen. Hoe hoger in de hiërarchische organisatie, hoe minder noodzaak voor het drillmatige.

Op dat niveau ligt de nadruk meer op (algemene) processen. Maar ook bij processen wordt gemerkt dat bijvoorbeeld cultuur en werkhouding tussen Nederland en Duitsland anders zijn. Volgens respondenten komen dan diverse verschillen aan het licht, waaronder de vaststelling dat de ene partner goed is in 'conceptueel denken' en de ander in het 'proces denken', terwijl een partnerschap compatibel moet zijn. Volgens (Binsch et al, 2023^{cxlviii}) is het belangrijk om die verschillen bespreekbaar te maken om zo te komen tot wederzijds begrip en een goede samenwerking.

Hoewel de samenwerking redelijk gaat, geven respondenten op het uitvoerend niveau aan dat cultuurverschillen bij een 'echte inzet' een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van het militair effect (zie ook, Smolarek, 2016^{cxlix}). Dit wordt verder bevestigd door Tresch (2007^d) die laat zien dat het gereedstellen van multiculturele militaire formaties, zeker met voldoende tijd, niet het probleem is. De problemen manifesteren zich op missie of in conflicten met een hoge intensiteit. In dit verband geeft hij het voorbeeld van de Nederlands-Duitse inzet in Afghanistan. Hierin worden Nederlanders geciteerd die stellen dat niet de Afghanen maar de Duitsers het probleem zijn.

Er wordt daarom over het algemeen gesteld dat het beter is om niet binnen een bataljon met nationaliteiten te mixen, tenzij complete assimilatie het doel is (Tresch, 2007^{dl}).

Het mixen boven bataljonsniveau zou minder risico met zich meebrengen en meer *combat effectiveness* opleveren.



Een pantserinfanterist oefent met een antitankwapen.

De fysieke component

Volgens de NDD moeten personeel en materieel in staat zijn om opgedragen militaire activiteiten onder alle omstandigheden uit te voeren (Koninklijke Landmacht, 2014^{clii}). Het soort militaire activiteiten is afhankelijk van de context, maar er wordt openlijk gesproken over de noodzaak voor inzet in het allerhoogste geweldsspectrum (Ministerie van Defensie, 2020^{cliii}). Het voortzettingsvermogen is dan cruciaal. Eenheden moeten daarbij enigermate beschikken over redundante capaciteiten, zodat die aangevuld kunnen worden op het moment dat ze door gevechtshandelingen minder of niet meer inzetbaar zijn (Defensiestaf, 2019^{cliv}). Over dat voortzettingsvermogen maken respondenten zich zorgen.

Tankheden steunen doorgaans op *dedicated* logistieke eenheden en het ontbreekt 43X aan passende CSS, zoals een herstel, bevoorradings-, transport- en medische eenheid. Maar er is ook een gebrek aan CS zoals (zware) geniecapaciteit en *joint fire support teams* die verantwoordelijk zijn voor de artilleriesteun (zie ook, NAVO, 2024^{clv}, 1. Panzerdivision, 2019^{clvi}). Het is volgens respondenten nu een ‘kaal’ tankbataljon en dat gaat ten koste van de gevechtskracht en het optimaal samenwerken tussen de manoeuvre eenheden, infanterie en cavalerie, en van de ondersteuning door artillerie en genie. Hoewel respondenten het aantal van maximaal achttien gevechtstanks te weinig vinden en ook het kritieke operationele minimum van 24 gevechtstanks voor het bataljon (zie 1. Panzerdivision, 2019^{clvii}) niet wordt gehaald, heerst er toch optimisme. Het alternatief zou geen gevechtstanks zijn geweest en er is in de tussentijd veel geleerd.

Er wordt gesteld dat een volledig Nederlands tankbataljon met daarin veertig tot vijftig gevechtstanks welkom is om het militair vermogen van het Commando Landstrijdkrachten te versterken (zie ook, Keukenkamp 2024^{clviii}). Dit past binnen de NAVO-doctrine waarin het hebben van een ‘vierkante brigade’ een vereiste is. Op deze manier wordt de gereedschapskist meer volledig. Er doet zich nog een bijzonderheid voor bij deze component.

Het Commando Landstrijdkrachten monitort met een ‘Digitaal Dashboard Operationele Gereedheid’ (DDOG) de gereedheid van eenheden. In DDOG wordt gesteld dat: Daar 414II een samengesteld bataljon is, dient er te allen tijde overleg tussen Duitsland en Nederland plaats te vinden voordat elementen ingezet kunnen worden. Vandaar dat de elementen niet tot de inzetbare capaciteit van CLAS en/of CDS gerekend mogen worden. Dit klinkt harder dan het is, want de CLAS heeft volgens een betrokkene bij DDOG wel degelijk het tankskadron, een element van het bataljon, ingezet, natuurlijk met medeweten van Duitsland maar zonder overleg of expliciete toestemming hiervoor. Het is wel opvallend dat het niet officieel tot inzetbare capaciteit wordt gerekend.

Doelstelling 5: Optreden in Divisieverband

Het divisieniveau is een niveau waarover Nederland niet meer beschikt. Dat is ook niet te behalen door de bestaande Nederlandse brigades samen te voegen, want die zijn niet compatibel. Door samen te werken met Duitsland en zijn formaties te versterken, wordt een NAVO-formatie gecreëerd. Het feit dat 43X onder 1XX valt, vormt een goed trainingsplatform. Bij het oefenen met de divisie kan geconstateerd worden waar de knelpunten zitten en hoe die opgelost moeten worden.

Die lessen zijn waardevol op het moment van inzet. Verder wordt door oefening de brigade daadwerkelijk gecertificeerd (*Technical Arrangement*, 2016^{clix}). Het is volgens directbetrokkenen wel lastig dat de brigade tussen twee systemen in zit. Een Nederlands en een Duits systeem. Dit kost veel tijd, want opdrachten zijn niet altijd afgestemd. Het zou goed zijn om meer naar één bevel te komen voor 43X. Dat is overigens nooit helemaal zuiver te doen, want er zit ook een financiële component aan. Maar meer één stem zou goed zijn. Het helpt brigadecommandanten om opdrachten met de Duitse divisiecommandant af te stemmen. Het is bijvoorbeeld onhandig als een brigadecommandant zijn Duitse divisiecommandant moet uitleggen dat hij op een bepaalde oefening niet aanwezig kan zijn. Uiteindelijk valt de commandant van 43X onder de Duitse 1XX. Project Taurus is volgens respondenten dus onderdeel van een Duitse divisie.

Doelstelling 6: Hele geweldspectrum landoptreden

Deze doelstelling is voor een groot deel al onder doelstelling 3 behandeld en de conclusie is: onvoldoende. Als hier wordt uitgegaan van 43X als operationele brigade zoals de NAVO die vraagt dan moet er volgens respondenten nog wat bij, want er ontbreken nog significante capaciteiten. Deze zijn al eerder aan de orde gekomen, maar voor de volledigheid worden ze hier nog eens genoemd. Dat betekent eigenlijk een vierde bataljon, want brigades zijn volgens de NAVO vierkant.

Er zijn weliswaar plannen, maar er mist nog een complete artillerie afdeling. 414II en het vierde bataljon missen CS en CSS.

Het gaat dan over geneeskundige ondersteuning, de genie ondersteuning en wellicht het belangrijkste, er mist logistieke zelfstandigheid (zie ook 1. Panzerdivision, 2019^{clx}). Voor logistieke zelfstandigheid zijn bevoorrading en transport elementen nodig die binnen het Commando Landstrijdkrachten in loop der jaren bij het Operationeel Ondersteuningscommando Land (OOCL) zijn gecentraliseerd.

Doelstelling 13: Gezamenlijk kunnen vechten en winnen door synchronisatie

De vraag of Project Taurus heeft bijgedragen aan het kunnen vechten en winnen is ook al bij doelstelling 3 ter sprake gekomen en de conclusie is ja, maar beperkt. Voor dit samenwerkingsverband geldt dat, met de keuze voor diepe integratie, er in ieder geval zo vroeg mogelijk mee begonnen moet worden. Op die manier neemt de waarschijnlijkheid toe dat de barrières op technisch, doctrinair en cultureel gebied zijn opgelost, zodat volgens een respondent: “als we er echt voor moeten gaan, hebben we in ieder geval een klein kansje.” Vooral de doctrinaire en culturele barrières zijn lastig en vereisen tijd.

Doelstelling 14: Binationale inzet onder de vlag van NAVO, EU of VN voor operaties

De praktijk leert dat inzet voor operaties vrijwel altijd in multinationaal verband gebeurt. Dit is ook het geval bij de inzet voor eFP-Litouwen, waarbij een gemixt 414II daadwerkelijk wordt ingezet. Door de samenwerking zijn de Duitsers en Nederlanders al op elkaar ingespeeld. Die inzet gaat ondanks de samenwerking niet altijd vanzelf. Normaal heeft Duitsland altijd vijf Leopards bij een eFP rotatie: vier in het peloton en een in strategische reserve. Omdat Nederland in 2021 wilde deelnemen moesten dat er tien worden. Dat heeft lang wikken en wegen van Duitsland gekost, omdat het een financiële consequentie heeft.

Zij zijn verantwoordelijk voor het materieel en de instandhouding ervan. Directbetrokkenen geven aan dat eenheden die voor eFP-Litouwen worden ingezet daar eigenlijk zonder conceptuele visie zitten. Er wordt gestuurd op beschikbare militaire middelen en niet op wat er aan materieel nodig is om een limited incursion te stoppen. Zo wordt er de ene keer een ‘gemotoriseerde eenheid’ gestuurd omdat deze beschikbaar is en de andere keer een ‘gemechaniseerde eenheid’ omdat dit planmatig beter uitkomt. Verder, gaat de ene keer wel vuursteun en/of ondersteuning van genie-eenheden mee en de andere keer niet. Project Taurus draagt aan deze doelstelling bij, maar onvoldoende.

Tussenconclusie

414II draagt bij aan het militair effect van 43X en 43X draagt minder dan gewenst bij aan het militair effect van 1XX. Maar 43X draagt sowieso wel bij aan het militair effect van de Nederlandse krijgsmacht. Dit is bijvoorbeeld te zien aan de inzet in Litouwen. Er wordt ook gekeken naar gemeenschappelijke inzet voor andere missies, dus daarin is ook een militair effect te zien. De vraag is echter hoe groot dat effect dan is. Dat is volgens militairen een politieke vraag. Wordt de vraag toch aan militairen gesteld dan geven ze aan dat er licht zit tussen datgene wat de NAVO vraagt en datgene wat de politiek uitzendt. Om toch een inschatting te maken van het benodigd militair effect, wordt uitgezoomd naar de grotere strategie.

De strategie wordt ingegeven door een aantal omstandigheden:

- Nederland en heel Europa hebben flink op hun verdediging bezuinigd.
- De Verenigde Staten dreigen met terugtreden uit de NAVO, terugtreden zou een ramp zijn, gezien de staat van het gecombineerd Europees wapenarsenaal.
- Europa valt nu nog onder de nucleaire paraplu van de Verenigde Staten en die is relevant voor de veiligheid van Europa.
- Er wordt impliciet aangenomen dat de aandacht van de Verenigde Staten naar het gebied rondom de *Pacific Ocean* is verschoven en dat van Europa verwacht wordt dat zij primair verantwoordelijk is voor zijn eigen grondgebied.
- Als de Verenigde Staten niet terugtreden en Europa wordt aangevallen duurt het evengoed maanden of langer voordat er substantiële steun uit de Verenigde Staten te verwachten is. Alles bij elkaar betekent dit dat Europa het zelf moet doen.

Een uitputtingsslag gaat Europa door deze omstandigheden niet winnen. De kracht van wat Europa wel heeft, ligt besloten in het toepassen van de *manoeuvrist approach*.

Een tegenstander moet met een snelle stoot door kwalitatief hoogstaande eenheden in het begin van het conflict worden uitgeschakeld.

Lukt dat niet, dan zal vanwege een daaropvolgende uitputtingsslag de uitkomst voor Europa onzeker zijn. Voor de *manoeuvrist approach* is gevechtstankcapaciteit onontbeerlijk en Project Taurus draagt daar altijd aan bij. Op veel doelstellingen zijn vorderingen gemaakt.

Er is sprake van een toegenomen gereedstelling, er kan worden opgetreden in divisie-verband, er is sprake van synchronisatie en binationale inzet. Wordt er echter gekeken naar de tabellen uit paragraaf 3.2 waarin militaire capaciteiten en het aantal gevechtstanks van verschillende landen met elkaar worden vergeleken, en wordt de bijdrage van Project Taurus ernaast gelegd, dan is het moeilijk om een andere conclusie te trekken dan dat het militair effect van Project Taurus gering is.

Nederlandse militairen op schietoefening in een Duitse Leopard 2 gevechtstanks.



5 Conclusie: beantwoording van de hoofdvraag

Tijdens deze beleidsdoorlichting is onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid onder begrotingsartikel 3 Koninklijke Landmacht. Hiervoor is Project Taurus als casus bestudeerd en is gekeken in welke mate Project Taurus de kwaliteit van het militair effect heeft beïnvloed. Om een beeld te schetsen van de historische context waarin Project Taurus is ontstaan, is in eerste instantie wat breder gekeken naar de ontstaansgeschiedenis van de Nederlands-Duitse samenwerkingsverbanden als geheel. Vervolgens is een overzicht samengesteld van de beleidstheorie, die gebaseerd is op beleidsstukken en rapporten. Uit de beleidstheorie zijn doelstellingen vastgesteld die aan de hand van interviews, met betrokkenen op verschillende niveaus in Nederland en in Duitsland, getoetst zijn op doeltreffendheid en doelmatigheid. Aan de hand hiervan kan een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag:

“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?”

Vanuit de beleidstheorie zijn vijftien doelstellingen vastgesteld die door de tijd heen zijn verschoven. Aanvankelijk richt Project Taurus zich op het behoud van kennis over het optreden met en tegen tanks, maar uiteindelijk groeit dit uit tot het willen realiseren van een autonoom inzetbare operationele capaciteit. De doelstellingen kennen veel overlap, daarom zijn ze geclusterd in zes onderstaande thema's:

Thema 1: internationale samenwerking

De internationale samenwerking verloopt redelijk; de culturen zijn complementair, maar er zijn ook factoren van invloed die aandacht vragen.

Interoperabiliteit

Om de samenwerking soepel te laten verlopen is het belangrijk dat de twee partnerlanden interoperabel zijn op technisch, doctrinair en cultureel gebied. Technische interoperabiliteit waarin systemen op elkaar moeten passen, is het minst grote probleem. Radio's communiceren nog niet perfect met elkaar, maar de problemen worden op dit gebied in de breedte steeds minder. Doctrinair draait het om de TTPs en de wet- en regelgeving. De processen die nodig zijn om wet- en regelgeving op elkaar af te stemmen lopen traag en dat komt de effectiviteit niet ten goede. Het culturele aspect betreft vooral de motivatie om samen te werken. De verschillen in taal, cultuur en identiteit komen vooral aan het licht als er nauw met elkaar wordt samengewerkt. Op dat moment krijgen stereotyperingen betekenis en wordt samenwerking ingewikkeld.

Gelijkwaardige samenwerking

Samenwerken is goed, maar bij voorkeur op basis van gelijkwaardigheid, zodat een te grote afhankelijkheid wordt voorkomen. Dat betekent dat Nederland haar eigen gereedschapskist op orde moet brengen. Als Duitsland een keer niet wil/kan meedoen, staat Nederland aan de paal en dan wordt gevechtskracht in het gevecht van de verbonden wapens gemist.

Gelijke mandaten

De belangrijkste les met betrekking tot effectieve samenwerking is dat de mandaten die aan de verschillende legers worden toegekend, zoveel mogelijk op elkaar lijken. Als de mandaten te veel verschillen, levert dat in de operatie onnodige moeilijkheden en beperkingen op. Het is evident dat dit probleem groter wordt als met een toenemend aantal partnerlanden tegelijk moet worden samengewerkt.

Lighthouse project

Nederland en Duitsland beschikken met Project Taurus over een internationaal exportmodel. NAVO-partners van gelijke grootte, die te klein zijn om zelfstandig formaties te vormen, willen allemaal weten hoe de samenwerking functioneert. Daarmee heeft Nederland een *Lighthouse*-functie gekregen; het kan andere landen laten zien hoe Europese landen met hun bestaande middelen gezamenlijk een hogere output kunnen bereiken.

Over het geheel kan worden geconcludeerd dat de samenwerking een flinke inspanning kost, mede door de openstaande aandachtsgebieden. Hierdoor rijst weleens de vraag of de ingeslagen route effectief en efficiënt is. Dat is overigens geen kritiek op het samenwerken zelf, want dat wordt unaniem een goed idee gevonden, maar meer op de gekozen vorm: het mixen van Nederlanders met Duitsers in een bataljon. Er wordt erkend dat er ruimte is voor verbetering en dat de geïdentificeerde aandachtsgebieden draaiknoppen vormen om de samenwerking soepeler te laten verlopen.

Thema 2: Kennisbehoud tankoptreden

Het oorspronkelijke doel, het behoud van een nucleus van kennis in het vechten met en tegen tanks, is gehaald. Daarmee is Project Taurus op dit gebied doeltreffend. Dit moet echter niet overschat worden, het resultaat wordt ook wel een situatie van minder achterstand genoemd. In bezuinigingsrondes is veel verloren gegaan en dat zit niet alleen in de gevechtstanks en tankpersoneel, maar ook in de processen die erachter zitten. Het gaat om de genie, vuursteun, geneeskundige ondersteuning, pantserinfanterie en het optreden met elkaar. Die achterkant is minder zichtbaar, maar daar zit wel het grootste gat, waar Project Taurus nog weinig aan bijgedragen heeft. Ten aanzien van kennisbehoud is nu een basis behaald en dit succes heeft wel bijgedragen aan het opschalen van de samenwerking.

Thema 3: Effectiviteit: militaire gereedstelling/militair effect

Zoals geconstateerd draagt: 414II bij aan het militair effect van 43X door de beschikbaarheid van Leopard 2A6 gevechtstanks. 43X draagt minder dan gewenst bij aan het militair effect van 1XX, maar 43X draagt wel bij aan het militair effect van de Nederlandse krijgsmacht. Dit moet gezien worden in het licht van een situatie waarin Nederland helemaal geen gevechtstanks heeft. In die context is een resultaat al snel bereikt. Als wordt geredeneerd in termen van wat Project Taurus volgens de Nederlandse doctrine en de NAVO moet kunnen, dan is het militair effect gering.

Voor de Nederlandse krijgsmacht vormt de *manoeuvrist approach* conceptueel de kern van de eigen doctrine. De rol van verbonden wapens en de plek van tanks hierin is cruciaal. Door een beperkte beschikbaarheid van Leopard 2A6 gevechtstanks en het niet vaak kunnen oefenen, is de impact op het kunnen uitvoeren van de *manoeuvrist approach* gering. Cultuurverschillen hebben in het heetst van de strijd, en vooral op het laag geïntegreerde niveau, waarschijnlijk een negatieve impact op het militair effect. Bij inzet neemt door miscommunicatie het risico op slachtoffers (militair en civiel) toe (Smolarek, 2016^{clxi}, Tresch, 2007^{clxii}). Het hoogste geweldsspectrum vereist eenheden met enige redundantie, want dit is bepalend voor het voortzettingsvermogen. Ook met Project Taurus beschikt Nederland hier niet over. Met andere woorden: als hier wordt uitgegaan van 43X als operationele brigade zoals NAVO die

vraagt, dan moet er meer geoefend worden en dan moeten er significante capaciteiten bij. Op dit punt is Project Taurus zeer beperkt doeltreffend, maar hier is het initieel ook niet voor bedoeld. Daartegenover staat het voordeel dat inzet vaak in multinationale samenstelling gebeurt en dat, dit door Project Taurus al beoefend is. Al met al blijft dan het echter nog steeds de vraag of integreren van Nederlanders en Duitsers onder bataljonsniveau verstandig is.

Thema 4: Efficiëntie: kosteneffectiviteit (doelmatigheid)

De conclusie dat Project Taurus efficiënt is, kan getrokken worden omdat Nederland gebruik kan maken van maximaal achttien in goede staat verkerende gevechtstanks van Duitsland, zonder dat het betaald heeft voor de aanschaf of het periodieke onderhoud van de tanks. Verder lift Nederland mee op onder meer de voorzieningen die Duitsland voor zijn tankpersoneel heeft ingericht. Daar komt bij dat 43X met nauwelijks extra uitgaven bij 1XX op een hoger niveau wordt getraind en gereedgesteld dan in de bestaande Nederlandse Landmachtstructuur mogelijk is. Dit beeld kan enigszins genuanceerd worden, omdat Nederland zijn laatste zestien, in matige staat verkerende, tanks voor aanvang aan Duitsland heeft afgestaan en dit als betaling wordt beschouwd. Daarnaast is het plaatsen van Nederlands gevechtstankpersoneel bij 414II en Nederlandse stafofficieren bij 1XX in Duitsland duurder dan legeren in Nederland. Toch is de conclusie over het geheel genomen dat de doelstelling om efficiënt kennisbehoud voor het vechten met en tegen tanks te realiseren, is behaald.

Thema 5: Autonome slagkracht en soevereiniteit

De begrippen soevereiniteit en autonomie worden vaak door elkaar gebruikt. Hier wordt onder soeverein verstaan dat Nederland zichzelf kan besturen. In die zin vallen Nederlandse militairen onder Nederlands bestuur en zal Nederland in principe over hun inzet besluiten. Autonom wordt hier gebruikt in de zin van zelfstandigheid. Kan Nederland zelfstandig beschikken over gevechtstankcapaciteit? De nadruk ligt in de beleidsdoorlichting op het autonoom kunnen inzetten van gevechtstanks. Autonom beschikken over gevechtstankcapaciteit kan Nederland in ieder geval zeer beperkt. Nederland bezit geen gevechtstanks en als Nederland die nodig heeft, kunnen ze van Duitsland worden geleased. Mocht Nederland met een leaseconstructie besluiten tot het 'uitklikken' van de 43X, dan blijft er geen operationele gevechtstankcapaciteit over.

Nederland beschikt buiten de tankkennis niet of onvoldoende over de benodigde randvoorwaarden om de tankeenheid operationeel in te zetten. Denk hierbij aan monteurs en logistieke ondersteuning. De Nederlandse 43X is daarnaast onderdeel van een Duitse divisie en heeft daar verplichtingen. Een voorbeeld waarin de samenwerking goed verloopt en waarbij niet tegen dit soort problemen wordt aangelopen, is die van de veldartillerie. Deze werkt namelijk samen met Duitsland maar beschikt nog autonoom over de eigen pantserhouwitsers en logistieke ketens.

Hiermee wordt voorkomen dat een land, waarmee wordt samengewerkt, op een goed moment mogelijk andere belangen heeft en geen kosten voor Nederland wil maken op het moment van inzet. Doordat binnen Project Taurus geen sprake is van een dergelijke constructie is het op dat gebied dus niet doeltreffend.

Thema 6: NATO-priority targets

De NAVO vraagt *capabilities* van haar lidstaten. Tussen 2013 en 2022 werd van Nederland verwacht dat het onder andere een volwaardige *Heavy Infantry Brigade* met gevechtstanks kon leveren; dit werd bestempeld als *priority target*. In 2022 besloot de NAVO over te gaan op het *NATO Force Model (NFM)*; de *priority target* bleef bestaan. Nederland beschikt echter niet over een dergelijke brigade. Project Taurus brengt daar geen verandering in. De gevechtstanks zijn niet van Nederland en worden niet tot het Nederlands arsenaal gerekend.

Project Taurus maakt het wel mogelijk om deel uit te maken van een divisie. De NAVO denkt in divisies en daar beschikt Nederland niet zelfstandig over. Zo is het idee ontstaan om Duitse formaties te versterken met Nederlandse brigades. De Duitse divisies waaronder de Nederlandse brigades vallen krijgen binnen het NFM een AOR en hebben daar een verdedigende of vertragende taak. Hier is Project Taurus dus op de eerste doelstelling, de *Heavy Infantry Brigade*, niet doeltreffend en op de tweede, het onderdeel uitmaken van een divisie, wat meer.

Eindoordeel Doeltreffendheid

Project Taurus is geboren in een periode van schaarste. Het Commando Landstrijdkrachten is door bezuinigingen voor een voldongen feit geplaatst; het moest met minder. Om toch over vanuit de doctrine noodzakelijk geachte capaciteiten te kunnen beschikken, is bottom-up gezocht naar oplossingen. Dit wordt gevonden in een samenwerking met Duitsland. De uitgangspositie van Project Taurus is daarmee gebaseerd op het hebben van een gebrek en het ter compensatie aangaan van een samenwerking. Dat laatste is niet ideaal, maar op dat moment het hoogst haalbare.

In eerste instantie is het doel ook niet groter dan het Commando Landstrijdkrachten in staat stellen het gevecht van de verbonden wapens, waarin de tank cruciaal is, te beoefenen. Dat betekent het behoud van een nucleus van kennis op dat niveau en dat dient op een kosteneffectieve manier gerealiseerd te worden. Het gaat hierbij met name om kennis op niveau vier, vijf, compagniesniveau en bataljonsniveau. Deze doelstellingen zijn grotendeels gehaald, maar niet allemaal in gelijke mate. Zo is het aantal fysieke oefeningen gering geweest, waardoor pantserinfanterie, *Combat Support* en *Combat Service Support* minder kennisbehoud hebben gerealiseerd dan het gevechtstankpersoneel.

Het initiële succes, de politieke wil en de geopolitieke situatie hebben ervoor gezorgd dat er meer doelstellingen aan Project Taurus zijn toegevoegd. Van OTK-peloton, naar integratie van tankeskadron in 414II, naar intensieve samenwerking tussen 43X en 1XX, het optreden in divisieverband, het organiek afdekken van het hele geweldsspectrum landoptreden, een voorbeeldfunctie voor Europa, et cetera. Voor deze latere doelstellingen geldt dat de doeltreffendheid minder is. Dat heeft onder andere te maken met het feit dat bij een aantal van die doelstellingen niet helemaal begrepen wordt wat Project Taurus inhoudt. Het onderliggende format van Project Taurus is een pilot, een stutmiddel om kennis op een efficiënte manier te behouden. Door oplopende internationale spanningen en toegenomen financiële ruimte is de nadruk verschoven van efficiëntie naar militaire effectiviteit. Militaire effectiviteit wordt door het gebrek aan autonome operationele capaciteit van Project Taurus niet geboden en het is moeilijk dat vanaf dit fundament op te bouwen. Maatregelen om de tekortkomingen op te heffen, in bijvoorbeeld de CS en de CSS, raken dat fundament niet en vormen daarmee *patchwork* oplossingen. Het geheel betekent dat dit format niet goed te kopiëren is naar nieuwe initiatieven.

Voor de samenwerking zelf geldt dat de gekozen vorm een groot beroep doet op het adaptief vermogen van zowel Duitsland als Nederland op doctrinair, technisch en cultureel gebied. Voor Duitsland leidt de samenwerking bovendien tot kosten voor het bieden van opleidingen, het leveren van gevechtstanks en oefenterreinen. In verhouding legt Nederland minder in en door de complexe eigenschappen staat Project Taurus niet vooraan in de Duitse slagorde.

Meer gelijkwaardigheid in het fundament van de samenwerking, door bijvoorbeeld de inbreng van een eigen tankbataljon, kan de doctrinaire, technische en culturele complexiteit verminderen. Complexiteit neemt namelijk toe naarmate dieper geïntegreerd wordt en juist die diepere integratie is noodzakelijk door huidige geringe inbreng van Nederland. Meer gelijkwaardigheid heeft daarnaast een positieve invloed op de autonomie en de slagkracht van de Nederlandse tankcapaciteit. Door de gekozen vorm blijft er nu geen functionele eenheid over als die voor Nederlandse doeleinden aan het samenwerkingsverband onttrokken wordt.

Bovenal geldt dat er andere keuzes zouden zijn gemaakt als de middelen er zouden zijn geweest, want geredeneerd vanuit het militair effect zijn er geen gegronde operationele argumenten voor deze opzet. De vraag is waarom er dan toch op de ingeslagen weg verder gegaan wordt.

Het afschaffen van de tanks is op één moment besloten, de wederopbouw is al tien jaar bezig en heeft nog niet geleid tot herstel van zelfs maar een fractie van de oorspronkelijke capaciteit. In systeemtheorie bestaat het begrip padafhankelijkheid. Dit ontstaat als omstandigheden of situaties ervoor zorgen dat systemen een pad inslaan waarvan het praktisch onmogelijk is om er vervolgens van af te wijken, omdat de kosten voor het verlaten van dat pad te hoog zijn. Op die manier ontstaat institutionele *lock-in* richting een bepaalde uitkomst, gebaseerd op rationele en weerbarstige keuzes die in het verleden zijn gemaakt (Gerrits & Marks, 2008^{dxiii}). De rationele keuze waarmee Project Taurus begint, is het borgen van kennis in de omstandigheid van bezuinigingen. Op dit moment, nu de omstandigheden veranderd zijn, is de initiële keuze voor dat uitgangspunt niet langer het meest efficiënt. De omstandigheden van nu vragen om andere oplossingen. Volgens het principe van padafhankelijkheid zou doorgaan op dit pad het gevolg kunnen hebben dat de kosten om het op een later moment om te buigen, alleen maar hoger worden.

Eindoordeel Doelmatigheid

Voor doelmatigheid is gekeken naar de financiële omvang van 43X die in **2022 circa 282,4 miljoen euro** bedraagt. Nederland hoeft Duitsland niet te betalen voor het gebruik van de gevechtstanks, waardoor het met relatief weinig kosten het primaire doel bereikt. **Daarmee is Project Taurus doelmatig.** Wel moet opgemerkt worden dat het gevecht van verbonden wapens minder mogelijk is en er een negatieve synergie is ontstaan door indertijd te bezuinigen op de gevechtstanks. Uitgaven aan bijvoorbeeld pantserinfanterie en artillerie leveren een lager militair effect op en renderen dus minder dan mogelijk is. Dat is niet doelmatig.

Nederlandse pantserinfanteristen oefenen met de CV-90 en (zware) handvuurwapens in een 'groene' omgeving.



6 Aanbevelingen

Ter afsluiting van de beleidsdoorlichting Nederlands-Duits samenwerkingsverband: Project Taurus is in dit hoofdstuk een aantal aanbevelingen opgenomen.

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 cultuurverschillen in het heetst van de strijd, op het diep geïntegreerde niveau, een negatieve impact op het militair effect hebben. Bij inzet neemt door miscommunicatie het risico op slachtoffers (militair en civiel) toe. Ook doctrinaire en technische factoren hebben een negatieve impact op het militair effect.

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:

- Verbeter de *Combat Support* en *Combat Service Support*.
- Verbeter de beschikbaarheid van materieel. Project Taurus beschikt op papier over maximaal achttien tanks, maar die zijn lang niet altijd beschikbaar zijn. Deze beperking heeft een negatieve impact op het voortzettingsvermogen en de geoefendheid. Een structurele uitwisseling van pantserinfanterie en tanks is noodzakelijk om doctrinematig de mix van het gemechaniseerde optreden te kunnen vormen. Tot op heden hebben slechts twee oefeningen plaatsgevonden waarbij een tankpeloton is aangehaakt bij een infanterieoefening. Er is zeker geen sprake van structurele oefening.
- Zorg dat de ondersteunende ketens of *enablers* binnen de eenheden beschikbaar zijn. Die ketens staan er nu buiten. De centralisatie van die ketens wordt gezien als een gevolg van de bezuinigingen. Het maakt efficiënter maar niet effectiever, zeker waar het gaat om het geïntegreerd optreden. Project Taurus is dan afhankelijk van organisaties die het format van het project lastig vinden en daarom niet geneigd zijn verantwoordelijkheid op zich te nemen en het te faciliteren. Het zou voor de eenheid handig zijn om dan zelf over de ondersteuning te kunnen beschikken. Ook is het belangrijk niet te veel in *patchworkoplossingen* te denken, maar primair vanuit de vraag wat de eenheid daadwerkelijk interoperabel maakt.

Aanbeveling 3

Vergroot de autonomie door beschikking over eigen materieel. Eigen materieel met een eigen bemanning en een eigen logistieke keten zorgt ervoor dat Nederland, in het geval van een missie, autonoom kan beslissen wat meegenomen moet worden. Samenwerking hoeft daarbij niet uitgesloten te worden. Zo zou het bijvoorbeeld verstandig zijn om in ondersteunende rollen, en nadrukkelijk niet binnen gevechtseenheden, enkele Duitsers onder bevel te hebben om ter plaatse Duitse aangelegenheden op te pakken.

Eenheden moeten volgens de *Common Army Vision* makkelijk in en uit het samenwerkingsverband kunnen klikken. De diepe integratie zorgt ervoor dat alles dusdanig is verkleefd dat een eenheid echter niet zomaar onttrokken kan worden aan het geheel. De beschikking over eigen materieel maakt dit makkelijker. Bijvangst van deze maatregel is dat gelijkwaardigheid in de samenwerking wordt vergroot.

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.

- Gelijke mandaten: De belangrijkste les met betrekking tot effectieve samenwerking is dat de mandaten die aan de verschillende legers worden toegekend zoveel als mogelijk op elkaar lijken. Als de mandaten te veel verschillen, levert dat in de operatie onnodig moeilijkheden en beperkingen op.
- Gemeenschappelijke opdracht: Een gemeenschappelijke opdracht creëert de randvoorwaarden voor de samenwerking. De onderliggende structuur moet sterker zijn dan het individu, waarbij het belangrijk is dat die structuur harmonisering afdwingt en dienend is aan een gedeelde visie. In die visie staat hoe de beschikbare gereedschapskist, die Project Taurus is, ook op de langere termijn kan worden ingezet.
- Gedeelde doctrinaire uitgangspunten: Nu worden Nederlanders opgeleid met Duitse protocollen en procedures, die Nederlanders passen door allerlei andere randzaken noch goed in het Duitse systeem, noch goed in het Nederlandse systeem. Om die situatie te verbeteren moet nagedacht worden over: welke opleidingen en voertaal leidend zijn, waar de eenheden technisch aan moeten voldoen en welk handboek nu leidend is: het Duitse of het Nederlandse.
- Harmonisering van wet- en regelgeving: Onder veel EU-regelgeving zit vaak een nationale interpretatie. Daar is een wereld te winnen in zowel het financiële- als in het juridische domein. Sommige problemen op dit gebied zijn weerbarstig. Om dit beter te laten lopen moeten betrokken landen naar elkaar toegroeien. De uitvoering is hiervoor afhankelijk van de dekken erboven en zou graag zien dat hier in gezamenlijkheid 'een slinger' aan wordt gegeven. DJZ zou bijvoorbeeld actiever kunnen worden betrokken om aan de voorkant van een initiatief al te adviseren over de juridische vormgeving daarvan.

Aanbeveling 5

Dicht het gat richting de NAVO-eis van een Heavy Infantry Brigade. Voor de 43X ontbreken nog significante capaciteiten. Dat betekent feitelijk een vierde bataljon, want brigades zijn volgens de NAVO vierkant (een brigade met een viertal gevechtsbataljons). Nu mist nog een complete artillerie-afdeling. 414II, inclusief het Nederlandse vierde eskadron, mist CS en CSS. Het gaat dan over geneeskundige-ondersteuning, de genie-ondersteuning en, mogelijk het belangrijkste, er mist complete logistieke zelfstandigheid. Nederland is vanuit de NAVO veelvuldig aangesproken op deze tekorten, dus er is niet alleen een operationeel argument om aan de eis van de NAVO te voldoen.

Constateringen

Naast de vijf aanbevelingen die toezien op Project Taurus, hebben de onderzoekers nog een aantal constatering gedaan:

- De afstand van het departement tot de werkvloer wordt als groot ervaren. Politieke en militaire uitgangspunten zijn soms anders en dat vertaalt zich ook naar Project Taurus. Is het project primair een samenwerkingsverband ten behoeve van internationaal aanzien en invloed, of moet in militair opzicht ook wat bereikt worden? Die tweede vraag met bijbehorende operationele argumenten en operationele noodzaak blijft in die discussie wat achter.
- Contact tussen Nederland en Duitsland verloopt nu vaak via ambtelijke weg in de vorm van allerlei stuurgroepen: *High level steering groups* en *Army Steering groups* bijvoorbeeld, maar er mist een stuk als niet ook op het parlementair niveau sprake is van contact.
- Door beperkingen in het huidige financieel verantwoordingssysteem van Defensie is het lastig om doelmatigheid van beleid aan te tonen. Met het kasverplichtingenstelsel dat Defensie gebruikt, is het niet eenvoudig om de kosten per project en/of militaire activiteit vast te stellen en te verantwoorden.



Een Nederlandse CV-90 pantserinfanterie voertuig met uitgestegen infanteristen oefenen in een bosrijke omgeving.

Bijlagen

Bijlage A | Samenstelling begeleidingscommissie

Bijlage B | Projectstructuur

Bijlage C | Kamerbrief 23 februari 2023

Bijlage D | Afkortingen

Bijlage E | Bronvermeldingen

Bijlage A | Samenstelling begeleidingscommissie

Rol	Organisatie(entiteit)	Functie
Voorzitter	Ministerie van Defensie, Nederlands Instituut voor Militaire Historie	Directeur
Lid/onafhankelijke deskundige	Radboud Universiteit	Universitair Docent in Conflict Studies
Lid/onafhankelijke deskundige	Macroscopic Strategies & HCSS	Associate Director & Adviseur
Projectleider (militair reservist)	Ministerie van Defensie	Projectleider Beleidsdoorlichting
Projectleider	Ministerie van Defensie, Directie Bedrijfsvoering & Evaluatie	Projectleider Beleidsdoorlichting
Secretaris	Ministerie van Defensie, Directie Bedrijfsvoering & Evaluatie	Coördinerend Adviseur Evaluaties
Lid	Ministerie van Defensie, Directie Internationale Aangelegenheden	Plv Directeur
Lid	Ministerie van Defensie, Directie Bedrijfsvoering & Evaluatie	Hoofd Evaluatie, Monitoring, Compliance & Bedrijfsvoeringsprogramma's
Lid	Ministerie van Defensie, Directie Internationale Militaire Samenwerking	Hoofd Bilaterale Militaire Samenwerking
Lid	Ministerie van Defensie, Hoofddirectie Financiën en Control	Hoofd Afdeling Voorafgaand Toezicht en Beleidscontrol
Lid	Ministerie van Defensie, Staf Commando Landstrijdkrachten	Hoofd Beleid, Plannen en Begrotingscyclus & Bedrijfsvoering
Lid	Ministerie van Financiën	Inspecteur der Rijksfinanciën
Lid	Ministerie van Financiën	Inspecteur der Rijksfinanciën

Bijlage B | Projectstructuur



Bijlage C | Kamerbrief 23 februari 2023

In de Kamerbrief van 23 februari 2023 staat het volgende over de Nederlands-Duitse samenwerking:

“Met deze brief informeren wij u over de huidige Landmacht samenwerking met Duitsland en plannen voor verdere verdieping daarvan. De basis hiervoor is gelegd in 2006 toen een overeenkomst is ondertekend tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Bondsrepubliek Duitsland inzake de samenwerking op defensiegebied (Trb. 2007, 166). De eerstvolgende stap is de voorgenomen integratie van de 13 Lichte Brigade in de Duitse 10. Panzerdivision. Dit is aangekondigd in het coalitieakkoord, waar de ambitie is uitgesproken om ‘verdere stappen met de Duitse Landmacht te zetten door eenheden samen te voegen’, en in de Defensienota 2022. Deze stap betekent dat alle drie de Nederlandse Landmacht brigades onderdeel worden van de geïntegreerde samenwerking met Duitsland. Uiteindelijk beslissen Nederland en Duitsland elk afzonderlijk of ze de eigen militairen inzetten en onder welke voorwaarden.

Deze brief geeft uitvoering aan de motie-Boswijk die de regering verzoekt om inzichtelijk te maken hoe de geïntegreerde samenwerking van beide Landmachten vorm gaat krijgen en hoe deze past in de Nederlandse inzet bij de ontwikkeling van nieuwe capaciteitsdoelstellingen van de NAVO (Kamerstuk 36 124, nr. 23, d.d. 22 december 2022). Op het tweede deel van de motie, namelijk hoe dit past in de Nederlandse inzet bij de ontwikkeling van nieuwe capaciteitsdoelstellingen, zullen wij ingaan als er meer inzicht is in deze capaciteitsdoelstellingen. Tevens wordt u in deze brief geïnformeerd over het plan van aanpak van de beleidsdoorlichting Nederlands-Duitse samenwerkingsverbanden.

Bestaande geïntegreerde Landmacht samenwerking met Duitsland

De Landmacht samenwerking tussen Nederland en Duitsland is al decennia in toenemende mate nauw en omvat diverse vormen van geïntegreerde samenwerking.

In 1995 is het 1e Duits-Nederlands Legerkorps in Münster, Duitsland, opgericht.^[1] Deze korpsstaf, in het Engels genaamd *1 German/Netherlands Corps* (1GNC), is in staat om op te treden voor de NAVO in diverse rollen, die op jaarbasis rouleren tussen de *NATO Rapid Reaction Corps Headquarters*. Zo vervult 1GNC in de eerste helft van 2023 de rol van *Land Component Command* voor de *NATO Response Force*. De commandant en zijn plaatsvervanger worden afwisselend geleverd door Duitsland en Nederland. Op dit moment heeft 1GNC een Nederlandse commandant. Naast Nederland en Duitsland leveren meerdere NAVO-bondgenoten en EU-lidstaten staffunctionarissen.

In het eerdergenoemde bilaterale raamverdrag uit 2006 zijn de grondbeginselen van de samenwerking bij defensievraagstukken en van verdere integratie van onderdelen van de strijdkrachten vastgelegd. De afgelopen tien jaar zijn twee van de drie gevechtsbrigades van de Nederlandse Landmacht geïntegreerd in twee Duitse divisies. Deze samenwerking bevordert de gevechtskracht op drie manieren. Ten eerste stelt deze geïntegreerde samenwerking de Nederlandse Landmacht in staat de kennis van en ervaring met opereren in deze grotere verbanden te behouden, aangezien de Nederlandse Landmacht sinds 2004 niet meer over een eigen divisiestructuur beschikt. Dit is van grote waarde voor de eerste hoofdtak van de krijgsmacht: de verdediging van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied. Ten tweede maakt het werken in geïntegreerde eenheden dat de Nederlandse en Duitse Landmachten ook in inzetgebied, zoals Litouwen, Irak en eerder Afghanistan, en bij uitvoering van taken in NAVO- en EU-verband, op basis van gezamenlijke ervaringsopbouw zeer goed en nauw kunnen samenwerken. Ten derde stimuleert de geïntegreerde samenwerking de gezamenlijke capaciteitsontwikkeling en samenwerking bij verwerving, updates, onderhoud en gebruik van materieel, zodat de interoperabiliteit van Nederlandse en Duitse eenheden toeneemt. In dit proces hebben Nederland en Duitsland de intentie om gezamenlijk te bekijken hoe samenwerking op het gebied van industrie en innovatie kan worden gestimuleerd met medewerking van de kennisinstellingen in beide landen.

In 2013 hebben de toenmalige Nederlandse en Duitse ministers van Defensie een brede intentieverklaring getekend over versterking van de bilaterale defensiesamenwerking.^[2]

Eén van de prioriteiten in de *Roadmap* bij deze zogenaamde *Declaration of Intent* was de integratie van de Nederlandse 11 Luchtmobiele Brigade in de Duitse *Division Schnelle Kräfte*.

Doel van deze integratie was om tot een geïntegreerde wijze van opereren te komen, aangestuurd door een gezamenlijk stafelement in Duitsland.

De integratie is geformaliseerd met de ondertekening van een *Technical Arrangement* op 12 juni 2014 door de Nederlandse en Duitse Landmacht commandanten, namens de toenmalige ministers van Defensie.^[3] Nederland levert de plaatsvervangend divisiecommandant en staffunctionarissen voor de staf van de *Division Schnelle Kräfte* in Stadallendorf in Duitsland. Duitsland levert staf voor de 11 Luchtmobiele Brigade, die in Schaarsbergen en Assen gelegerd is.

Integratie van de 43X in de Duitse 1. *Panzerdivision* (1e Pantserdivisie) en, als onderdeel daarvan, van een operationele Duitse tankeenheid in de Nederlandse brigade, is vanaf 2014 onderzocht. Het oogmerk was het behoud van expertise met betrekking tot het opereren met tanks op compagnies- en bataljonsniveau.^[4] In 2015 is besloten deze integratie uit te voeren.^[5] Daartoe is op 4 februari 2016 een *Technical Arrangement* getekend door de toenmalige Nederlandse en Duitse ministers van Defensie.^[6]

Deze samenwerking is uniek door de vergaande mate van vervlechting van eenheden tot op operationeel niveau: onderdeel van de Duitse 1e Pantserdivisie en Nederlandse 43X is het geïntegreerde binationaal 414 Tankbataljon met daarin een Nederlands tankeskadron. Het 414 Tankbataljon maakt gebruik van gevechtstanks die Duitsland in eigendom heeft en – ook voor het Nederlandse tankeskadron – beschikbaar stelt. Nederland kan deze tanks indien gewenst leasen voor soevereine inzet, zonder Duitsland, waarmee deze tijdelijk in Nederlands beheer komen.^[7] Daarbij heeft Nederland de Duitse tanks uitgerust met Nederlandse verbindingsmiddelen, waardoor ze interoperabel zijn met de andere eenheden in de brigade. Duitsland en Nederland leveren over en weer uitwisselingsofficieren voor de geïntegreerde staven op divisie-, brigade- en bataljonsniveau. De divisiestaf zit in Oldenburg, Duitsland, en de brigadestaf in Havelte. Eenheden van de 43X zijn gelegerd te Havelte, Wezep, 't Harde en in Lohheide in Duitsland, de thuisbasis van het binationale 414 Tankbataljon inclusief het Nederlandse tankeskadron. Duitsland en Nederland leveren afwisselend de commandant van 414 Tankbataljon, die in de periode 2022-2024 Nederlands is.

Verdere geïntegreerde samenwerking in het landdomein

Op 28 november 2022 heeft de Commandant Landstrijdkrachten met ministeriële goedkeuring een gezamenlijk visiedocument ondertekend met zijn Duitse evenknie. Deze zogenaamde *Common Army Vision* verwoordt de intentie om verdere kansen voor verdieping van de samenwerking in het landdomein te benutten. Beide Landmachten willen de opbouw en inrichting van landeenheden verder op elkaar afstemmen, de binationale commandostructuur versterken met geharmoniseerde procedures en interoperabele systemen, kennis- en doctrineontwikkeling synchroniseren, en behoeftestellingen en instandhouding van materieel op elkaar afstemmen. Uiteindelijk streven beide landen naar uitwisselbare middelen en manieren van werken om nog naadlozer te kunnen samenwerken. Eén van de in het oog springende doelstellingen in dit visiedocument is de integratie van 13 Lichte Brigade in de Duitse 10. *Panzerdivision* (10e Pantserdivisie).^[8] Verder worden de *combat support* en *combat service support* (de gevechtsondersteunende eenheden), inclusief luchtverdediging, van de Duits-Nederlandse eenheden versterkt met de maatregelen uit de Defensienota 2022.

Afgelopen jaar is de mogelijke integratie van de 13 Lichte Brigade in de Duitse 10e Pantserdivisie onderzocht.^[9] Mijn Duitse collega en ik zijn voornemens op 30 maart aanstaande op ministerieel niveau een overeenkomst (*Technical Arrangement*) te ondertekenen over dit nieuwe project in de geïntegreerde samenwerking. In beginsel houdt dit project in dat Nederland uitwisselingsofficieren zal leveren voor de staf van de Duitse 10e Pantserdivisie in Veitshöchheim in Duitsland en dat Duitsland uitwisselingsofficieren zal toevoegen aan de staf van de 13 Lichte Brigade in Oirschot. Door die uitwisseling kunnen procedures, trainingen en oefeningen beter op elkaar worden afgestemd. Op termijn zal mogelijk een Duits bataljon worden toegevoegd aan de 13 Lichte Brigade. Na integratie van de 13 Lichte Brigade zullen alle gevechtsbrigades van het CLAS ingebed zijn in de Duitse Landmacht structuur. Dit maakt het mogelijk om nog intensiever samen te werken op het gebied van doctrine, opleiding, training, gereedstelling, inzet en materieel, zoals beoogd in de gemeenschappelijke Landmachtvisie.

Deze stap in de geïntegreerde samenwerking doet recht aan de versterkte focus op de eerste hoofdtak, zodat Nederland en Duitsland in NAVO-verband nog nauwer kunnen optrekken in het kader van de regionale plannen van de NAVO.

De versterking van de gevechtskracht van de 13 Lichte Brigade tot medium brigade, zoals in de Defensienota 2022 is besloten, draagt hier ook aan bij.^[10]

Dit betekent overigens niet dat de volledige Nederlandse Landmacht integreert in de Duitse Landmacht. Zo bestaat het CLAS ook uit onder meer het Korps Commandotroepen, het Materieellogistiek Commando Land, het Operationeel Ondersteuningscommando Land en het Opleidings- en Trainingscommando.

De Nederlandse Landmachtstaf in Utrecht zal nog steeds de geïntegreerde gevechtsbrigades aansturen, en deze behouden zelfstandigheid. De Nederlandse eenheden die wel zijn ingebed in een Duitse divisie zijn nu en in de toekomst nog steeds zelfstandig inzetbaar onder een soeverein Nederlands mandaat.

Geïntegreerde samenwerking in breder perspectief

De geïntegreerde militaire samenwerking met Duitsland reikt verder dan de Landmacht brigades en omvat ook andere domeinen, evenals de integratie van Duitse eenheden in grotere Nederlandse eenheden. Zo is het Duitse *Seebataillon* geïntegreerd in het Nederlandse Commando Zeestrijdkrachten en is Duitsland sinds 2016 medegebruiker van *Joint Support Ship* Zr.Ms. Karel Doorman.^[11] In de praktijk maakt Duitsland tevens gebruik van de amfibische transportschepen Zr.Ms. Johan de Witt en Zr.Ms. Rotterdam. Op het gebied van luchtverdediging wordt nauw samengewerkt.

De Duitse *Flugabwehrraketengruppe* 61 is in 2017 onder commando gesteld van het Nederlandse Defensie Grondgebonden Luchtverdedigingscommando, waar ook Duitse uitwisselingsofficieren zijn toegevoegd aan de staf.^[12] Deze bestaande band maakte het mogelijk om in 2022 snel samen Patriot-luchtverdedigingssystemen te ontplooiën naar Slowakije toen de dreiging aan de Oostflank van de NAVO daar om vroeg. Sinds 2019 werkt Nederland met Duitsland samen in het project *Tactical Edge Networking* (TEN) voor digitale interoperabiliteit binnen het tactisch landoptreden.^[13] Daarnaast hebben de toenmalige Nederlandse en Duitse staatssecretarissen van Defensie op 26 maart 2021 in een gezamenlijke verklaring de intentie vastgelegd tot vergaande materieelsamenwerking en versterking van de defensie industrie in beide landen, in samenwerking met de Nederlandse en Duitse Ministeries van Economische Zaken.^[14] Bij materieelsamenwerking houdt het kabinet, in lijn met de Defensie Industrie Strategie in een nieuwe geopolitieke context, oog voor de positionering van de Nederlandse defensie-industrie en het belang van het versterken van Europese strategische autonomie.^[15] Een voorbeeld hiervan is het besluit tot gezamenlijke verwerving van luchtmobiele voertuigen (12kN *Air Assault*) door Duitsland en Nederland, te gebruiken door de *Division Schnelle Kräfte* inclusief de 11 Luchtmobiele Brigade.^[16]

Soevereiniteit

Ondanks de vergaande projecten van integratie van eenheden besluit de Nederlandse regering zelfstandig over inzet van eigen eenheden. In het geval van eenheden die onderdeel zijn van een integratieproject 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. De regering wil Nederlandse eenheden van hoog tot laag niveau zelfstandig kunnen inzetten. In de Defensienota 2022 is daarom besloten te investeren in de (gevechts-)ondersteuning voor landeenheden. Tevens heeft Nederland de verantwoordelijkheid om eenheden in te kunnen zetten voor alle drie de hoofdtaken. Zo kan Nederland bijvoorbeeld het Nederlandse tankeskadron van 414 Tankbataljon ook zelfstandig en/of nationaal inzetten. Dit gaat uiteraard in nauw overleg tussen beide landen.

De regering informeert de Tweede Kamer zoals gebruikelijk over mogelijke internationale inzet van Nederlandse militaire eenheden.

Bredere internationale samenwerking

Internationale samenwerking is voor Nederland van essentieel belang. Nederland heeft zeven strategische partners voor defensiesamenwerking: België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Ook heeft Nederland een veelvoud daarvan aan bondgenoten in de NAVO en mede-lidstaten in de Europese Unie. Daarnaast is Nederland onderdeel van diverse kleinere multinationale verbanden die (mede) zijn gericht op diepere defensiesamenwerking en betere interoperabiliteit, zoals de *Northern Group*, *Joint Expeditionary Force* (JEF) en het *European Intervention Initiative* (EI2).

De Nederlandse krijgsmacht zal zich op diverse manieren blijven inzetten voor intensievere samenwerking om zo goed mogelijk invulling te geven aan de hoofdtaken van de krijgsmacht en verantwoordelijkheden in multilateraal verband. De diepe en unieke samenwerking die Nederland met strategische partners heeft, zien wij als voorbeeld voor verdere verdieping van de Europese defensiesamenwerking, om gezamenlijk meer verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor onze veiligheid.^[17]

Plan van aanpak beleidsdoorlichting Nederlands-Duitse samenwerkingsverbanden

In de begroting 2022 is voor 2023 de beleidsdoorlichting van de Nederlands-Duitse samenwerkingsverbanden aangekondigd.^[18] Als gevolg van personele capaciteitsproblemen heeft dit proces vertraging opgelopen. Inmiddels is gestart met de beleidsdoorlichting en zal het plan van aanpak ervan op korte termijn aan u worden toegestuurd. Omdat de gemiddelde doorlooptijd van een beleidsdoorlichting 18 maanden is, is mijn voornemen om de uitkomsten van deze beleidsdoorlichting in de eerste helft van 2024 aan uw Kamer aan te bieden.”

[1] Kamerstuk 27 097, nr. 1; Kamerstuk 26 900, nr. 2 [2] Kamerstuk 33 279, nr. 6, d.d. 28 mei 2013 [3] Kamerstuk 33 279, nr. 12, d.d. 7 november 2014 [4] Kamerstuk 33 279, nr. 12, d.d. 7 november 2014 [5] Kamerstuk 33 279, nr. 16, d.d. 30 oktober 2015 [6] Kamerstuk 21501-28, nr. 137, d.d. 19 februari 2016 [7] Kamerstuk 33 279, nr. 28, d.d. 13 december 2018 [8] Kamerstuk 2022Z26281, d.d. 7 februari 2023 [10] Kamerstuk 36 124, nr. 1, d.d. 1 juni 2022 [11] Kamerstukken 33 763, nr. 93, d.d. 25 januari 2016; 21 501-28, nr. 137, d.d. 19 februari 2016; 33 763, nr. 104, d.d. 13 mei 2016; 33 279, nr. 19, d.d. 29 november 2016 [12] Kamerstuk 33 279, nr. 22, d.d. 29 augustus 2017 [13] Kamerstukken 28 676, nr. 320, d.d. 17 juni 2019; 33 279, nr. 29, d.d. 19 juni 2020; 28 676, nr. 321, d.d. 5 juli 2019; 27 830, nr. 316, d.d. 2 oktober 2020; 31 125, nr. 114, d.d. 11 september 2020 [14] Kamerstuk 33 279, nr. 33, d.d. 25 januari 2022 [15] Kamerstuk 31 125, nr. 123, d.d. 2 november 2022 [16] Kamerstuk 27 830, nr. 374, d.d. 20 september 2022 [17] Kamerstuk 33 279, nr. 36, d.d. 22 december 2022 [18] Kamerstuk 35 925-X, nr. 2. Tabel 57, d.d. 21 september 2021.

Bijlage D | Afkortingen

1 GNC	1e German/Netherlands Corps
1 PzDiv	1. Panzer Division (1XX), Duitsland
11 Lmb	11 Luchtmobiele brigade
13 Ltbrig	13 Lichte brigade
43 Mechbrig	43 Gemechaniseerde Brigade (43X)
AOR	Areas of Responsibility
bbp	bruto binnenlands product
BC	Business Case
BMS	Battlefield Management System
CDS	Commandant der Strijdkrachten
CLAS	Commando Landstrijdkrachten
COMMIT	Commando Materieel en IT
CS	Combat Support
CSS	Combat Service Support
DAOG	Directie Aansturen Operationele Gereedheid
DDA	Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area
DEU	Duitsland
DJZ	Directie Juridische Zaken
DMP	Defensie Materieel Proces
DOI	Declaration of Intent
DOPS	Directie Operaties
DOSCO	Defensie Ondersteuningscommando
DP	Doctrine Publicatie
DSK	Division Schnelle Kräfte
E12	European Intervention Initiative
EBO	Effect Based Operations
eFP	enhanced Forward Presence
ELIAS	Essential Landbased Information Applications & Services
EU	Europese Unie
GV KT	Gespreksverslag Kennisbehoud Tanks
HLSG	High Level Steering Group
HR	Human Resources
IA	Implementing Arrangements
IG	Inzet Gereedheid
IHBVN	In het belang van Nederland
II	Bataljon
JEF	Joint Expeditionary Force
KCGM	Kennis Centrum Grondgebonden Manoeuvre

LRP	Landmacht reorganisatieplan
LvM	Landmacht van Morgen
MLU	Midlife Update
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NDD	Nederlandse Defensie Doctrine
NFM	New Force Model
NLD	Nederland
OG	Operationele Gereedheid
OOCL	Operationeel Ondersteuningscommando Land
OTK	Opleiden, Trainen, Kennisbehoud
PzBtl 414	PanzerBattailon 414 (414II), Duitsland
RF	Russische Federatie
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SEA	Strategische Evaluatie Agenda
Stcrt	Staatcourant
TA	Technical Arrangement
TEN	Tactical Edge Networking
TTP	Tactieken, Technieken en Procedures
VCD	Vaste Commissie Defensie
VJTF	Very High Readiness Joint Taskforce
VN	Verenigde Naties
VVL	Versterking Vuurkracht Landoptreden
X	Brigade
XX	Divisie
Zr.Ms.	Zijner Majesteits

Bijlage E | Bronvermeldingen

- i Ministerie van Defensie (2021, 30 juni) Defensie Open op Orde Programmaplan Informatiehuishouding & Transparantie. Den Haag
- ii Overheid.nl (geen datum) Compatibiliteitswet 2016 Geraadpleegd 11 juni 2016 van https://wetten.overheid.nl/BWBR0039429/2023-09-26/#Hoofdstuk4_Paragraaf6_Artikel4.20
- iii Kamerstuk 33 279 nr. 37 (2023, 23 februari) Internationale samenwerking
- iv Kamerstuk 31 516, nr 42 (2023, 19 december). Beleidsdoorlichting Defensie
- v Kamerstuk 33 279 nr. 37 (2023, 23 februari) Internationale samenwerking
- vi Ringeling, A. B. (1985). Beleidstheorieën en theorieën over beleid. Beleid en maatschappij, 12(11), 275-284.
- vii Staatscourant nr 16 632 (2018, 26 maart). Regeling van de Minister van Financiën van 15 maart 2018, houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek (Regeling periodiek evaluatieonderzoek).
- viii Technical Arrangement. (2016, 4 februari). Technical Arrangement between the Federal Ministry of Defence of the Federal Republic of Germany and the Minister of Defence of the Kingdom of the Netherlands concerning the intertwined integration of 43 (NLD) Mechanised Brigade (43 MechBde) into 1. (DEU) Panzerdivision (1.PzDiv)
- ix Declaration of Intent (2019, 5 mei) Nota: NLD/DUI Declaration of intent 2019.
- x Algemene Rekenkamer (2021) Uit het vizier: Wat gebeurde er met de voorgenomen doelstellingen van 2011 tot bezuinigingen op defensiebegroting?
- xi Ministerie van Defensie (2023, 30 maart) Samenwerking in grondoptreden. Geraadpleegd 27 mei 2024 van: <https://www.defensie.nl/onderwerpen/internationale-samenwerking/samenwerking-grondoptreden>
- xii Technical Arrangement. (2016, 4 februari). Technical Arrangement between the Federal Ministry of Defence of the Federal Republic of Germany and the Minister of Defence of the Kingdom of the Netherlands concerning the intertwined integration of 43 (NLD) Mechanised Brigade (43 MechBde) into 1. (DEU) Panzerdivision (1.PzDiv)
- xiii Hoffenaar, J. "Duits-Nederlandse militaire samenwerking in de Koude Oorlog", JRG 174 12-2005 MILITAIRE SPECTATOR blz 543-552
- xiv Gilli, A., Gilli, M., Grgić, G., Henke, M., Lanoszka, A., Meijer, H., ... & Smeets, M. W. E. (2022). Strategic Shifts and NATO's New Strategic Concept. NDC Research Paper, 24.
- xv Statista (2024). Comparison of the military capabilities of NATO and Russia as of 2024. Geraadpleegd: 27 mei 2024, van: <https://www.statista.com/statistics/1293174/nato-russia-military-comparison/>
- xvi NATO (2024) NATO member countries. Geraadpleegd 27 mei 2024 van: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52044.htm
- xvii Ministerie van Defensie. (2020). Leren van (her)prioriteren - Kennisbehoud tanks: Wat valt er te leren van de bezuinigingsrondes 2011-2016? X-postnr. referentie BS2020003004. Den Haag
- xviii Ministerie van Defensie. (2020). Leren van (her)prioriteren - Kennisbehoud tanks: Wat valt er te leren van de bezuinigingsrondes 2011-2016? X-postnr. referentie BS2020003004. Den Haag
- xix Kamerstuk 32 733, nr. 1 (2011, 8 april). Defensie na de kredietcrisis.
- xx Ministerie van Defensie. (2020). Leren van (her)prioriteren - Kennisbehoud tanks: Wat valt er te leren van de bezuinigingsrondes 2011-2016? X-postnr. referentie BS2020003004. Den Haag
- xxi Algemene Rekenkamer (2021). Nota van Bevindingen Bezuinigen Defensie. Den Haag
- xxii Algemene Rekenkamer (2021). Nota van Bevindingen Bezuinigen Defensie. Den Haag
- xxiii Ministerie van Defensie. (2020). Leren van (her)prioriteren - Kennisbehoud tanks: Wat valt er te leren van de bezuinigingsrondes 2011-2016? X-postnr. referentie BS2020003004. Den Haag
- xxiv Kamerstuk 33 279, nr. 6 (2013, 28 mei) Internationale samenwerking 2013 Mei
- xxv DoI (2013, 28 mei) Declaration of Intent between the Federal Minister of Defence of the Federal Republic of Germany and the Minister of Defence of the Kingdom of the Netherlands on the further Enhancement of Bilateral Relations in the Field of Defence.
- xxvi Progress report BC 3.0 (2013, 10 oktober)
- xxvii Ministerie van Defensie. (2013). In het belang van Nederland. Den Haag
- xxviii Kamerstuk 33 279 nr. 8 (2013, 8 augustus). Internationale militaire samenwerking.
- xxix Kamerstuk 34 200 X, nr. 1 (2015, 20 mei). Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2014.
- xxx CBS (2015, 11 september). Defensie-uitgaven verder afgenomen. Geraadpleegd op 22 september 2023, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/37/defensie-uitgaven-verder-afgenomen>
- xxxi Davis, I., Chamberlain, N., & Watch, N. A. T. O. (2014). An evaluation of the Wales Summit: NATO builds coalitions for conflict on multiple fronts. NATO Watch, 10(09).
- xxxii GV KT (toen PL tankcap) - def 1: gesprek gevoerd voor onderzoek Leren herprioriteren tanks (2019, 28 november).
- xxxiii Ministerie van Defensie. (2020). Leren van (her)prioriteren - Kennisbehoud tanks: Wat valt er te leren van de bezuinigingsrondes 2011-2016? X-postnr. referentie BS2020003004. Den Haag
- xxxiv Kamerstuk 33 279 nr. 12 (2014, 7 november) Internationale militaire samenwerking: BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE. Den Haag
- xxxv Ministerie van Defensie. (2020). Leren van (her)prioriteren - Kennisbehoud tanks: Wat valt er te leren van de bezuinigingsrondes 2011-2016? X-postnr. referentie BS2020003004. Den Haag
- xxxvi Kamerstuk 34 475 X, nr. 1, (2016, 18 mei). Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2015.
- xxxvii GV KT (toen Plv DPLAN CDS) - def 1.0: gesprek gevoerd voor onderzoek Leren herprioriteren tanks (2019,13 november).
- xxxviii DPlan (2015, 7 april) Haalbaarheidsstudie behoud kennis en ervaring tank.) BS2015008968 (DPlan aan BR)
- xxxix Algemene Rekenkamer (2021). Nota van Bevindingen Bezuinigen Defensie. Den Haag
- xl Ministerie van Defensie. (2020). Leren van (her)prioriteren - Kennisbehoud tanks: Wat valt er te leren van de bezuinigingsrondes 2011-2016? X-postnr. referentie BS2020003004. Den Haag
- xli Kamerstuk 34 475 X, nr. 1, (2016, 18 mei). Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2015.
- xlili Algemene Rekenkamer (2021). Nota van Bevindingen Bezuinigen Defensie. Den Haag

- xliii Ministerie van Defensie. (2020). Leren van (her)prioriteren - Kennisbehoud tanks: Wat valt er te leren van de bezuinigingsrondes 2011-2016? X-postnr. referentie BS2020003004. Den Haag
- xliv Kamerstuk 34 725 X, nr. 1, (2017, 17 mei). Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2016.
- xlv NATO (2017, november). NATO's Enhanced Forward Presence. Geraadpleegd op 9 september 2023, van https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_11/1711-factsheet-efp.pdf
- xlvi Kamerstuk 34 725 X, nr. 1, (2017, 17 mei). Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2016.
- xlvii Kamerstuk 34 725 X, nr. 1, (2018, 16 mei). Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2017.
- xlviii Kamerstuk 28 676 nr. 308 (2018, 14 december). Brief van de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken
- xlix Ministerie van Defensie. (2020). Leren van (her)prioriteren - Kennisbehoud tanks: Wat valt er te leren van de bezuinigingsrondes 2011-2016? X-postnr. referentie BS2020003004. Den Haag
- i Algemene Rekenkamer (2021). Nota van Bevindingen Bezuinigen Defensie. Den Haag
- ii Kamerstuk 35 470 X, nr. 1, (2020, 20 mei). Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2019.
- iii Kamerstuk 35 830 X, nr. 1, (2021, 19 mei). Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2020.
- liii Ministerie van Defensie. (2020). Leren van (her)prioriteren - Kennisbehoud tanks: Wat valt er te leren van de bezuinigingsrondes 2011 - 2016? X-postnr. referentie BS2020003004. Den Haag
- liv Algemene Rekenkamer (2021). Nota van Bevindingen Bezuinigen Defensie: casus tanks. Den Haag
- lv Kamerstuk 35 830 X, nr. 1, (2021, 19 mei). Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2020.
- lvi Kamerstuk 36 100 X, nr. 1, (2022, 18 mei). Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2021.
- lvii Kamerstuk 36 360 X, nr. 1, (2023, 17 mei). Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2022.
- lviii Ministerie van Defensie (2022, 30 november). Gezamenlijke visie voor Duitse en Nederlandse Landmacht. Geraadpleegd op 20 januari 2024 van <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2022/11/30/gezamenlijke-visie-voor-duitse-en-nederlandse-landmacht>
- lix Alderen, M. (2023). Twee Landmachten één visie. VOC mededelingen
- lx Kamerstuk 36 360 X, nr. 1, (2023, 17 mei). Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2022.
- lxi Alderen, M. (2023). Twee Landmachten één visie. VOC mededelingen.
- lxii Kamerstuk 36 360 X, nr. 1, (2023, 17 mei). Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2022.
- lxiii Alderen, M. (2023). Twee Landmachten één visie. VOC mededelingen.
- lxiv Alderen, M. (2023). Twee Landmachten één visie. VOC mededelingen.
- lxv Common Army Vision (2022, 28 november) - Vision on German Netherlands Army Cooperation
- lxvi Meeus, T.J. (2022, 30 december). Rutte dwong persoonlijk af dat Defensie 'de genadeklap' kreeg. NRC
- lxvii Zandee, D. & D. Ellison (2024) Germany's Zeitenwende and the consequences for German-Dutch defence cooperation. Clingendael HCSS
- lxviii 43 gemechaniseerde brigade (2024): 43 Gemechaniseerde Brigade's Post op linkedin. Geraadpleegd 10 augustus 2024, van: https://nl.linkedin.com/posts/43x_in-het-duitse-bergen-is-op-donderdag-31-maart-activity-6915595439241101312-jegD
- lxix 1. Panzerdivision (2019, 30 juni) Befehi Nr. 1 für die Verbesserung der Interoperabilität und Integration der DEU und NLD Verbinde in der 1. PzDiv, d.d. 10 Mai 2019
- lxx NATO (2024, 1 juli) Detrence and Defend. Geraadplaagd: 10 augustus 2024 van : https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm
- lxxi Alderen, M. (2023). Twee Landmachten één visie. VOC mededelingen
- lxxii Kersten, S. M. (2018). De weg naar interoperabiliteit: de regio voorbij.
- lxxiii 1. Panzerdivision (2019, 30 juni) Befehi Nr. 1 für die Verbesserung der Interoperabilität und Integration der DEU und NLD Verbinde in der 1. PzDiv, d.d. 10 Mai 2019
- lxxiv Wermser, F., Essens, P., Täuber, S., & Molleman, E. (2019). Final Report Cultural Interoperability in Project Taurus.
- lxxv Koninklijke Landmacht (2014). Doctrine Publicatie 3.2
- lxxvi NATO Defence Capability Review 2017/2018 (NATO RESTRICTED), 5 juni 2018.
- lxxvii Keukenkamp, S. (2024, 10 juli) De tank is cruciaal die heb je echt nodig. Trouw: interview Bas Schillemans
- lxxviii Technical Arrangement. (2016, 4 februari). Technical Arrangement between the Federal Ministry of Defence of the Federal Republic of Germany and the Minister of Defence of the Kingdom of the Netherlands concerning the intertwined integration of 43 (NLD) Mechanised Brigade (43 MechBde) into 1. (DEU) Panzerdivision (1.PzDiv)
- lxxix Implementing Arrangement. (2016, 4 februari). Technical Arrangement between the Federal Ministry of Defence of the Federal Republic of Germany and the Minister of Defence of the Kingdom of the Netherlands concerning the Netherlands contribution to Panzerbataillon 414
- lxxx Ministerie van Defensie. (2020) Defensievisie 2035. Den Haag
- lxxxi Colijn, K & B. Van Eenennaam, (2024). Wat moet Europa als Trump wint? Spectator Clingendael.
- lxxxii Zandee, D & R. de Baedts, (2024). The US elections and the future of NATO, A scenario analysis. Clingendael.
- lxxxiii Zandee, D. & D. Ellison (2024) Germany's Zeitenwende and the consequences for German-Dutch defence cooperation. Clingendael HCSS.
- lxxxiv Wolf, F. (2023, 14 september). Duitsland gaat 5 Israëlische PULS-raketwerpers bestellen dankzij Nederlands contract. Meta Defense FR, Geraadpleegd op 7 augustus 2024 van: <https://meta-defense.fr/nl/2023/09/14/pulsbundeswehr-raketwerper/>
- lxxxv 1. Panzerdivision (2019, 30 juni) Befehi Nr. 1 für die Verbesserung der Interoperabilität und Integration der DEU und NLD Verbinde in der 1. PzDiv, d.d. 10 Mai 2019
- lxxxvi Zandee, D. & D. Ellison (2024) Germany's Zeitenwende and the consequences for German-Dutch defence cooperation. Clingendael HCSS
- lxxxvii Zandee, D. & D. Ellison (2024) Germany's Zeitenwende and the consequences for German-Dutch defence cooperation. Clingendael HCSS
- lxxxviii Arrangement (2018, oktober) Between The Federal Ministry of Defence of the Federal Republic of Germany and The Minister of Defence of the Kingdom of the Netherlands on the provision of up to eighteen LEOPARD 2 A6M A2 Main Battle Tanks, associated equipment and ammunition for deployments of The Netherlands Armed Forces on missions independent from Germany.
- lxxxix Kamerstuk 33 279 nr. 8. (2013, 8 augustus). Internationale militaire samenwerking

- xc Kamerstuk 2236. (2014, 12 juni). Aanhangsel van de Handelingen. Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden
- xcI Kamerstuk 36 124 Nr. 24. (2022, 22 december). Defensienota 2022-sterker Nederland, veiliger Europa. Motie van het lid Van Haga
- xcII Wallace, W. (1999). Europe after the Cold War: interstate order or post-sovereign regional system? Review of International Studies, 25(5), 201-223.
- xcIII Bijdrage juristen Defensie (2023). Verslag juridisch perspectief op de samenwerkingsverbanden van DJZ
- xcIV Keultjes, H. (2023, 24 januari). Nederland overweegt Duitse tanks te kopen voor slagveld Oekraïne. AD
- xcV 1. Panzerdivision (2019, 30 juni) Befehl Nr. 1 für die Verbesserung der Interoperabilität und Integration der DEU und NLD Verbinde in der 1. PzDiv, d.d. 10 Mai 2019
- xcVI Ministerie van Defensie (2024) Soepel gereed Hoofdtak1 Kader Actieplan.
- xcVII NATO (2024, 1 juli) Detrence and Defend. Geraadpleegd: 10 augustus 2024 van: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_133127.htm
- xcVIII NATO Defence Capability Review 2017/2018 (NATO RESTRICTED), 5 juni 2018.
- xcIX Van de Hulsbeek, J. (2021, 14 juni) Nederlanders met geleesde Duitse tanks op NAVO-missie, 'verwevenheid is uniek'. NOS Nieuws Geraadpleegd: 2 mei 2023 van <https://nos.nl/artikel/2385065-nederlanders-met-geleesde-duitse-tanks-op-navo-missie-verwevenheid-is-uniek>
- c Brouwers, A. (2023, 7 februari) Nederland levert met Duitsland en Denemarken minstens honderd Leopard 1-tanks aan Oekraïne. De Volkskrant Geraadpleegd op 2 mei 2024 van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/nederland-levert-met-duitsland-en-denemarken-minstens-honderd-leopard-1-tanks-aan-oekraïne-baf9617a/>
- ci Boekholt, S. (2023, 24 februari) Het weggeven van tanks die Nederland zelf niet bezit. Parlement.com Geraadpleegd op 2 mei 2024 van https://www.parlement.com/id/vm0vdjurs6aj/nieuws/het_weggeven_van_tanks_die_nederland
- cII Arrangement (2018, oktober) Between The Federal Ministry of Defence of the Federal Republic of Germany and The Minister of Defence of the Kingdom of the Netherlands on the provision of up to eighteen LEOPARD 2 A6M A2 Main Battle Tanks, associated equipment and ammunition for deployments of The Netherlands Armed Forces on missions independent from Germany.
- cIII Smolarek, M. (2016). CHALLENGES FOR LEADING MULTINATIONAL AND MULTICULTURAL MILITARY UNITS. Journal on Baltic Security, 2(1).
- cIV Meeus, T.J. (2022, 30 december) Rutte dwong persoonlijk af dat Defensie 'de genadeklap' kreeg. NRC
- cV Zandee, D. & D. Ellison (2024) Germany's Zeitenwende and the consequences for German-Dutch defence cooperation. Clingendael HCSS.
- cVI Duits-Nederlandse juridische conferentie 'Rechtsplegetagung Heer' te Strausberg, Duitsland, juni 2024.
- cVII Reijling, J. (2015). Bestuursvernieuwing bij defensie van 2003 tot 2014: Het omgaan met verschillende perspectieven en belangen.
- cVIII Kuijpers, D. (2017, 18 december) Defensie: reorganiseren totdat je niet meer kunt schieten. Geraadpleegd 12-08-2024, van: <https://www.ftm.nl/artikelen/reorganisaties-braken-slagkracht-defensie>.
- cIX Kamerstuk 35 387 Nr. 2 (2021, 25 februari) Parlementair onderzoek uitvoeringsorganisaties.
- cX Zandee, D. & D. Ellison (2024) Germany's Zeitenwende and the consequences for German-Dutch defence cooperation. Clingendael HCSS.
- cXI Strikwerda, H. (2023 4 februari) Notitie aan de leden van het Audit Committee van Defensie: Reactie op de presentatie De evaluatiefunctie bij DGB (9-2-2023)
- cXII Ministerie van Defensie (2022). Defensienota 2022: Sterker Nederland, veiliger Europa. Investeren in een krachtige NAVO en EU. Den Haag.
- cXIII Wermser, F., Essens, P., Täuber, S., & Molleman, E. (2019). Final Report Cultural Interoperability in Project Taurus.
- cXIV Ministerie van Defensie (2024) Defensienota 2024: Sterk, slim en samen. Den Haag
- cXV Ministerie van Defensie (2023) Stand van Defensie: Voortgang bouwen aan een toekomstbestendige krijgsmacht. Den Haag
- cXVI Kamerstuk 28 676 nr. 443. (2023, 28 september) NAVO, brief van de minister
- cXVII Briefkenmerk 2024Z00074, 8 januari 2024 Kamervragen Kamerleden Boswijk, Tuinman en Van Dijk
- cXVIII Briefkenmerk BS2024001313, 5 februari 2024 reactie Staatssecretaris
- cXIX Kamerstuk 36 410 X. (2024, 7 februari) nr. 56, Motie Ceder
- cXX Kamerstuk 36 410 X nr. 76. (2024, 13 februari), Motie Boswijk en Van Dijk
- cXXI Kamerstuk 27 830 nr. 428. (2024, 13 maart), reactie op Motie Ceder en Motie Boswijk en Van Dijk
- cXXII Kamerstuk 36410-X, nr. 0. (2024, 12 april), referentie 2024012362 minister antwoord vragen van de Eerste Kamer over begroting Defensie (X) en Defensiematerieelbegrotingsfonds (K) 2024
- cXXIII Ministerie van Defensie (2024, 7 augustus) Eerste Nederlandse commandant Litouwen: "Als het nodig is, verdedigen wij elke centimeter van NAVO-grondgebied". Geraadpleegd op 16 september 2024, van <https://www.defensie.nl/onderwerpen/oostflank-navo-gebied/nieuws/2024/08/07/eerste-nederlandse-commandant-litouwen-als-het-nodig-is-verdedigen-wij-elke-centimeter-van-navo-grondgebied>
- cXXIV Ministerie van Defensie (2024) Defensienota 2024: Sterk, slim en samen. Den Haag
- cXXV Ministerie van Defensie (2024) Defensienota 2024: Sterk, slim en samen. Den Haag
- cXXVI Kamerstuk 27 830 nr. 449. (2024, 14 oktober) Materieelprojecten, Brief van de staatssecretaris van Defensie
- cXXVII Kamerstuk 36 360 X, nr. 1, (2023, 17 mei). Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2022.
- cXXVIII Strikwerda, H. (2023 4 februari) Notitie aan de leden van het Audit Committee van Defensie: Reactie op de presentatie De evaluatiefunctie bij DGB (9-2-2023)
- cXXIX Koninklijke Landmacht (2014). Doctrine Publicatie 3.2 Landoperaties. Activiteiten realiseren 4206, pagina 4-4
- cXXX Neads, A., & Galbreath, D. J. (2023). Tactics and Trade-Offs: The Evolution of Manoeuvre in the British Army. Oxford University Press.
- cXXXI Defensiestaf. (2019). Nederlandse Defensie Doctrine, 4.5.4.1 manoeuvre benadering
- cXXXII Koninklijke Landmacht (2014). Doctrine Publicatie 3.2 Landoperaties, pagina 4-9.
- cXXXIII Koninklijke Landmacht (2014). Doctrine Publicatie 3.2 Landoperaties, Algemeen 2201, pagina 2-9.

- cxixiv Koninklijke Landmacht (2014). Doctrine Publicatie 3.2 Landoperatie, Functies van militair optreden 6802, pagina 6-28.
- cxixv Ministerie van Defensie (2012) Joint Doctrine Publicatie 5: Commandovoering. Den Haag
- cxixvi Koninklijke Landmacht (2022) Handbook of tactical Operations. Nr. CLAS 2022001903, Editie 1.2
- cxixvii Koninklijke Landmacht (2015) Handbook of Tactical Activities. NIMH
- cxixviii Kamerstuk 31 516, nr 42 (2023, 19 december). Beleidsdoorlichting Defensie.
- cxixix Defensiestaf. (2019). Nederlandse Defensie Doctrine, 4.1 Inleiding, pagina 63.
- cxl Defensiestaf. (2019). Nederlandse Defensie Doctrine, Militaire doctrine – 4.2 De componenten van militair vermogen, pagina 66
- cxli Koninklijke Landmacht (2014). Doctrine Publicatie 3.2 Landoperaties, Militair vermogen en Combat Power 1605, pagina 1-13.
- cxlii Koninklijke Landmacht (2014). Doctrine Publicatie 3.2 Landoperaties, Slagkracht 7615, pagina 7-23.
- cxliiii Koninklijke Landmacht (2014). Doctrine Publicatie 3.2 Landoperaties, Karakteristieken van het gebruik van militair vermogen 2203, pagina 2-11.
- cxliv Defensiestaf. (2019). Nederlandse Defensie Doctrine
- cxlv Ministerie van Financiën (2016) Miljoenennota 2017, bijlage 4 Gereedstelling. Geraadpleegd: maart 2023, van {4. Gereedstelling | Ministerie van Financiën - Rijksoverheid (rijksfinancien.nl)}
- cxlvi Koninklijke Landmacht. (2020, maart 21). Evaluatierapport LRP 1647-NLD bijdrage PzBtl 414
- cxlvii Wermser, F., Essens, P., Täuber, S., & Molleman, E. (2019). Final Report Cultural Interoperability in Project Taurus.
- cxlviii Binsch, O., D. van Hemert, A. Langefeld. (2023). Cultural Interoperability: Applied Military Cultural Interoperability (AMiCi) in the context of Bilateral Mixed Military Units. TNO
- cxlix Smolarek, M. (2016). CHALLENGES FOR LEADING MULTINATIONAL AND MULTICULTURAL MILITARY UNITS. Journal on Baltic Security, 2(1).
- cl Tresch, T. S. (2007). Multicultural challenges for armed forces in theatre. Military Power Review, 35, 23-30.
- cli Tresch, T. S. (2007). Multicultural challenges for armed forces in theatre. Military Power Review, 35, 23-30.
- clii Koninklijke Landmacht (2014). Nederlandse Defensie Doctrine, 4.2.2.1 Mensen, pagina 69.
- cliii Ministerie van Defensie. (2020). Leren van (her)prioriteren - Kennisbehoud tanks: Wat valt er te leren van de bezuinigingsrondes 2011-2016? X-postnr. referentie BS2020003004. Den Haag
- cliv Defensiestaf. (2019). Nederlandse Defensie Doctrine.

Een Nederlands CV-90 pantserinfanterie voertuig (rechts) samen met een door Nederlanders bemenste Duitse Leopard 2 gevechtstank.”



- clv NAVO (2024, 10 juni) NATO DEFENCE PLANNING CAPABILITY REVIEW 2023/2024 THE NETHERLANDS OVERVIEW
- clvi 1. Panzerdivision (2019, 30 juni) Befehi Nr. 1 für die Verbesserung der Interoperabilität und Integration der DEU und NLD Verb~inde in der 1. PzDiv, d.d. 10 Mai 2019
- clvii 1. Panzerdivision (2019, 30 juni) Befehi Nr. 1 für die Verbesserung der Interoperabilität und Integration der DEU und NLD Verb~inde in der 1. PzDiv, d.d. 10 Mai 2019
- clviii Keukenkamp, S. (2024, 10 juli) De tank is cruciaal die heb je echt nodig. Trouw: interview Bas Schillemans
- clix Technical Arrangement. (2016, 4 februari). Technical Arrangement between the Federal Ministry of Defence of the Federal Republic of Germany and the Minister of Defence of the Kingdom of the Netherlands concerning the intertwined integration of 43 (NLD) Mechanised Brigade (43 MechBde) into 1. (DEU) Panzerdivision (1.PzDiv)
- clk 1. Panzerdivision (2019, 30 juni) Befehi Nr. 1 für die Verbesserung der Interoperabilität und Integration der DEU und NLD Verbinde in der 1. PzDiv, d.d. 10 Mai 2019
- clxi Smolarek, M. (2016). CHALLENGES FOR LEADING MULTINATIONAL AND MULTICULTURAL MILITARY UNITS. Journal on Baltic Security, 2(1).
- clxii Tresch, T. S. (2007). Multicultural challenges for armed forces in theatre. Military Power Revue, 35, 23-30.
- clxiii Gerrits, L., & Marks, P. (2008). Complex bounded rationality in dyke construction: Path-dependency, lock-in in the emergence of the geometry of the Zeeland delta. Land Use Policy, 25(3), 330-337.





Colofon

Ministerie van Defensie
Directoraat-generaal Beleid (DGB)
Directie Internationale Aangelegenheden (DIA)

Locatie:
Den Haag, Plein-Kalvermarktcomplex
Kalvermarkt 32 's-Gravenhage

Postadres:
Postbus 20701
2500 ES 's-Gravenhage
MPC 58B

Versie:
1.0 (vastgesteld)

Datum:
December 2024

Vastgesteld door:
Minister van Defensie