

De Nationale Veiligheidsstrategie (NVS) Van multilaterale “Grand Strategy” naar interdepartementale Nationale Strategie

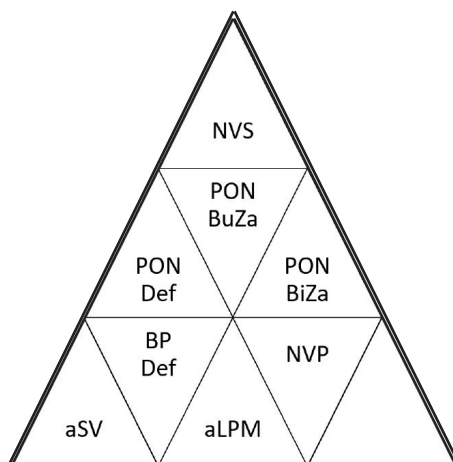
Gunther DE KERPEL

Kolonel stafbrevethouder Gunther DE KERPEL is hoofd van de divisie Defensiebeleid (*Defence Policy*) binnen het departement Strategie van de Defensiestaf. Anno 2022 heeft hij twaalf jaar politiek-militaire ervaring zowel internationaal (voornamelijk bij de NAVO en de VN, Genève) als nationaal (Defensiestakeholder t.o.v. de andere ministeries en federale overheidsdiensten, bij de EU, de NAVO, de VN, de OVSE) en bilateraal (Defensiestakeholder t.o.v. de partnerlanden van de Belgische Defensie).

Na zeven jaar strategische planning en beleid (*policy*) binnen de strategische commando's van de NAVO-commandostructuur, beheersten bij mijn aankomst in het departement Strategie van de Defensiestaf op 15 september 2020 twee thema's mijn nieuwe werkvloer te Evere: **pandemie** en **strategie**.

La défense des intérêts vitaux de la Belgique – et des valeurs qui y sont associées – dépasse les responsabilités et les capacités d'un seul ministère ou service public fédéral belge. Elle nécessite une concertation interministérielle – et interfédérale – et, ce qui n'est pas sans importance, un large soutien au sein de la société. En bref, la Stratégie de sécurité nationale (SSN) doit créer un cadre clair pour une coopération interministérielle et interfédérale en vue de la mise en œuvre d'une politique intégrée, proactive et préventive pour la protection et la préservation de nos intérêts vitaux nationaux. En outre, la SSN est « intégrée » (nesting) dans le cadre international (UE, OTAN et ONU). Le présent article s'inscrit en réalité dans le cadre des stratégies de sécurité multilatérales telles que la Boussole stratégique de l'UE et la « Grande Stratégie » de l'OTAN (Concept stratégique de l'OTAN), dont les publications sont attendues en mars et juin 2022.

Deze nesting geldt niet alleen top-down voor het internationale raamwerk (EU, NAVO, en VN); ook nationale beleidsdocumenten (bv. het regeerakkoord, de jaarlijkse beleidsnota’s Buitenlandse Zaken, Defensie, Ontwikkelingssamenwerking, Binnenlandse Zaken, enz.) en de daaruit afgeleide bedrijfsplannen (BP) dienen bottom-up eveneens ingebed te zijn in en coherent te zijn met de NVS. Ik neem deze gelegenheid te baat om de aandacht van de lezer te trekken op het feit dat het “bedrijfsplan Binnenlandse Zaken”, ook wel “Nationaal Veiligheidsplan” (NVP) genoemd, niet mag verward worden met de NVS. Kortom, het NVP is een bedrijfsplan, ingebed in de beleidsnota Binnenlandse Zaken, op haar beurt idealiter ingebed in de NVS (zie sterk vereenvoudigde voorstelling in Figuur 1¹). De voornaamste uitdagingen voor de implementatie van al deze beleidsdocumenten zijn – mijns inziens – de middelen, niet alleen budgettair, maar vooral op het vlak van Human Resources – de strijd om talent is dan ook al een tijdje aan de gang...



Figuur 1 - NVS Nesting Diagram

Waarom heeft België een NVS nodig?

Een NVS zou als kapstok op het vlak van Belgische veiligheid en defensie moeten fungeren, met duidelijke *ends*, *ways* en *means* voor alle stakeholders, namelijk de federale, gefedereerde, niet-gouvernementele en private administraties en instellingen. Deze allesomvattende, overkoepelende aanpak beoogt een samenwerking volgens de *Comprehensive Approach*² tussen, onder andere, de FOD’s Buitenlandse Zaken, Economie, Mobiliteit, Volksgezondheid, Ontwikkelingssamenwerking, Binnenlandse Zaken, inclusief het Crisiscentrum, en Defensie, om maar enkele te noemen. De deelstaten zijn dus onontbeerlijke betrokken partijen in ons relatief klein, complex, maar welvarend land.

¹ **Figuur 1:** PON – Politieke Oriëntatienota (beleidsnota); aSV – actualisering van de Strategische Visie voor Defensie; aLPM – actualisering van de militaire programmawet (*loi de programmation militaire*).

² Zie ook de strategienota *Comprehensive Approach* van 2017 die, meer dan waarschijnlijk, zal geactualiseerd worden na publicatie van de NVS.

De NVS is de visie van de overheid op de dreigingen en risico's ten aanzien van de vitale belangen en waarden van België alsook op het geïntegreerde beleid dat België dient te voeren om deze het hoofd te kunnen bieden. De NVS formuleert Belgische beleidsprioriteiten om ons land weerbaar (*resilient*) te maken en om in binnen- en buitenland³ actief, effectief en efficiënt bij te dragen aan een veilige samenleving en omgeving. Het is een nieuw (*the first ever*) en belangrijk onderdeel van een dynamische geïntegreerde veiligheidsaanpak, die systematisch het beleid rond de driehoek “belangen, dreigingen en risico's” aftoetst. In fine dient de NVS een trigger te zijn voor het maatschappelijke bewustzijn van de nood om een “**veiligheidscultuur**” te ontwikkelen.

Wat houdt de NVS in?

Inhoudelijk zou elke strategie het patroon *ends, ways* en *means* moeten volgen. In een wereld van beperkte middelen en capaciteiten is dit echter spijtig genoeg meestal niet het geval. Het is niet voor niets dat de “*Grand Strategy*” van NAVO het “*NATO Strategic Concept*” wordt genoemd; in een dergelijke multilaterale op consensus gebaseerde omgeving raken de NAVO staats- en regeringshoofden het relatief snel eens over de te bereiken veiligheids- en defensiedoelstellingen (*ends*) en werkmethodes (*ways*), maar het beloven van *cash, capabilities* en *contributions*, met andere woorden de middelen (*means*), is een ander paar mouwen. Het al dan niet nakomen van de *Wales Summit 2014 Defence Investment Pledge* (een belofte dus!) is hier het meest voor de hand liggende voorbeeld, maar dat is stof voor een ander BMT-artikel...

Voor de Belgische NVS ligt het hierboven aangehaalde patroon *ends, ways* en *means* ietwat anders: de middelen worden aangekaart, althans door het formuleren van **beleidsprioriteiten**, zowel in het binnen- als het buitenland. Dit is alvast een unicum! Of deze beleidsprioriteiten daadwerkelijk worden omgezet in concrete acties (*output*) zullen we tijdens de volgende fase “operationalisering van de NVS” moeten evalueren.

³ Dit is de vertaling van **het continuüm van de interne en externe veiligheidsnexus**. Een actief allesomvattend buitenlands, ontwikkelings- en defensiebeleid is namelijk onlosmakelijk verbonden met de interne veiligheid.

Hieronder volgen een aantal belangrijke NVS-beleidsoriëntaties:

- Inzet op een versterkte weerbaarheid (*resilience*) van ons land, gebruik makende van een *whole of society approach* (elke burger, elk gezin, elke privé- en overheidsentiteit draagt een deel van de verantwoordelijkheid). In de Scandinavische landen wordt deze aanpak van weerbaarheidsbeleid “**Total Defence**” genoemd.
- Krachtige bestrijding van de nexus tussen de georganiseerde internationale criminaliteit en het transnationale terrorisme, zowel binnen als buiten het nationale grondgebied⁴.
- Gegarandeerde toegang tot grondstoffen, productiecapaciteit, technologie en handelsmarkten, met natuurlijk een focus op onze havens en scheepvaartverbindingen.
- Een open, maar veilige cyberruimte (én buitenatmosferische ruimte).
- De veiligheid van onze kritieke infrastructuur.
- De veiligheid (lees: contraspionage) van de producten van wetenschappelijk onderzoek en onderzoek & ontwikkeling (O&O).
- Een vrije, veilige en eerlijke internationale omgeving voor alle economische actoren.

Wat zijn we met deze *first ever* Belgische NVS?

Zoals hierboven reeds vermeld, is de NVS een kapstok met duidelijke *ends, ways* en *means*. Ik herinner me nog mijn aankomst op de divisie Defensiebeleid (*Defence Policy*) binnen het departement Strategie op 15 september 2020. Wij voerden de Belgische *Defence Policy*-taak uit zonder regeerakkoord, zonder beleidsnota van Defensie⁵, met een niet-geactualiseerde Strategische Visie voor Defensie en militaire programmawet; kortom, met haast geen politieke en/of politiek militaire (PolMil) oriëntaties. Sommigen zullen dit misschien toejuichen, maar een dergelijke situatie geeft geen blijk van het nationale vitale belang “de verworvenheden van de democratische rechtsstaat”.

⁴ Gebaseerd op het voorgaande punt, zou men hier de uitdrukking “*Layered Total Defence*” kunnen gebruiken.

⁵ Ook wel Politieke Oriëntatienota (PON) genoemd.

Bovenop de hierboven vernoemde Defensiebeleidsdocumenten voorziet de NVS in een duidelijk wettelijk kader van interdepartementale en interfederale, coherente (en hopelijk ook gebudgetteerde) samenwerking, ter uitvoering van een geïntegreerd, proactief en preventief beleid voor de handhaving en bescherming van onze nationale vitale belangen en waarden. Binnen het Belgische bestel verwacht ik wel dat budgettering geen sinecure zal zijn; de NVS vervangt namelijk niet het jaarlijkse begrotingsconclaaf...

Dé game changers: klimaatverandering en hybride dreigingen

De klimaatverandering slaat harder en sneller toe dan velen hadden verwacht. Bovendien is de klimaatverandering een globale crisis, die wereldwijd de stabiliteit bedreigt. De gerelateerde uitdagingen zijn voedselzekerheid, gewelddadige conflicten, massamigratie, internationaal recht en bestuur, volksgezondheid en verlies aan biodiversiteit.

Inzake **hybride dreigingen** dient ons land een specifieke weerbaarheid op te bouwen in een aantal prioritaire domeinen zoals desinformatie. Persoonlijk ben ik zeer tevreden over de definiëring van hybride dreigingen in de NVS (een definitie die ik met overtuiging zou kunnen verdedigen binnen de vele internationale fora): “Hybride methodes en technieken omvatten het gecombineerde gebruik van conventionele en niet-conventionele technieken waarbij de grenzen tussen oorlog en vrede worden getest, gaande van beïnvloeding van de publieke opinie door desinformatie, over cyberaanvallen en spionage, tot chantage, sabotage en CBRNe aanvallen [*sic*]. Hybride aanvallen richten zich op kwetsbaarheden van de tegenstander, zijn ambigu van aard en trachten doelbewust onder de drempels van detectie te blijven, wat attributie moeilijk maakt.”

De Belgische NVS beoogt een versterking van Europees geïntegreerde en efficiëntere politionele en gerechtelijke diensten die rekening houden met de technologische evoluties. Op nationaal niveau vereist deze verhoogde mobilisatie tegen hybride dreigingen initiatieven inzake detectie, synthese, coördinatie en analyse. Verder groeit het besef dat de strijd tegen hybride dreigingen zich niet beperkt tot het interdepartementale niveau (*Comprehensive Approach*); hiervoor is er nood aan een *whole of society*-aanpak.

Specifiek voor Defensie betekent dit dat zij dient te beschikken over een verzekerd reactievermogen en weerbaarheid om, wanneer noodzakelijk, tussen te komen ten voordele van de maatschappij in het kader van een brede waaier aan hybride crisissen. Om deze doelstelling (*end*) te bereiken, kan Defensie inzetten op **het duale karakter van haar capaciteiten**, bijvoorbeeld C-UAS⁶.

Verder steunt de interdepartementale aanpak van hybride dreigingen op een doeltreffende (beveiligde) commando en controle, een gezamenlijke training en deelname aan (inter)nationale oefeningen rond crisisrespons, strategische stocks en regelmatige *Strategic Foresight Analyses* (SFA).

Blik vooruit

Idealiter worden nationale en internationale strategische *battle rhythms* op elkaar afgestemd. Geen enkel individueel land is echter in staat om een dergelijk “tempo” aan de westerse wereld (lees: de EU en de NAVO) op te leggen. Voor zover België erin slaagt stabiele legislaturen te verwezenlijken, is een vier- à vijfjaarlijkse herziening (*review*) en/of actualisering van onder andere de Strategische Visie voor Defensie en de NVS niet incompatibel met de EU en NAVO *battle rhythms* inzake de implementatie van hun veiligheidsstrategieën en defensieplanningen, inclusief capacitaire ontwikkeling. Kortom, we moeten ervan uitgaan dat ook de Belgische NVS zal evolueren naar een “rollende strategie” (*rolling strategy*) voor de komende decennia.

Naast de verderzetting van onze proactieve en actieve rol als penhouder binnen de interdepartementale (en interfederale?) werkgroep “Operationalisering van de NVS”, zie ik twee voornaamste uitdagingen, waarbij Defensie een invloedrijke rol kan spelen: 1) budgettering van de NVS; 2) betrokkenheid van de deelstaten.

1. Budgettering: Defensie mag niet nalaten om de techniek van de kapotte grammofonplaat toe te passen en dient in elk beleidsdocument (bv. de geactualiseerde Strategische Visie) te verwijzen naar de NVS.
2. Betrokkenheid van de deelstaten: Defensie heeft hier een opportuniteit om bottom-up de provinciecommandanten in te schakelen teneinde een betere NVS-bekendheid (en andere) op het lokale niveau te bereiken. De uitvoering

⁶ C-UAS: *Counter-Unmanned Aerial Systems*

van dit idee is trouwens in overeenstemming met de beleidsnota Defensie 2022: “Het lokale niveau zal worden versterkt door het toekennen van [...] een grotere autonomie bij het gebruik van middelen, in het bijzonder voor de provinciecommandanten in het geval van crisisbeheer”⁷ (lees: verhoogde weerbaarheid).

Besluit

Blijft deze *first ever* Belgische NVS dode letter? Dat is de hamvraag.

België is dan misschien wel erkend als een internationale bruggenbouwer, op regelmatige basis bestuderen onze multilaterale partners de Belgische “boter bij de vis”, met name onze *cash*, *capabilities* en *contributions*. Dit laatste wordt niet opgelost met de publicatie van een NVS.

Laten we toch eindigen met een positieve noot: de interdepartementale en interfederale redactie van een *first ever* NVS geeft een “beleidsboost” aan een aantal pragmatische principes, binnen en buiten Defensie, zoals de *Comprehensive Approach*, *whole of society approach*, weerbaarheid (*resilience*), duale capaciteiten, enz.

Mijns inziens is Defensie in staat om de fase “Operationalisering van de NVS” proactief en actief te ondersteunen. Ook al wordt deze ondersteuning verzekerd via de deelname van onze penhouder in een nog aan te duiden (of te creëren) interdepartementale werkgroep, Defensie kan eveneens haar steentje bijdragen als constructieve invloedrijke actor, namelijk in het deeldomein “betrokkenheid van de deelstaten”.

Trefwoorden:

**Nationale Veiligheidsstrategie – *Stratégie de sécurité nationale*,
Nexus Interne & Externe Veiligheid, *Resilience***

⁷ Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers. (2021). Beleidsnota Defensie, p. 7. (<https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/2294/55K2294008.pdf>).