

DEFENSIE SCHAKELT EEN VERSNELLING HOGER MET NATIONALE VEILIGHEIDSPANNEN

Frank EVERAERT



© BE Defence

Nous vivons des temps troublés et incertains ; c'est le moins que l'on puisse dire de la situation géopolitique actuelle. Il n'y a pas non plus de perspective d'amélioration rapide ou de retour à la « normale » des dernières décennies, où les grandes menaces et les conflits se déroulaient en dehors des frontières européennes. Même l'éventuelle fin de l'invasion russe en Ukraine ne fera pas disparaître la menace qui pèse sur l'Europe. Nous sommes confrontés à un changement fondamental de notre environnement sécuritaire. Dans cette nouvelle réalité, l'Europe doit rapidement se donner les moyens de défendre de manière autonome non seulement son territoire, mais aussi son modèle politique, social et économique et ses intérêts vitaux, tant contre les actions hybrides (actuelles) que contre les attaques conventionnelles.

Dans ce contexte, la Belgique élabore (à nouveau) des plans nationaux qui nous préparent à cette nouvelle réalité. L'accord de gouvernement stipule que la Défense doit se charger de l'élaboration d'un plan de défense national (défense au sens large, à savoir la défense des « infrastructures et instruments nationaux essentiels ») et d'un plan national de facilitation (enablement, en anglais, fait référence aux services logistiques devant servir au débarquement, au transit et au ravitaillement des troupes alliées sur le territoire belge). En outre, la Défense doit soutenir l'élaboration d'un plan national de résilience (le plan de résilience comprend toutes les mesures visant à renforcer la résilience de la société face aux chocs qui la perturbent). Examinons la situation de plus près. Il n'y a en effet pas de temps à perdre.

Het artikel werd gezamenlijk opgemaakt door het NPCC (National Plans Coordination Cell), de coördinatiecel die binnen het stafdepartement Strategie instaat voor de coördinatie van de opmaak van het Nationaal Verdedigingsplan, het militair verdedigingsplan, het Nationaal Enablement Plan en ondersteuning voor het Nationaal Weerbaarheidsplan.

Het kernteam bestaat uit drie vaste medewerkers: Kol SBH Bart HUBRECHTSEN (Chef NPCC), Kol SBH Frank EVERAERT en Kol Luc MEES.

1. CONTEXT: EEN VERANDERENDE WERELD

Soms hebben we stroomversnellingen in de geschiedenis; periodes waarin veel grondige veranderingen op korte termijn een grote en permanente impact hebben op onze samenleving, onze economie, ons wereldbeeld. Soms gaat dit gepaard met een trendbreuk, een radicale ommekeer, een bewustwording dat er een grondige verandering gebeurt en dat we niet meer zullen terugkeren naar de toestand van ervoor; kortom, een verandering van paradigma. Zo stelde Lenin dat "there are decades where nothing happens, and there are weeks where decades happen". Bij veel mensen leeft het gevoel dat we nu op zo'n kantelpunt beland zijn na 80 jaar van relatieve stabiliteit, vrede en economische vooruitgang op het Europees continent. De actuele veranderingen zijn ingrijpend én in onze nabijheid. Bovendien heerst er een perceptie dat we niet zo goed voorbereid zijn op een grotere dreiging. Een groeiend gevoel van onzekerheid neemt toe in onze maatschappij.

De evolutie naar een multipolaire wereld vertaalt zich in een toename van mondiale economische en militaire spanningen waarbij we moeten vaststellen dat de gevestigde wereldorde op losse schroeven staat. Zowel statelijke als niet-statale actoren maken gebruik van een arsenaal aan middelen om de *Rules-Based International Order* en de Westerse landen te destabiliseren. Dit gaat van subversieve desinformatiecampagnes en (cyber)aanvallen op overheidsinstellingen, bedrijven en organisaties, energievoorzieningen, communicatielijnen en datakabels, over het aanwenden van ongecontroleerde migratie als een drukingsmiddel, schendingen van het luchtruim tot het inzetten van lokale rekruten voor terroristische of sabotageactiviteiten. Dit kan uitmonden in een gewapend conflict van hoge intensiteit, met voorlopig de oorlog in Oekraïne als triest hoogtepunt.

In een veiligheidsomgeving van geglobaliseerde conflicten is België door zijn geografische ligging en zijn politieke en economische kenmerken bijzonder kwetsbaar voor hybride en militaire acties, die gevolgen kunnen hebben op de

volledige samenleving. Om hierop te anticiperen is een strategie met onderliggende maatregelen nodig om de maatschappij en onze manier van leven verder te waarborgen, nu en in de toekomst.

Tijdens de Koude Oorlogsperiode beschikte België over gedetailleerde plannen, structuren en militaire middelen om het grondgebied te verdedigen met de inzet van de ruime overheid. Na de val van de Sovjet-Unie werd dit alles gradueel ontmanteld en werd een vredesdividend geïnd door te desinvesteren in defensie. Nu de Russische dreiging opnieuw duidelijk aanwezig is en na meerdere waarschuwingssignalen is het tijd om ons land en onze samenleving terug beter voor te bereiden om deze dreiging het hoofd te kunnen bieden.

“Si vis pacem, para bellum” (“Als je vrede wilt, bereid je dan voor op oorlog”), dit adagium is nu terug meer actueel en bovendien dringender dan ooit. De voormalige voorzitter van het Militair Comité van de NAVO en huidig president van Tsjechië, Petr Pavl, verwoordde dit krachtig als: “we have to move at the speed of relevance”. We hebben niet langer de luxe om het tempo van vooruitgang of opschaling van paraatheid zelf te bepalen. We dienen nu onze snelheid aan te passen aan de veranderende omstandigheden die ons door anderen wordt opgelegd.

2. POLITIEK BEWUSTZIJN EN AANZET TOT ACTIE

Het federale regeerakkoord van 31 januari 2025 neemt deze bezorgdheid ook op en stelt dat in de context van hybride oorlogsvoering Defensie voor enorme uitdagingen staat. Defensie dient de heropbouw van haar capaciteit dringend te versnellen en op te schalen. Verhoging van onze maatschappelijke weerbaarheid en verdediging vereist een brede aanpak; een *whole of society*-aanpak en bovendien een nieuwe veiligheidscultuur. Dit is nodig om onze verplichtingen onder artikel 3 van het NAVO-verdrag¹ te voldoen en onze kwetsbaarheid voor dreigingen in de fysieke,

¹ Artikel 3 van het NAVO-verdrag vereist dat alle lidstaten zichzelf en gezamenlijk hun collectieve vermogen om een gewapende aanval te weerstaan, handhaven en ontwikkelen. Dit wordt gedaan door middel van voortdurende zelfhulp en wederzijdse hulp.

virtuele (cyberspace) en cognitieve dimensies (o.a. beïnvloeding van de bevolking) te verminderen. In dit kader neemt Defensie het voortouw om een nationaal verdedigingsplan en een *enablement*-plan uit te werken, waar nodig samen met de deelstaten, en bij te dragen tot een nationaal weerbaarheidsplan.

De ‘Strategische Visie Defensie 2025’ van de minister van Defensie (18 juli 2025) geeft verdere duiding over de opmaak en complementariteit van deze nationale plannen: “De verdediging van ons grondgebied en een weerbare samenleving vereisen de uitwerking van drie onderling afhankelijke en complementaire plannen: het Nationaal Verdedigingsplan en het Nationaal Enablement-plan – beide worden momenteel door Defensie uitgewerkt – en het Nationaal Weerbaarheidsplan – wat momenteel door het Nationaal Crisiscentrum (NCCN) wordt uitgewerkt. Het Nationaal Verdedigingsplan vormt het ‘kaderplan’ voor de twee andere plannen.

Deze drie plannen maken deel uit van de Nationale Veiligheidsstrategie en zijn bedoeld om alle beschikbare middelen, zowel civiele als militaire, samen te brengen, te coördineren en te synchroniseren. Om een adequate uitvoering van deze plannen te garanderen, is het van essentieel belang dat de hele samenleving wordt gemobiliseerd (*whole-of-society*). Ook moeten civiele en militaire acties, in nauwe samenwerking met alle bestuursniveaus (*whole-of-government*), worden gecoördineerd.”

3. HOE GAAT DEFENSIE TE WERK OM DEZE POLITIEKE DOELSTELLINGEN TE OPERATIONALISEREN?

De omvang van de dreigingen en de draagwijdte van de te nemen maatregelen overstijgen ruimschoots de capaciteit en de bevoegdheden van Defensie en vereisen dus een geïntegreerde en gecoördineerde aanpak. Op nationaal vlak betekent dit een verschuiving in paradigma waarbij in de toekomst een grotere bijdrage van civiele middelen wordt beoogd in steun van de militaire operaties ter bescherming en verdediging van het land. Zo worden alle bestuursniveaus (‘België als institutionele lasagne’) betrokken en is een nauwe samenwerking nodig tussen



© BE Defence

de veiligheidsdiensten, de private sector (logistiek, transport, telecommunicatie, industrie, diensten) en de kennissector (onderzoek en ontwikkeling, academische instellingen), om te komen tot een pan-gouvernementele (*whole of government*) en pan-maatschappelijke (*whole of society*) aanpak.

Op internationaal vlak blijft de versterking van partnerschappen en allianties essentieel. Zowel de EU als de NAVO schakelden sinds de Russische inval in Oekraïne een versnelling hoger om ontradende en defensieve strategieën uit te tekenen, waarin België zich heeft ingeschreven. Ook in dit kader zal België zijn verantwoordelijkheid als bondgenoot en lidstaat opnemen.

Concreet werden binnen de Defensiestaf reeds initiatieven genomen om deze plannen uit te werken. De Chef Defensie mandateerde een stuurgroep voor *Deterrence & Defence of the Euro-Atlantic Area* (DDA)² om de algemene aansturing en coherentie te verzekeren. Vanuit deze stuurgroep heeft de National Plans Coordination Cell (NPCC) van het stafdepartement Strategie de opdracht gekregen om de opmaak van de verschillende plannen op te volgen. Concreet is deze cel bevoegd om de ontwikkeling en implementatie van de plannen te sturen en te coördineren. Deze coördinatie heeft zowel intern Defensie (tussen de betrokken stafdepartementen en Machten) als extern Defensie plaats (met onder meer andere federale en gefedereerde entiteiten, internationale partners, de privésector en academici).

² De stuurgroep omvat de Chief Strategy Officer, de chef van de algemene dienst inlichtingen en veiligheid (ADIV), de onderstafchef (ACOS) Readiness en Operations, ACOS Transformation en de Joint Staff Director.

4. FAMILIE VAN PLANNEN

De nationale plannen, waarnaar het Regeerakkoord en de Beleidsverklaring van de minister van Defensie verwijzen, zullen kaderen binnen de Nationale Veiligheidsstrategie (NVS). De NVS werd in 2021, voor de Russische inval in Oekraïne, goedgekeurd en beschrijft het bredere kader aan vitale nationale belangen. De NVS zal tijdens de huidige legislatuur herzien worden om rekening te houden met fundamentele veranderingen in onze veiligheidsomgeving en om bovendien het strategisch raamwerk te koppelen met de drie plannen.

De inhoud van de verschillende nationale plannen wordt als volgt bepaald:

- a. Het Nationaal Verdedigingsplan (BND-P: *Belgian National Defence Plan*) zal een globaal concept van nationale verdediging vaststellen, gericht op een effectieve reactie op dreigingen in de fysieke (gewapende aanval, sabotage), virtuele (cyberdreigingen) en cognitieve (desinformatie) dimensies. Het plan bepaalt de strategische oriëntaties, doelstellingen en aanduiding van de middelen en besluitvormingsmechanismen en -structuren die nodig zijn om de veiligheid van het grondgebied en de vrijwaring van Belgische vitale belangen te verzekeren.
- b. Het Nationaal Enablement Plan (BNE-P: *Belgian National Enablement Plan*) definieert de verantwoordelijkheden van België als gastnatie (*host nation*), maar ook als ontvangende en doorreisnatie (*reception & transit nation*) om geallieerde troepen op en over het grondgebied te ontvangen, te ondersteunen, en te laten doorreizen bij een activering van collectieve verdedigingsmechanismen. Het kunnen uitvoeren van deze enablementmissies moet ons land als ‘zendende natie’ (*sending nation*) ook in staat stellen om eigen troepen effectief in te zetten, te versterken en te ondersteunen in het kader van de regionale NAVO-verdedigingsplannen.

- c. Het Nationaal Weerbaarheid Plan (BNR-P: *Belgian National Resilience Plan*), waarmee een verhoging wordt nagestreefd van de nationale weerbaarheid tegen maatschappij-ontwrichtende schokken in negen strategische sectoren en vijf transversale thema's³.

Defensie heeft de verantwoordelijkheid toegewezen gekregen voor het BND-P en het BNE-P, terwijl het NCCN (Nationaal Crisiscentrum) het BNR-P coördineert. Het is de bedoeling om eind 2025 over (een eerste versie van) van het BND-P te beschikken.

5. MILITAIR VERDEDIGINGSPLAN (*MILITARY DEFENCE PLAN* - MDP)

De verschillende nationale plannen noodzaken de verdere uitwerking van onderliggende plannen door elke federale en gefedereerde entiteit. Voor Defensie zal dit in een eerste tijd neergelegd worden in een geïntegreerd *Military Defence Plan* om, indien nodig, op termijn te evolueren naar specifieke militaire verdedigings-, *enablement* en weerbaarheidsplannen.

Dit MDP zal bepalen hoe een weerbaar militair apparaat kan bijdragen aan het vrijwaren van de nationale soevereiniteit, aan de ontradings- en verdedigingsstrategie zoals bepaald door de NAVO (o.a. door het uitsturen van Belgische troepen) en aan de ontvangst, ondersteuning en transit van geallieerde troepen ten tijde van crisis of conflict.

De scope van het MDP is dus ruimer dan enkel het verdedigingsaspect. Om een coherent en globaal geheel te vormen komen hierin ook aspecten aan bod van *enablement* en weerbaarheid, specifiek ter ondersteuning van het MDP.

³ De negen strategische objectieven omvatten: openbaar bestuur en dienstverlening, energie, voedsel- en watervoorziening, gezondheidssysteem en opvang van grote aantallen slachtoffers, grootschalige stromen van personen en vluchtelingen, telecommunicatie, civiele transportsystemen, financiële sector, wetenschappelijk- en economisch potentieel. De vijf transversale thema's zijn: cyber, kritieke infrastructuur, hybride dreigingen, klimaatverandering en maatschappelijke weerbaarheid.

Het MDP is gebaseerd op een dreigingsanalyse en een ‘meest waarschijnlijk vijandelijk scenario’. In dit scenario worden we geconfronteerd met een groeiend aantal kwaadaardige activiteiten in alle dimensies die tot doel hebben om de militaire ontplooiingen op ons grondgebied te ontwrichten en die bovendien het functioneren van de staat ondermijnen

Op basis van deze dreigingsanalyse werden strategische doelstellingen geïdentificeerd die aan de hand van vijf krachtlijnen zullen worden gerealiseerd: 1) het uitvoeren van de Belgische defensieopdrachten (uitsturen van troepen en bescherming militaire infrastructuur), 2) het ondersteunen van geallieerde troepenbewegingen, 3) het beschermen van ‘vitale infrastructuur’ voor het welslagen van de militaire opdracht, 4) het ondersteunen van de nationale beveiliging en 5) het beschermen van het Belgische beslissingsproces.

De tweede krachtlijn, de steun aan geallieerde troepenbewegingen, beschouwen we als onze hoofdkrachtinspanning. We onderscheiden hierbij drie grote types activiteiten of rollen: ontvangst, transit en steun vanwege het gastland.

1. In zijn rol als ontvangst- en transitland voor geallieerde troepen dient België in staat te zijn om twee brigade-equivalenten gelijktijdig te ontvangen en te laten transiteren naar het Oosten. Dit betekent het verwerken van een groot aantal manschappen, voertuigen, uitzonderlijk transporten, containers, treinen, vliegtuigen, enz. Bijkomend aan deze initiële opvang en transit zal ook een regelmatige stroom van goederen, materiaal en personeel van het oosten naar het westen trekken en omgekeerd.
2. Daarnaast is het mogelijk dat België, in zijn rol van *host nation*, naast een verhoogde ondersteuning van de verschillende NAVO- en EU-instellingen op ons grondgebied, dient in te staan voor opvang en huisvesting van een groot aantal manschappen gedurende meerdere maanden. Deze behoefte dient nog bevestigd en verfijnd te worden door de NAVO.

Als coördinatieceel beroept het NPCC zich op planningsofficieren en experts uit de Machten en stafdepartementen, die sinds september 2024 periodiek (a rato van twee dagen per maand) verzameld worden in een Strategic Operational Planning Group (SOPG) om de plannen vorm te geven.

Een eerste ‘operatieconcept’ is sinds begin 2025 klaar, terwijl de voltooiing en validatie van een eerste versie van het MDP gepland worden voor het einde van dit jaar. In een volgende fase zal het MDP getest en verder verfijnd worden. Hierbij zal o.a. ook rekening gehouden worden met een verdere detaillering en kwantificering van de NAVO-behoeften, ondersteuning door commerciële partners in het logistieke domein, samenwerking met andere overheidsactoren, enz.

De nationale plannen en het militair verdedigingsplan zullen vervolgens uitvoerig getest worden tijdens de grote NAVO-oefening STEADFAST DEFENDER begin 2027 met voorafgaand een *table top exercise* in 2026.

6. IMPACT VOOR BELGIË EN DEFENSIE

De uitvoering van dit MDP, bovenop de uitvoering van de kerntaken van Defensie (o.a. onze operationele NAVO-verplichtingen), zal uiteraard bijkomende militaire inspanningen en middelen vragen. Aan de hand van een klassiek militair planningsproces realiseerde de SOPG een eerste analyse van benodigde capaciteiten (personeel en uitrusting)⁴. De vereiste bijkomende capaciteiten werden mee in rekening genomen in de strategische visie van de minister van Defensie in uitvoering van de beslissingen van de NAVO-top van Den Haag in juni 2025.

Naast deze bijkomende militaire capaciteiten zal ook een beroep gedaan worden op ondersteuning van andere overheidsdiensten (*whole of government*-benadering) en van privé bedrijven (*whole of society*).

⁴ Hierbij denken we aan capaciteiten nodig voor bescherming van vitale infrastructuur, logistieke ondersteuning, bijkomende ‘joint enablers’ (zoals CBRN of MP, ...), een nationaal reserve-element, het versterken van het veiligheidsdispositief in de militaire kazernes, het aansturen van deze operatie, het uitsturen van verbindingselementen. Daarnaast worden ook maatregelen getroffen om de weerbaarheid van ons militair apparaat en de uitvoering van het MDP te verzekeren.

Het is duidelijk dat momenteel niet alle vereiste middelen onmiddellijk beschikbaar zullen zijn. Het uitbouwen van operationele capaciteiten vergt immers niet alleen (politieke) beslissingen en budget maar vooral ook tijd, middelen en personeel om alle ontwikkelingslijnen⁵ op een synchrone en gestructureerde manier uit te bouwen. Naast wapensystemen, voertuigen, ondersteunende uitrusting en infrastructuur zijn er uiteraard ook bijkomende manschappen nodig. In een eerste tijd zullen dit onvermijdelijk actieve militairen zijn, maar vanaf 2026 zullen bijkomende reservisten gevormd worden – de zogenaamde ‘Territoriale Reserve’ – die een aanzienlijk deel van deze MDP-taken zullen uitvoeren op termijn.

7. VOORWAARDEN VOOR SUCCES VAN HET MDP

De uitvoerbaarheid en de kans op succes van het MDP hangt – zoals voor elk plan – in grote mate af van de beschikbare middelen, hun operationele inzetbaarheid en de mogelijkheid deze te testen en aan te wenden. De werkgroep bestudeert ook dit element en formuleert voorstellen om bepaalde lacunes te remediëren. Zo beogen de uitbouw van een volwaardige reservecapaciteit en de integratie van civiele middelen om de beperkte militaire middelen aan te vullen. Daarnaast komen ook immateriële aspecten aan bod, waaronder de beschrijving van een duidelijke rolverdeling, het uittekenen van een aangepaste commandostructuur, de opmaak van een aangepast wettelijk kader en een gericht communicatieplan om een breed maatschappelijk draagvlak te creëren. Om tijdig klaar te zijn dienen talrijke acties nu reeds te worden opgestart, zoals het aanleggen van strategische voorraden voor het verhogen van onze weerbaarheid, het afsluiten van contracten met de civiele sector en de voorbereiding van een passende wetgeving.

Tot slot is het duidelijk dat de opmaak van dit *Military Defence Plan* slechts een – weliswaar belangrijke – eerste stap vormt in de bescherming van onze Belgische nationale belangen. Het MDP wordt sinds mei 2025 verdiept en uitgebreid met de inbreng vanuit andere departementen, om zo incrementeel tegen eind 2025

⁵ In militair jargon wordt hiervoor verwezen naar het acroniem DOTMLPFI. Dit staat voor *doctrine, organisation, training, materiel, leadership and education, personnel, facilities and interoperability*.

te komen tot een zo compleet mogelijk en breed gedragen *Belgian National Defence Plan*. Dit BND-P dient ons optimaal voor te bereiden op de correcte uitvoering van onze (NAVO-)opdrachten en in staat te stellen het hoofd te bieden aan de dreigingen van vandaag en morgen.

Gezien de volatiele geostrategische situatie is het noodzakelijk om krachtdadig en snel te reageren. De opmaak en de operationalisering van de plannen kan dan ook rekenen op de brede steun van alle relevante beslissingsniveaus en actoren.

We zullen u verder op de hoogte houden van deze materie in een volgende editie van het BMT.

"If you fail to plan, you are planning to fail" – Benjamin Franklin

