



Een debat over civiele paraatheid en nationale weerbaarheid

Philippe VAN GYSEGHEM

Kolonel militair administrateur Philippe VAN GYSEGHEM is adviseur van de Belgisch ambassadeur geaccrediteerd bij de NAVO (BELOTAN). Hij is voornamelijk werkzaam op thema's van civiel-militaire aard en in het inlichtingendomein.

L'engagement des pays de l'OTAN tel que gravé dans le Traité de l'Atlantique Nord est fondé sur la solidarité et le devoir de défense mutuelle. La dissuasion et la défense, pierres angulaires de la stratégie de l'Alliance, exigent de solides capacités militaires ainsi qu'un déploiement rapide de troupes et de renforts.

Ces capacités militaires sont en outre complétées et soutenues par des capacités du monde civil, qui doivent être à la fois bien préparées en amont et prêtes à l'emploi (deux facettes d'un concept appelé par l'OTAN civil preparedness, ou « préparation du secteur civil »).

Certains se demandent si cette « préparation du secteur civil » constitue une mission militaire ou une tâche civile, et qui en est dès lors responsable (les deux étant inextricablement liés). Éléments de réponse dans le présent article.

Een hernieuwde aandacht

“Civil preparedness” is zeker niet nieuw, maar na de koude oorlog erodeerde het vredesdividend stelselmatig de bestaande civiel-militaire structuren. Daarbovenop moet je niet veel verbeelding hebben om te beseffen dat een buitenlandse mogendheid, die bijvoorbeeld onze kritieke infrastructuur in handen heeft of die hoofdleverancier is van ruwe olie, ons land in een wurggreep kan houden. Recente feiten en acties van dergelijke buitenlandse mogendheden tonen aan dat zij niet schuwen om gebruik te maken van wat wij hybride middelen/capaciteiten noemen.



©www.nato.inte

Ik hoor u denken: “Dan, we moeten gaan naar een ‘reboot’ van de structuren van het verleden.” Dit valt echter zelfs niet langer te overwegen, want de samenleving is fundamenteel veranderd: controleautoriteiten en beslissingscentra voor bevoorradingszekerheid, kritieke infrastructuur, de marktspelers, enz. zijn verzelfstandigd, als ze al niet in private handen zijn. Daarenboven door globalisering zijn een aantal van de beslissingscentra verplaatst. Niemand zou het trouwens nog langer in zijn hoofd halen om de energievoorziening, telecombedrijven, voedsel- en watervoorziening in zijn geheel te her-nationaliseren, laat staan dat dit budgettair haalbaar zou zijn.

Een nationaal antwoord op een internationale dreiging of net omgekeerd

Over geloofwaardige militaire antwoordopties beschikken, is de kern van onze NAVO-afschrikingsstrategie. Doch tal van bedreigingen en schadelijke handelingen vinden plaats onder de drempel van een gewapende aanval. Weerbaarheid van onze instellingen is in deze een eerste lijn van verdediging. In het bijzonder moeten landen zich dermate organiseren zodat ze 3 basisfuncties in stand houden:

- een continuïteit van het openbare gezag,
- de continuïteit van de essentiële diensten aan de bevolking, en
- de continuïteit van de civiele steun aan de militaire operaties.

U voelt aan dat het antwoord op die verhoogde risico's enerzijds in een internationale context moet gevonden worden en dat anderzijds de specificiteit van ieder land in rekening moet gebracht worden. Een energie-producerend land met een sterke industriële verankering vraagt immers een andere aanpak dan een land dat haar energie moet importeren. Kortom, een uniforme aanpak is niet aangewezen, wel een gemeenschappelijke aanpak.

What about NATO?

U stelt zich dan de vraag wat de rol van NAVO daarin is. Welnu, NAVO tracht die twee elementen (nationaal antwoord in een internationaal verband) te verzoenen én reikt de hand naar de andere internationale instanties, zoals de EU, die op die domeinen actief zijn.

Met de top van Warschau in 2016 hebben Staatshoofden en Regeringsleiders zich geëngageerd om de weerbaarheid (resilience) van die civiele middelen te versterken tegen alle mogelijke bedreigingen.

De geallieerden hebben in uitvoering van hun politiek engagement in het domein van civiele paraatheid gezamenlijk een raamwerk opgesteld rond 7 onderwerpen/domeinen:

de 7 “baseline requirements”¹. Via standaarden en evaluatiecriteria kan ieder land autonoom dit raamwerk benutten om te beoordelen waar het in die zeven domeinen staat. Op die manier wordt de eigenheid van ieder land gerespecteerd. NAVO biedt ook fora aan waar best practices worden gedeeld en, indien gevraagd, NAVO advies zal verlenen. Via een beoordeling in het “Civilian Emergency Planning Committee” (CEPC) wordt periodiek een foto gemaakt van de algemene stand van het civiele ondersteunde weefsel over heel het Euro-Atlantische gebied. Dit is cruciaal om het militaire planningsproces al dan niet bij te sturen, maar het laat ook toe aandachtspunten en prioriteiten binnen NAVO te bepalen. In het verleden werden er zo bijvoorbeeld tekortkomingen vastgesteld op het vlak van militaire mobiliteit, wat een bijzondere focus in diverse NAVO-comités heeft opgeleverd.

Naast NAVO is ook de Europese Unie actief in deze domeinen. Niet alleen de onderwerpen liggen meer binnen de bevoegdheden van de EU (denken we maar aan energie, transport, enz.), maar ook het Europese instrumentarium is krachtiger (Europese richtlijnen en verordeningen) en het beslissingsproces is vlotter (beslissing bij meerderheid en niet bij consensus). Die twee spelers kunnen ook de handen in elkaar slaan en zo gebruik maken van elkaars sterktes. NAVO en EU werken samen om de verplaatsing van troepen te verbeteren. Onder de eerder cryptische term “enablement” worden de militaire plannen geconcretiseerd, waarbij de EU onder de noemer “Military Mobility” inspanning levert om de nodige infrastructuur operationeel te brengen en te houden.

En nu is het aan België!

NAVO dwingt geen enkel geallieerde om tabula rasa te maken van zijn nationale structuur en/of zijn intern beleid. Eerder omgekeerd, aan de organisatie van ieder land wordt een extra dimensie toegevoegd, met name de impact op het veiligheidsbeleid.

¹ Het engagement in die 3 essentiële/ basisfuncties wordt vertaald in 7 “Baseline Requirements for civil preparedness” zijnde:

- a. *Assured continuity of government and critical government services*
- b. *Energy supplies*
- c. *Ability to deal effectively with the uncontrolled movement of people*
- d. *Food and water resources*
- e. *Ability to deal with mass casualties*
- f. *Communications systems*
- g. *Transportation systems*

Het politieke engagement in NAVO-verband in 2016 heeft een impuls gegeven om de bestaande nationale plannen tegen het licht te houden. Er bestaan in ons Belgisch bestel tal van goed uitgewerkte noodplannen, doch de coördinatie over de verschillende departementen heen vereist een bijzondere inspanning. De speciaal daartoe opgerichte International Crisismanagement Cell (ICC) binnen het Nationaal Crisiscentrum is een grote stap om één en ander te coördineren en af te stemmen met de internationale organisaties, dat die nu NAVO of Europese unie weze.



© www.nato.int

De ministers van Defensie van de NAVO-landen hebben zich sterk gemaakt dat 5 jaar na de Top in Warsaw het politieke engagement niet enkel herbevestigd, maar ook versterkt moet worden. Het debat tussen de landen over hoe die versterking er nu juist moet uitzien, loopt simultaan met de NAVO-denkoefening over haar toekomst

(NATO 2030). Dat de versterking van de weerbaarheid van de geallieerden, en dus ook van de Alliantie, daarin een prominente rol zal spelen, wordt door niemand betwijfeld.

Tal van voorstellen werden al gelanceerd om deze weerbaarheid te verhogen. Dit artikel beoogt inzicht te geven in de vele voorstellen door ze te groeperen in clusters.

Cluster 1: voorstellen die raken aan het nationale karakter

Ieder NAVO-beleidsdocument inzake civiele paraatheid (*civil preparedness*) verwijst naar de nationale bevoegdheid en verantwoordelijkheid. Een optie voor elke geallieerde kan er dan ook in bestaan, weinig tot niets te doen. Omdat elke euro maar één keer kan uitgegeven worden, kan een land immers verkiezen deze te spenderen aan defensie-capaciteiten (waar NAVO wel targets oplegt) om te voldoen aan het 2% engagement van de Top van Wales. De vraag stelt zich dan wel of deze keuze, of nalatigheid, van een land om te investeren in zijn nationale weerbaarheid de hele Alliantie niet in gevaar kan brengen. De afschrikking van de Alliantie verliest immers snel effect als de aan te voeren troepen gehinderd kunnen worden in bepaalde (transit) landen: havens in handen van een vreemde mogendheid, brandstoftoevoer die kan verstoord worden, niet aangepaste cyberbeveiliging van de kritieke infrastructuur, enz.).

Versterking van het *resilience* engagement zou dan kunnen inhouden dat we gezamenlijk beslissen om die nationale vrijblijvendheid met behoud van de bestaande *baseline requirements* op te heffen. De mate van verplichting is de eerste as waarop het debat kan gevoerd worden.

Optie 1. Men zou kunnen opteren voor een systeem van **targets** per land, net zoals dit voor de militaire capaciteiten ingebed is in het NATO Defence Planning Proces (NDPP dat werkt met opgelegde targets per land).

Optie 2. Minder vergaand is de optie om landen toe te laten hun vrijheid te behouden, maar dat men binnen iedere *baseline requirement* een bepaalde minimumdrempel oplegt.

Optie 3. Een volgende optie is dat de nationale vrijheid behouden blijft maar dat NAVO één of meerdere minima over de 7 *baseline requirements* heen oplegt. De doelstelling is om uit de waaier van onderdelen van *baseline requirements* die elementen te halen, die cruciaal zijn voor NAVO (bijvoorbeeld garanderen dat de civiele middelen aanwezig

zijn om troepen te verplaatsen of een beveiligd interdepartementaal netwerk hebben dat garandeert dat geclassificeerde berichten kunnen gedeeld worden).

Optie 4. Het omvormen van een vrijblijvend kader voor naties naar een echt meetbaar werkinstrument voor de Alliantie. Op die manier wordt het duidelijk waar landen tekortschieten en waar de solidariteit dient te spelen.

Cluster 2: voorstellen die raken aan de onderwerpen

Het engagement in 2016 vermeldt expliciet dat men rekening moet houden met alle bedreigingen zowel qua aard als qua origine.

Men zou kunnen opteren om de bedreigingen van het volledige hybride spectrum mee in rekening te brengen in de bestaande *baseline requirements*, bijvoorbeeld CBRN-bedreigingen en de gevaren die uitgaan van nieuwe technologie, op cybervlak, enz. Er zijn veel argumenten ter ondersteuning daarvoor, want acties in sommige van de hierboven vermelde domeinen kunnen zowel een daadwerkelijke gewapende aanval vervangen, voorafgaan of versterken. Het is dus evident dat deze aspecten mee moeten in rekening genomen worden als NAVO ontrading hoog in haar vaandel wenst te houden.

Cluster 3: voorstellen die raken aan de stakeholders

Het aanscherpen van het engagement vertaalt zich naar de mogelijkheid van de doorwerking van de *baselines* naar de bevolking. Landen die de verhardende Russische houding doorheen hun samenleving voelen, hebben het concept van “resilient societies” aangenomen. Er wordt dus ingespeeld op de bevolking die zelf acties onderneemt om de weerbaarheid te verhogen, zodat de som van die acties de weerbaarheid van de samenleving ten goede komt. Deze landen stellen dit model voor als optie binnen de NAVO.

Waar situeert België zich in dit debat?

België zal mijns inziens zich pragmatisch en realistisch dienen op te stellen. Zich ambitieus opstellen richting NAVO en dan niet de budgettaire middelen kunnen vrijmaken om die ambities in te vullen, helpt niemand vooruit.

De Belgische budgettaire situatie gekoppeld aan de nood om de investeringen op defensievlak op te trekken, zal in geen geval toelaten dat we zomaar akkoord kunnen gaan om “resilience targets” opgelegd te krijgen. Onze marge zit ergens tussen optie 2 en 3 van de eerste cluster op voorwaarde dat die verstrenging samenloopt met de inspanning die we op Europees vlak uitvoeren. Om te beletten dat de *resilience*-inspanningen van EU en NAVO te ver uit elkaar zouden liggen, hamert België op ieder internationaal forum op die EU/NAVO-samenwerking.

Daarenboven moet er een duidelijke tijdslijn bepaald worden. De nationale weerbaarheid (*resilience*) verhogen kan immers gepaard gaan met keuzes die diametraal staan tegenover marktefficiëntie en minimalisatie van beheerskosten. Als de overheid dus, al dan niet via controleautoriteiten, (internationale) private spelers moet van koers doen veranderen, zal de overheid dit dienen te realiseren via de meerjarenafspraken tussen alle stakeholders. Dit impliceert dat er enige tijd nodig is om deze koerswijziging door de stakeholders te laten absorberen, en dan laat ik nog in het midden wie die koerswijziging moet bekostigen.

Wat de tweede cluster betreft, is opnieuw een goede aflijning met de EU noodzakelijk. Tal van thema's die nu voorgesteld worden, kunnen beter op een EU vlak aangepakt worden, denken we maar aan een antwoord vormen op een hybride en/of cyber dreiging, als is het maar omdat de EU al over uitgewerkte strategieën beschikt (bijv. *cyber toolbox*). Focussen op wat echt belangrijk is voor NAVO lijkt dan ook meer dan aangewezen.

Wat de derde cluster betreft, mag men dit mijns inziens niet als een binair gegeven zien (burger betrekken of niet). Dat België niet rijp is voor een Total Defence concept, waarbij burgers actief ingezet worden om het grondgebied te verdedigen en om hun weerbaarheid in familieverband te verhogen, lijkt mij evident. Landen die een minder uitgesproken veiligheidscultuur hebben en/of minder steunen op individuele verantwoordelijkheid in dit domein, wijzen naar de overheid als behoeder van het publieke goed “veiligheid”. Dat de brede bevolking deelneemt aan het debat, is aan te moedigen, maar het komt de overheid toe om richting aan te geven en te bewaken dat dit publieke goed wordt beschermd. Recente initiatieven om veiligheidsthema's onder de aandacht te brengen en aldus de burger te betrekken, tonen aan dat België stapje voor stapje in deze richting kan meegaan.

Zijn we in België georganiseerd om mee te gaan in de richting die NAVO zal inslaan?

Sedert 2016 heeft België stappen gezet om de weerbaarheid te verhogen. Maar er zitten een aantal weeffouten in de gezette stappen.

Vooreerst met betrekking tot de aansturing: de Belgische delegatie bij NAVO (met inbegrip de CEPC-vertegenwoordigers) wordt immers aangestuurd door de federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken binnen de krijtlijnen van het buitenlands beleid. Het ICC maakt deel uit van het NCCN en valt onder de bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken om haar coördinerende rol uit te voeren. Doch nationale weerbaarheid raakt vele domeinen die onder verschillende bevoegde ministers vallen (Economie, Telecom, kritieke infrastructuur m.b.t. water, elektriciteit, enz.).

Met ander woorden: staan we niet voor een unieke opportuniteit om onze vertegenwoordigers in internationale organisaties die zich toeleggen op veiligheid, zoals de EU en NAVO, vanuit een nieuwe invalshoek aan te sturen?

De rol van het ICC beperkt zich tot de coördinatie van de civiele paraatheid in het kader van de nationale weerbaarheid. Er is dus wel een forum om de thema's "*civil preparedness*" en "*resilience*" te bespreken, maar het is niet uitgerust om bindende afspraken te maken, laat staan om uitgaven toe te wijzen. Dus mocht men binnen NAVO naar een verstrenging gaan (door bijvoorbeeld minimumeisen op te leggen), dan is het niet duidelijk hoe die verplichting zal doorwerken naar de betrokken minister.

Naar mijn mening kan een oplossing gevonden worden indien het ICC zich ontpopt als een nieuw orgaan, al dan niet met een andere naam. Dit orgaan zou met betrekking tot die thema's een volheid van bevoegdheid moeten krijgen. Dat dit een impact heeft op de (interdepartementale) samenstelling en op haar plaats in de structuren (onder de politieke verantwoordelijkheid van de premier), is een evidentie.

Het behoeft geen nadere uitleg dat het hertekenen van bevoegdheden best zou passen in een holistische veiligheidsstrategie voor België.

Conclusie

Dat weerbaarheid een integraal deel van onze veiligheidspolitiek en cultuur dient uit te maken, wordt door niemand betwist. De Covid-19 pandemie, bedreigingen in het hybride spectrum, maatschappelijke debatten over buitenlandse investeringen in onze kritieke infrastructuur, enz. beklemtonen allemaal dat een verhoging van de nationale weerbaarheid meer en meer aan belang inwint. De volgende maanden zal binnen NAVO een debat gevoerd worden naar aanleiding van de NAVO Top in Brussel en de bespreking in het kader van NAVO 2030. Wat ook het resultaat zal zijn, deze nieuwe gemeenschappelijke aanpak zal zoals steeds gestoeld zijn op de beginselen van eenheid en solidariteit.

Wat België betreft, lijkt een pragmatische aanpak op internationaal vlak best gepaard gaan met een brutale sprong voorwaarts op nationaal vlak.

Trefwoorden: NATO- civil preparedness- civiele paraatheid