

Overstromingen 2021 : Defensie te hulp

Hans RENDERS

Majoor Hans RENDERS is Chef nationale planning binnen de Divisie planning van het stafdepartement operaties en training. Van hieruit gebeurt de coördinatie voor de inzet van militairen op het nationale grondgebied.

Les tempêtes qui ont frappé l'Europe le 14 juillet 2021 ont coûté la vie à 41 Belges, causé des milliards d'euros de dégâts matériels et économiques et ont entraîné une grande souffrance pour la population touchée. La Défense n'a pas tardé à passer à l'action et a contribué de manière indéniable à limiter l'impact de la crise. Ces événements ont donné lieu à un débat sur la redistribution des responsabilités dans le cadre de la gestion nationale des crises, avec un rôle plus central pour la Défense, voire une révision des tâches essentielles de la Défense. Maintenant que la phase de soutien touche à sa fin, la Défense a procédé à une première évaluation en interne et a tiré les leçons nécessaires.

Na de doortocht van het noodweer kwam Defensie onmiddellijk in actie en leverde ze een onmiskenbare bijdrage om de gevolgen van de catastrofe te beperken. Afhankelijk van de behoeften, zette Defensie aangepaste capaciteiten in doorheen de verschillende fases van de ramp.

In de acute crisisfase werden militairen met de nodige middelen ingezet om rechtstreeks hulp te bieden aan mensen in nood, met de focus op evacuatie. Deze operatie werd gevorderd door de bevoegde instanties en aangestuurd door de militaire provinciecommandanten in de provinciale crisiscentra, die bij hoge nood op hun niveau reeds een aantal acties in gang konden zetten.

De federale fase werd al zeer snel (op 15 juli) afgekondigd en bleef van toepassing tot en met de herstelfase (overgang naar de wederopbouwfase). Hiervoor werden voornamelijk genietuigen en helikopters ingezet voor het bergen van moeilijk

bereikbare autowrakken en allerhande aangespoelde materialen. Dit was vooral bedoeld om de risico's bij nieuwe regenval te beperken en aan de eerste noden van de burgerbevolking tegemoet te komen.

Overzicht van de geleverde steun

In totaal bood Defensie voor meer dan 16 000 mandagen hulp bij de overstromingen. Dit komt neer op gemiddeld om en bij de 150 militairen per dag, gedurende bijna 16 weken, met een piek van bijna 400 militairen die op één dag werden ingezet. Met veel enthousiasme en voldoening leverden ze de nodige werkkraft, waardevolle expertise, gespecialiseerd materiaal en volgden ze precieze procedures om de impact van deze ramp te mitigeren en de bevolking te steunen.

Onder de aangewende middelen vielen onder andere boten, pompen, 4x4 vrachtwagens, zandzakken en veldbedden. Daarnaast is een NH90-helikopter meermaals uitgevlogen voor reddingsacties, zodra de aanvankelijk slechte weersomstandigheden het toelieten. Verder werden voor de burgerbevolking mobiele douches geïnstalleerd en nadien zelfs veldkeukens. Defensie voerde brugverkenningen uit in samenwerking met de Service Public de Wallonie om de beschadigde infrastructuur te evalueren en na te gaan of er een mogelijk alternatief bestond waarvoor middelen van Defensie ingezet kunnen worden. Ten slotte werden ondergelopen culturele erfgoederen en archieven in militaire infrastructuur ondergebracht.

In de loop van de maand augustus, met de oprichting van de federale ondersteuningscel CAF (Cellule d'appui fédérale), werd Defensie gevraagd om vervolgens in te staan voor de organisatie van de voedselhulp door middel van een food coordination centre en de steun voor opruiming en herstel aan de oevers verder te zetten, zelfs na het beëindigen van de federale fase in het crisisbeheer. Tijdens de initiële periode van militaire aanwezigheid met veldkeukens werden de ingrediënten voor de te bereiden maaltijden geleverd door vrijwilligers. Van eind juli tot september werd het voedsel geleverd door de militaire keten, zodat een veilige en continue voedselbevoorrading verzekerd kon blijven. In totaal ging het hier over tienduizenden maaltijden. Naast de kwalitatief hoogstaande bereiding en verdeling van de maaltijden, zorgde Defensie ook voor de coördinatie van de honderdduizenden maaltijden die werden aangeleverd door het Rode Kruis of door middel van een contract met een burgerfirma. Door een steeds nauwere en betere samenwerking met het Rode Kruis kon de capaciteit van Defensie stelselmatig worden teruggeschroefd, tot er nog enkel een stand-by capaciteit klaarstond om snel te kunnen schakelen in geval van problemen.

Defensie stelde tot 15 februari 2022 (einde van het mandaat van het CAF) ook een gegarandeerde snel inzetbare geniecapaciteit ter beschikking van meer dan 30 specialisten en de nodige zware genietuigen, om tussen te kunnen komen indien er zich onvoorziene problemen zouden voordoen aan de oevers van de Vesder, de Hoëgne en de Ourthe.



© BE Defensie- Gaël Dierckx

Chaufontaine – Het 4^{de} bataljon Genie aan de slag

De rol van Defensie

De ministerraad van 23 juli 2021 heeft de kernopdrachten van de Belgische Defensie bevestigd: collectieve verdediging, collectieve veiligheid en bescherming van de Belgische onderdanen in het buitenland. Bovendien kan Defensie, ongeacht de crisis, bijdragen tot de veiligheid van de bevolking – in de brede zin van het woord – op het nationale grondgebied. Daartoe stelt zij – wanneer beschikbaar – haar middelen ter beschikking voor ondersteuning van de verantwoordelijke diensten. Defensie kan dus in deze context haar duale capaciteiten inzetten, zowel in het kader van haar kernopdrachten als om de veiligheid van de bevolking op het nationale grondgebied te verzekeren. Wat betreft het nationale crisisbeheer, staat Defensie in voor de strategische reserve ter ondersteuning van de bevoegde autoriteiten. De noodzakelijke rol van Defensie als cruciale actor in het nationale veiligheidsbeleid staat duidelijk vermeld in de Nationale Veiligheidsstrategie. Defensie is echter zelf geen *first-responder*.

De rol van Defensie dient vanzelfsprekend in de context van de nationale crisisbeheersing gezien te worden, met inachtneming van de capaciteiten van de andere nationale hulp- en interventiediensten, zoals de hulpverleningszones, de Civiele Bescherming, enz. Er kan ook naar buitenlandse middelen gekeken worden. Op Europees niveau wordt de hulpverlening gecoördineerd door het Emergency Response Coordination Centre (ERCC) via het Union Civil Protection Mechanism (UCPM) en er kan ook een beroep gedaan worden op middelen voor civiel crisisbeheer via het Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC) van de NAVO.

Ook binnen de NAVO is de bijdrage van Defensie op het nationale grondgebied onmiskenbaar gekoppeld aan het aspect *resilience and civil preparedness* waarmee de lidstaten worden aangemoedigd voorzieningen te treffen om de nationale weerbaarheid op het gebied van de zeven *baseline requirements* te verhogen: continuïteit van bestuur, robuuste energievoorziening, de omgang met ongecontroleerde migratiestromen, verzekerde voedsel- en watervoorziening, de omgang met *mass casualties*, robuuste civiele communicatie- en transportsystemen. Hier dient samen met het International Crisismanagement Cell (ICC) van het Nationaal Crisiscentrum (NCCN) onderzocht te worden welke rol Defensie hierbij kan spelen.

Op het nationale grondgebied kan Defensie worden ingezet binnen vier verschillende kaders. Ten eerste, op eis van een bevoegde autoriteit, voor een specifieke reden en onder strikte voorwaarden. Ten tweede, in het kader van hulp aan de natie, bij beslissing van de minister van Defensie of de regering. Ten derde, volgens een protocolakkoord waarin Defensie een gegarandeerde capaciteit aanbiedt en de bepalingen voor deze inzet overneemt, zoals bijvoorbeeld voor DOVO¹ en SAR². Ten vierde, in het kader van prestaties voor derden, op basis van een contractuele overeenkomst.

Het merendeel van de inzet voor de overstromingen gebeurde in het kader van hulp aan de natie, waarbij de aanvragen voor hulp gecentraliseerd werden bij en geanalyseerd werden door het NCCN en later het CAF. Defensie was actief betrokken bij alle disciplines van de noodplanning, zowel voor dringende hulpverlening, zoals sanitaire en medische hulp, als politionele en logistieke hulpverlening.

¹ Dienst voor Opruiming en Vernietiging van Ontploffingstuigen

² *Search and Rescue*: reddingsdienst over zee



© BE Defensie – Vincent Bordignon

Chaufontaine – De Ardeense Jagers delen maaltijden uit

Evaluatie van het verloop

Op het moment van de evaluatie is er nog een gerechtelijk onderzoek lopende alsook een parlementaire onderzoekscommissie. De evaluatie binnen Defensie verliep volgens de gangbare methode en beperkte zich tot de interne werking van Defensie. Voor eventuele getrokken lessen over de algemene multidisciplinaire en interdepartementale aanpak is het dus nog te vroeg. Defensie draagt wel bij aan de onderzoeken en neemt constructief deel aan de verbeterinitiatieven die genomen worden door de FOD Binnenlandse Zaken en andere overheidsdiensten. De samenwerking met het NCCN, de Cellule d'appui fédérale (CAF), de vertegenwoordigers van de disciplines, de Civiele Bescherming, het Rode Kruis en andere sleuteldiensten verliep alvast optimaal.

Algemeen kan worden vastgesteld dat de verwachtingen van de bevolking voor de rol van Defensie in geval van een crisis veel hoger liggen dan de rol die Defensie hier eigenlijk heeft. Er wordt openlijk de vraag gesteld wat de toekomstige rol is van

Defensie in het kader van hulp aan de natie. Zal er naar de toekomst toe specifiek materieel worden aangekocht? Welke impact heeft dit alles op de strategische visie voor Defensie? Hoe kan de synergie met de civiele departementen worden vergroot en kan er sneller en beter worden gecoördineerd?

Hoewel Defensie alle gevraagde acties die binnen haar capaciteiten lag heeft kunnen uitvoeren, toch bestaat de perceptie dat er steunaanvragen door Defensie geweigerd werden.

Eenzijds zijn de duale capaciteiten van Defensie beperkt en kunnen ze enkel worden ingezet indien ze beschikbaar zijn (zo moet er rekening gehouden worden met operaties, oefeningen, onderhoud, verlofperiode, enz.), anderzijds zijn er ook bepaalde voorwaarden verbonden aan de inzet van deze capaciteiten, zoals het wettelijke inzetkader, het garanderen van de veiligheid bij het gebruik van een capaciteit in andere omstandigheden dan voorzien, of een specifiek technisch kader verbonden aan de in te zetten capaciteit. Het wettelijke kader is echter nooit een beperkende factor geweest, in tegenstelling tot sommige technische voorwaarden, zoals de impact van de weersomstandigheden bij de inzet van de NH-90. Zelfs op de momenten dat Defensie de meeste aanvragen kreeg, is echter op geen enkel moment de limiet van beschikbaar personeel bereikt.

De duale capaciteiten van Defensie zijn beperkt en sommige voor burgers vaak typisch militaire capaciteiten zijn niet of nauwelijks nog aanwezig. Zo heeft Defensie bijvoorbeeld geen eigen brugslagcapaciteit meer, om tijdelijke bruggen te bouwen die kunnen dienen als volwaardig alternatief voor de beschadigde infrastructuur. Ze kan deze opdracht nog enkel uitvoeren in samenwerking met civiele bedrijven. Defensie heeft deze mogelijkheid ook aangeboden tijdens de crisis, maar de bevoegde diensten opteerden niet voor deze optie vanwege de huurkosten van dit materieel eenmaal Defensie de brug geplaatst zou hebben.

Volgens de wetgeving en richtlijnen op het gebied van crisisbeheer op het nationale grondgebied wordt de hulpverlening op het bevoegde niveau aangestuurd door de respectievelijke bevoegde overheid. Zo kunnen de gemeentes, indien hun middelen ontoereikend, onaangepast, uitgeput of onbeschikbaar zijn, een aanvraag richten aan de diensten van de gouverneur, die op zijn niveau een oplossing zal zoeken. Hetzelfde geldt eventueel voor de gewesten alvorens de aanvraag aan het federale

niveau over te maken. Het Nationaal Crisiscentrum zal dan in functie van de opdracht toegewezen aan een van de vijf disciplines een evaluatie op multidisciplinair en interdepartementaal niveau maken en eventueel een beroep doen op Defensie. Ook hier zijn specifieke wetgeving en richtlijnen van toepassing die de voorwaarden van deze verzoeken bepalen (onder andere het aspect ‘oneerlijke concurrentie met burgerbedrijven’ of ‘overschrijding van de bevoegdheid’). Zo werden de aanvragen om te kunnen beschikken over militairen voor de bewaking van zones in gemeentes om de plunderingen een halt toe te roepen op dit niveau gestopt wegens gebrek aan een wettelijke grondslag. Dit voorbeeld is een van de uitzonderlijke aanvragen die Defensie (terecht) niet heeft kunnen inwilligen. In totaal werden 294 formele steunaanvragen positief beantwoord. Helaas worden te vaak via parallelle kanalen aanvragen ingediend, wat zorgt voor een verstoring van de besluitvorming en de bovenstaande perceptie voedt dat Defensie niet zou willen tussenkomen.



© BE Defence- Nicolas Collignon

La Roche-en-Ardenne – drijfwood wordt losgemaakt en verwijderd

Defensie leverde een aanzienlijke bijdrage, maar door de voluntaristische houding van het personeel en de flexibiliteit in de planning, was er geen impact op de operaties. Defensie is erin geslaagd zeer snel personeel en materieel in te zetten in het getroffen gebied, maar beide werden daarbij ook blootgesteld aan de inherente gevaren. De omstandigheden rechtvaardigen dan wel een groot deel van de risico's en zijn beperkt vergeleken met andere militaire operaties, toch zijn er aandachtspunten. Het aantal incidenten en ongevallen bleef beperkt voor Defensie, maar andere betrokkenen werden helaas wel geconfronteerd met fatale accidenten tijdens de evacuatieoperaties of werden blootgesteld aan psychologisch zeer zware omstandigheden. Door de aard van het militaire beroep en de ingesteldheid van de meeste militairen, namelijk zeer gedreven om te helpen en niet schuw om te improviseren in dergelijke omstandigheden, worden er mogelijk meer risico's genomen. Er dient ook rekening mee gehouden te worden dat de militairen, in tegenstelling tot de voorziene *first-responders* van de hulpverleningszones, niet over specifiek persoonlijk beschermingsmateriaal beschikken en geen specifieke vorming en training genoten. De duale capaciteiten van Defensie de facto inzetten als *first-responder*, zonder een gelijklopende training, uitrusting en omkadering, impliceert vermijdbare risico's. In de discussie over de rol van Defensie ter versterking van de veiligheid op het nationale grondgebied, dient ook de factor 'risico' aan bod te komen.

Optimalisatie van het beheer binnen Defensie

In 2021 werd in het kader van de versterking van de veiligheid op het nationale grondgebied uitzonderlijk vaak een beroep gedaan op de diensten van Defensie” (de hier vermelde steun in het kader van de overstromingen, ongeveer 250 steunaanvragen voor COVID-gerelateerde steun – goed voor meer dan 19 000 mandagen –, de brand in Brecht, de steun aan Fedasil, enz.). Dit leidde tot zeer frequente contacten en een zekere dynamiek, zelfs optimalisatie van Defensie, gebaseerd op het besef van de noodzaak van dergelijke stappen en op de grondige kennis van de procedures en beperkingen.

Binnen de Defensiestaf is nu een proces lopende om de opdrachten van Defensie in het kader van de versterking van de nationale veiligheid op het Belgische grondgebied te optimaliseren door de duale capaciteiten te inventariseren en het inzetkader en voorwaarden van deze inzet te actualiseren. De inventaris zal de duale capaciteiten van Defensie in een lijst gieten, gekoppeld aan het type noodsituatie waarvoor ze kunnen

worden ingezet en het beoogde effect. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de volgende mogelijk inzetbare operationele capaciteiten: *command & control*, *intelligence surveillance and reconnaissance* (ISR), medische middelen en voorzieningen, bewaken en beveiligen, transport en evacuatie, mobiliteit (genie), CBRN³, logistiek, infrastructuur en levensbehoeften. Deze capaciteiten kunnen binnen een specifiek inzetkader onder bepaalde voorwaarden worden ontplooid wanneer deze beschikbaar zijn. Daarnaast biedt Defensie ook een aantal gegarandeerde capaciteiten via onder meer de Dienst voor Opruiming en Vernietiging van Ontploffingstuigen, *Search and Rescue*, de kustwacht, het Brandwondencentrum, Defensielaboratorium, enz.



© BE Defensie- Gert Jan D'Haene

Pepinster - Opruiming van een autowrak door een NH-90

Enkele voorbeelden van getrokken lessen voor het interne beheer van crisissen zijn verbeteringen op het gebied van infomanagement, de laterale steun tussen de provinciecommando's en de heropricting van een territoriale interventiecapaciteit. De limieten van het infomanagement zijn zeker getest tijdens deze ramp.

³ Chemische, biologische, radiologische en nucleaire dreigingen.

De opzoekingen voor de elementen van antwoord voor de parlementaire onderzoekscommissie tonen aan dat er in de eerste dagen langs allerlei kanalen op verschillende manieren overmatig een beroep gedaan werd op de provinciecommando's en de Defensiestaf. Op het niveau van de Defensiestaf dienden een 3000-tal mails omtrent steunaanvragen behandeld te worden. Dit resulteerde uiteindelijk in 298 'formele' steunaanvragen via de gangbare procedure. De behoefte voor een meer performant en robuust databeheerssysteem werd uitgedrukt en de synchronisatie met het Nationaal Crisiscentrum, dat ook een vernieuwd platform zal uitbouwen, werd uitgevoerd. Gezien de kwetsbaarheid van de netwerken en de limieten op het gebied van compatibiliteit, dient hier zeker rekening mee te worden gehouden.

De crisis noodzaakte het provinciecommando zeer actief een coördinerende rol op zich te nemen met de hiervoor voorziene personeelsenvolpde, en dit de klok rond en gedurende meerdere dagen, zelfs weken – wat haast onhoudbaar is. Door het centraliseren en uniformiseren van procedures, data, gemeenschappelijke training en vorming zal in de toekomst een laterale steun vanuit andere minder getroffen provincies aan de lokale provinciecommandant eenvoudiger worden.

De vroegere beurtrol tussen de eenheden voor de invulling van de compagnie PROTER (*Protection Territoriale*) raakte in onbruik door de operatie *Vigilant Guardian* (ondersteuning van de politie bij bewaking en beveiliging van gevoelige punten). Deze beurtrol werd toegekend aan een gevechtscompagnie op een preadvies van 48 en 72 uur voor een mogelijke inzet op het nationale grondgebied. Door de hogervermelde uitzonderlijke belasting voor Defensie op het nationale grondgebied en de daaruit getrokken lessen, werd deze capaciteit herzien. Het betreft nu een beurtrol met een compagnie van de Gemotoriseerde Brigade die binnen de 24 uur voor een breed scala aan opdrachten op het nationale grondgebied ingezet kan worden. Voorbeelden van mogelijke taken zijn steun aan de evacuatie van de bevolking, het instellen van een perimeter, patrouilles, verdeling van voedsel en logistieke middelen, enz. De samenstelling werd ook uitgebreid met verbindingsofficieren en specialisten zoals genie officieren zodat zeer snel de nodige verkenningen voor de opdracht kunnen worden uitgevoerd. Dit detachement kan binnen de desbetreffende termijn 150 manschappen met een commandopost op bataljonsniveau ontplooiën met inbegrip van de noodzakelijke specifieke logistiek en verbindingsmiddelen. Hun taak is complementair aan het NRD (*National Response Detachment*) dat ook nationaal inzetbaar is, maar a priori instaat voor de evacuatie van Belgische burgers

in het buitenland. De compagnie PROTER zal toelaten om snel een performant *command and control* element te kunnen ontplooien. In de eerste bevindingen van de andere betrokkenen wordt deze noodzaak erkent, alsook de sterkte en meerwaarde van de militaire inzet op dit gebied.

Besluit

Hoewel Defensie alle steunaanvragen die het ontving van de bevoegde autoriteiten kon uitvoeren met de middelen die het ter beschikking had, toch is er mogelijkheid tot verbetering. Teneinde de middelen van Defensie efficiënt en effectief te kunnen inzetten, dient de steun van Defensie geïntegreerd te worden in de noodplanning en het crisisbeheer, die door de bevoegde overheden georganiseerd worden. Om dit proces te stroomlijnen moet Defensie duidelijk maken welke capaciteiten er mogelijk beschikbaar zijn, welke impact Defensie hiermee kan hebben en met welke voorwaarden er rekening dient te worden gehouden. Naast de vermelde catalogus neemt Defensie hiervoor actief deel aan de verschillende fora die hiervoor zijn opgericht door Binnenlandse Zaken en dit voor de verschillende bestuursniveaus ter ondersteuning van de verschillende diensten en disciplines. Ook de richtlijnen binnen Defensie worden aangepast, rekening houdend met de ervaringen van de inzet in 2021.

De misvatting die bij vele burgers bestaat – namelijk dat Defensie een *first-responder* is –, kan enkel met een correcte en consequente communicatie over de rol van Defensie worden verholpen.

Defensie optimaliseert de interne processen en stelt zich welwillend op bij de lopende herziening van de processen van de ondersteunde departementen, in lijn met de strategische visie van Defensie.

Trefwoorden: crisisbeheersing, nationale grondgebied, hulp aan de Natie