

ARTIKELEN

THEMA-ARTIKELEN

Legitimiteit, verantwoordelijkheid en de reflexieve militaire organisatie

Eric-Hans Kramer, Matthijs Moorkamp, Jan-Kees Helderma & Peter van der Knaap*

De diverse bijdragen in dit themanummer bespreken de bestuurskundige implicaties van verschillende hedendaagse ontwikkelingen rondom de militaire organisatie zoals technologische ontwikkeling, geopolitieke verandering, en de veranderende aard van het militaire werk. Door haar taak- en bevelsstructuur is de militaire organisatie een bijzondere publieke organisatie. Ze opereert binnen de grenzen van het politieke gezag, die de ambities en doelen maar ook mogelijkheden en beperkingen bepalen van haar optreden. Voor een organisatie die bij de uitvoering van haar taken geweld kan toepassen, definiëren deze grenzen de legitimiteit van het optreden van de militaire organisatie. Gezien de aard van haar hoofdtaken wordt de militaire organisatie potentieel ingezet in bijzonder gevaarlijke, onzekere, ambigue en veranderlijke omstandigheden. Dit levert een spanningsveld op waarbij militaire professionals gehoorzaamheid aan het politieke gezag in overeenstemming moeten brengen met lokale omstandigheden. Dit vraagt reflexiviteit van militaire professionals op alle niveaus van de militaire organisatie. De centrale thematiek in dit themanummer is daarmee: 'Legitimiteit, verantwoordelijkheid en de reflexieve militaire organisatie'.

1. Inleiding

Dit themanummer gaat in op het vraagstuk van legitimiteit, verantwoordelijkheid en de reflexieve militaire organisatie. Ons uitgangspunt is dat de militaire organisatie door haar taak- én bevelsstructuur een bijzondere publieke organisatie is. Nadenken over nieuwe ontwikkelingen waarmee de militaire organisatie wordt geconfronteerd, betekent in de eerste plaats inzicht hebben in het bijzondere karakter van de militaire organisatie. De begrippen *legitimiteit*, *verantwoordelijkheid* en de *reflexieve militaire organisatie* brengen elk een aspect van dit bijzondere karakter van de militaire organisatie naar voren. In deze inleiding willen we dieper ingaan

* Prof. dr. E.H. Kramer is hoogleraar Militair Management en Organisatie aan de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie. Dr. M. Moorkamp is universitair hoofd-docent bestuurskunde aan de Radboud Universiteit. Prof. dr. J.K. Helderma is hoogleraar Sociaal beleid en bestuur aan de Faculteit der Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit en redactievoorzitter van het tijdschrift Bestuurskunde. Dr. P. van der Knaap is directeur van IOB-evaluatie, de inhoudelijk onafhankelijke evaluatiedirectie van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Eric-Hans Kramer, Matthijs Moorkamp, Jan-Kees Helderma & Peter van der Knaap

op deze begrippen en hun samenhang. Hiermee willen we laten zien dat inzicht in deze begrippen eveneens van belang is om over recente ontwikkelingen en veranderingen te kunnen nadenken. Aan het einde van de inleiding zullen we het verband leggen met de diverse bijdragen die in dit nummer aan de orde komen.

Als één van de organisaties die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het geweldsmonopolie, wordt de militaire organisatie ingezet in omgevingen die potentieel bijzonder veeleisend, bedreigend en complex zijn: verdediging van bondgenootschappelijk grondgebied, inzet bij rampen en crises en inzet bij internationale vredesmissies. De militaire organisatie functioneert binnen de grenzen van het politieke gezag die de ambities en doelen maar ook mogelijkheden en beperkingen (zoals juridisch, strategisch en structureel) bepalen waarbinnen militaire professionals opereren. Met andere woorden, in een democratische samenleving zijn militairen de instrumentele uitvoerders van de doelstellingen die door de politiek zijn bepaald en in die zin zijn ze het voorbeeld bij uitstek van de Weberiaanse bureaucraat. Alhoewel veel militairen zich niet zullen identificeren met het beeld van de prototypische bureaucraat, brengt de defensieorganisatie militairen onder in een hiërarchische bevelsstructuur met eenheid van commando. Daarin worden taken uitgevoerd volgens een consistent systeem van regels. In dit systeem vormt de politiek uiteindelijk het hoogste gezag en het is deze relatie met het politieke primaat dat de basis vormt voor het begrip 'legitiem geweld'. Voor de militaire organisatie in democratische samenlevingen is dit identiteitsbepalend.

Tegelijkertijd weten we dat de werkelijkheid van de militaire organisatie aanzienlijk gecompliceerder is dan dit traditioneel Weberiaanse perspectief aangeeft (en dit geldt voor meer publieke en maatschappelijke organisaties). Militaire professionals en de militaire organisatie moeten zich te allen tijde voorbereiden op inzet in de moeilijkste omstandigheden. Omgevingen waar militairen worden ingezet, zijn onzeker, veranderlijk en ambigu. Militaire eenheden die worden ingezet in dat soort omstandigheden, krijgen bovendien te maken met intelligente partijen die hen actief trachten te ondermijnen. Dit vereist een specifieke invulling van de discretionaire ruimte en vermogen tot reflexief optreden. Tegelijkertijd brengt dit ook grote (morele) verantwoordelijkheden met zich mee omdat het toepassen van geweld ingrijpend is en belangrijke gevolgen kan hebben. Ook betekent de confrontatie met geweld voor de militaire organisatie dat militairen kunnen omgaan met een bijzondere psychosociale dynamiek voor individuen en groepen. Zo kunnen eenheden te maken krijgen met misbruik van macht, geweld, met levensbedreigende situaties en twijfel ten aanzien van de zinvolheid van de missie. In het bijzonder speelt dit wanneer crisisinzet plaatsvindt in gebieden met andere sociaal-culturele kenmerken. Militairen kunnen te maken krijgen met emoties zoals woede, agressie, onbegrip en angst en met morele dilemma's waarvan uit onderzoek blijkt dat ze een relatie hebben met psychotrauma (Kramer & Molendijk, 2023).

Identiteitsbepalend voor de militaire organisatie is gehoorzaamheid aan het politieke primaat, dat het gezag uitoefent over de militaire bureaucratie. Binnen de militaire bureaucratie wordt dit gezag vertaald in een bevelsketen en uiteindelijk vormt dit de hoeksteen voor 'legitiem geweld'. Tegelijkertijd is gezien de dynami-

sche complexiteit van de omgevingen waarin militairen worden ingezet, zelfstandig oordeelsvermogen eveneens identiteitsbepalend. Het spanningsveld tussen deze schijnbaar tegenstrijdige krachten ligt naar ons oordeel daarom in het hart van de militaire professie. Deze constatering is zeker niet nieuw. In zijn klassieke werk *The Soldier and the State* (1957) stelt Huntington dat gehoorzaamheid aan het bureaucratisch gezag – en daarmee de politiek – de basis vormt voor de morele verantwoordelijkheid van de militair. Echter, hij stelt eveneens dat dit geen blinde gehoorzaamheid kan betekenen. De praktijk voor militairen is met andere woorden altijd meer dan het instrumenteel toepassen van technische regels. Of zoals Kramer et al. (2020a, p.140) het stellen: 'Morele verantwoordelijkheid krijgt in de praktijk vorm doordat militairen gehoorzaamheid aan het bureaucratisch gezag in overeenstemming brengen met lokale omstandigheden.' Dat betekent dat er voor militairen een noodzaak is om te blijven overdenken (a) of gehoorzaamheid passend is en (b) of actieve tegenspraak nodig is. Deze reflexiviteit rust op oordeelsvorming die niet is terug te brengen tot een vorm van rechtlijnig regels volgen.

2. Legitimiteit, verantwoordelijkheid en ethische geladenheid: de noodzaak van reflecteren

Er is dus altijd een spanningsveld tussen strategische (politieke) intenties en bestaande structurele condities enerzijds en de operationele realiteit anderzijds. Niet in de laatste plaats vanwege de vaak (te) hooggespannen politieke verwachtingen over missies waaraan (ook) militairen deelnemen. Het managen van dit spanningsveld definieert een belangrijk aspect van het militaire beroep. Dit vraagt reflexiviteit van militairen op diverse niveaus omdat ethische, organisatorische, psychologische, juridische en technologische aspecten bij elkaar komen. Tegelijkertijd vraagt de pragmatische druk van een veeleisende omgeving om werkbare en achteraf te verantwoorden antwoorden. In deze omstandigheden kunnen militairen echter ook een lastig verenigbare spanning ervaren tussen wat de politiek wil, de praktijk vraagt en wat ethisch, technologisch, organisatorisch, juridisch en psychologisch mogelijk is. Hier is het waar reflexiviteit een centrale rol speelt. Goede militairen zijn daarom 'reflective practitioners'.

Het concept van de 'reflective practitioner' is oorspronkelijk ontwikkeld door Donald Schön (1983, 1987). Hij richt zijn aandacht op (academische) professionals zoals psychologen en architecten en constateert dat zij in hun dagelijkse praktijk veel meer doen dan het deductief toepassen van regels op bijzondere situaties. Een dergelijke technische rationaliteit is alleen toepasbaar bij duidelijk afgebakende problemen waar valide voorschriften voor zijn ontwikkeld. Juist in de unieke, onzekere en waarde geladen omstandigheden, of zoals wij zeggen dynamisch complexe (onvoorspelbare en non-lineaire) omstandigheden, is deze technische rationaliteit ongeschikt. Schön constateert dat professionals dit in de praktijk ook niet doen. Hij heeft echter nadrukkelijk de ambitie om het proces van praktisch probleem oplossen te demystificeren. Hij wil de keuzes van professionals in een dynamisch complexe praktijk niet toeschrijven aan talent of intuïtie. Dat laatste biedt

Eric-Hans Kramer, Matthijs Moorkamp, Jan-Kees Helderma & Peter van der Knaap

ook geen basis biedt voor educatie van professionals (vgl. Dweck, 1986). Immers, als talent of intuïtie uiteindelijk ten grondslag zou liggen aan een beroepspraktijk, heeft educatie geen zin en wordt een opleiding slechts een selectieproces van diegenen die ‘geboren’ zijn voor het beroep.

‘Reflective practice’, zoals Schön het omschrijft, komt in essentie neer op het formuleren van hypothesen over een bepaalde probleemsituatie die gaandeweg worden verfijnd door te reflecteren op uitkomsten van interventies. Dit is de essentie van leren. Iets vergelijkbaars hebben velen met hem eerder geconstateerd. Zo wijst hijzelf bijvoorbeeld naar de pragmatische filosoof John Dewey, terwijl anderen wijzen op verwantschappen met het Aristotelianse begrip *phronesis* (Maas, 2006). *Phronesis* verwijst naar praktische wijsheid die zich uit in concrete praktische en lokale handelingen, die niet is terug te brengen tot universele en abstracte proposities en die nooit definitief en altijd contextafhankelijk is (Toulmin, 1996, p. 210). Overigens wordt het begrip *phronesis* regelmatig gebruikt om te kijken naar militaire praktijken, echter dan met name vanuit het perspectief van de militaire ethiek (Kramer & Moorkamp, 2019), ofwel voornamelijk vanuit de morele kanten van het praktisch probleem oplossen. Bij Schön – maar ook bijvoorbeeld bij Van Strien (1997) – gaat het voornamelijk om te begrijpen wat het toepassen van kennis in de praktijk betekent, terwijl het ethici gaat om de morele vragen die zich in de militaire praktijk kunnen voordoen. Ons perspectief laat de verbinding tussen de twee zien omdat creatief probleem oplossen in een dynamisch complexe militaire praktijk onvermijdelijk ethisch geladen is.

Het begrip reflectiviteit zou een meer directe vertaling zijn van Schöns concept van de ‘reflective practitioner’. Toch kiezen wij ervoor hier het begrip reflexiviteit te gebruiken. Waar reflectiviteit vooral te maken heeft met vraagstukken in de buitenwereld, benadrukt reflexiviteit naar onze inschatting gradueel meer dat de vragen uit de buitenwereld die een reflective practitioner moet oplossen, ook een persoonlijke dimensie hebben. Reflexiviteit heeft in crisisomstandigheden altijd te maken met zowel creatief en effectief probleem oplossen als met legitimiteit en verantwoordelijkheid. Dat wil zeggen, legitieme toepassing van geweld vereist verantwoord handelen en dat vereist reflexiviteit.

3. Bijdragen in dit themanummer

De begrippen legitimiteit, verantwoordelijkheid en reflexiviteit hebben in de context van de militaire organisatie veel met elkaar te maken en verwijzen naar een spanningsveld dat in het hart van de militaire professie ligt. Ons uitgangspunt is dat dit spanningsveld zich op meerdere plaatsen manifesteert in de organisatie. Het meest manifest is waarschijnlijk het uitvoerende microniveau, de crisisomgevingen waarin de krijgsmacht actief is. Hier gaat het vooral om creatief probleemoplossend vermogen dat tegelijkertijd is gebonden is aan randvoorwaarden voor legitieme inzet. Onderzoek heeft laten zien dat het alledaagse werk van operators bij inzet in diverse postconflict operaties er heel anders uitziet en op heel andere vraagstukken gericht is dan je van een afstand zou kunnen vermoeden (Kramer et

al., 2020b). Dit spanningsveld krijgt ook buiten de militaire organisatie steeds meer aandacht, bijvoorbeeld in contrasten die gemaakt worden tussen systeem- en leefwereld, of beleid en uitvoering (Helderman, 2023). Dynamieken op het micro-niveau hebben een relatie met randvoorwaarden voor crisisinzet die worden gearticuleerd op mesoniveau en macroniveau:

- Op mesoniveau worden de politiek-strategische beleidsdoelstellingen vertaald in specifieke doelstellingen voor crisisinzet en wordt de crisisorganisatie vormgegeven. Het mesoniveau heeft invloed op de crisisinzet omdat dit de bouwstenen selecteert die de basis vormen voor crisisorganisaties en omdat op dat niveau de relaties met het optreden van internationale partners in een netwerk worden gelegd. De bestaande militaire organisatie heeft eveneens invloed op beschikbare technologie en bijvoorbeeld op de manier waarop zorg en ondersteuning voor militaire professionals zijn georganiseerd.
- Op macroniveau worden de politiek-strategische beleidsdoelstellingen voor militaire inzet gedefinieerd. Deze hebben een grote invloed op de haalbaarheid en hoe het nut van missies wordt beleefd door militaire professionals. Daarnaast hebben vraagstukken op het gebied van maatschappelijke erkenning die in zekere zin afhangt van begrip voor dilemma's waarmee veteranen te maken hebben gehad, invloed op het psychologisch welbevinden van militairen. Op het macroniveau is er daarnaast sprake van relaties met instituties en organisaties waarvan belangrijke invloed uitgaat (andere ministeries, internationale partners, media, private partijen).

De diverse bijdragen in dit nummer belichten een aspect van dit spanningsveld. De basis van de meeste van deze bijdragen ligt in wat we uit lopend onderzoek kunnen leren over de complexiteit van het militaire beroep.

- In de eerste bijdrage bespreken Lobbrecht en Willems onderzoek naar de effectiviteit van militaire inzet. Als missies in onzekere omstandigheden plaatsvinden, is het natuurlijk altijd de vraag hoe – als de omstandigheden dynamisch complex zijn – we de effectiviteit van inzet kunnen meten. Daarbij is het zaak om vooraf duidelijk en realistisch te zijn over wat er verwacht mag worden en terughoudend te zijn met het formuleren van ambitieuze doelstellingen die buiten de eigen invloedssfeer liggen.
- Bouwmeester kijkt naar het vraagstuk van maatschappelijke weerbaarheid en richt de aandacht op de relatie tussen krijgsmacht en samenleving. Hij verbindt daarmee geopolitieke strategische vraagstukken, de manier waarop daarbinnen tegen de maatschappij wordt aangekeken en de rol die de krijgsmacht daarin speelt. Hij gebruikt daarbij onder andere inzichten uit de 'Garbage can' theorie van besluitvorming van March, Olsen en Cohen.
- Eikenaar hanteert het perspectief van de 'streetlevel bureaucrat' om naar dilemma's van militaire 'practitioners' te kijken. Het spanningsveld dat hierboven is besproken, geeft militairen in de praktijk een bepaalde handelingsvrijheid – 'discretion' – om met concrete probleemsituaties om te gaan. Eikenaar relateert dit perspectief aan traumagerelateerde problematiek – 'moral injury' – bij veteranen. Discretion in concrete probleemsituaties betekent verant-

Eric-Hans Kramer, Matthijs Moorkamp, Jan-Kees Helderma & Peter van der Knaap

woordelijkheid, maar dan kan leiden tot morele dilemma's die uiteindelijk ook een traumatiserend effect kunnen hebben.

- Van Os en Kramer analyseren een hedendaags innovatieproject binnen defensie. In dit project wordt geëxperimenteerd met robots, met andere woorden met een technologisch artefact. Zij analyseren tot welke – voorafgaand aan deze projecten niet altijd even overzichtelijke – besturingsvraagstukken het implementeren van nieuwe technologie kan leiden. Het vernieuwen van de organisatie vereist daarom ook reflexiviteit, waarbij ook het omgaan met nieuwe technologische mogelijkheden en bepaalde voor de militaire organisatie belangrijke bestuurlijke scheidslijnen een vorm van creatief probleem oplossen vergt.

4. Een onderzoeksagenda

In de uitleiding werpt de themaredactie op basis van de inzichten uit de artikelen een blik vooruit en wordt een bestuurskundige onderzoeksagenda voor het defensiedomein geformuleerd. Daarin wordt ingegaan op de consequenties van wat we weten over de complexiteit van het militaire beroep en de hedendaagse transitievraagstukken van de militaire organisatie.

Literatuur

- Dweck, C. S. (1986). Motivational processes affecting learning. *American Psychologist*, 41(10), 1040-1048.
- Helderma, J. K. (2023). *De kwesties in het sociaal domein: Een pleidooi voor een pragmatisch reveille*. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar Sociaal beleid en bestuur aan de Faculteit der Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit op donderdag 10 november 2022. Radboud Universiteit.
- Huntington, S. P. (1957). *The soldier and the state: The theory and politics of civil-military relations*. The Belknap Press of Harvard University.
- Kramer, E. H., & Molendijk, T. (Eds.). (2023). *Violence in extreme conditions: Ethical challenges of military practice*. Springer.
- Kramer, E. H., & Moorkamp, M. (2019). Reflective practice in synthetic expeditionary forces. In *Netherlands Annual Review of Military Studies* (pp. 97-114). TMC Asser Press.
- Kramer, E. H., Kuipers, H., & De Graaff, M. (2020a). Een organisatieperspectief op militaire ethiek. In D. Verweij (Red.), *Ethiek en de militaire praktijk* (pp. 133-155). Boom.
- Kramer, E. H., Moorkamp, M., & Visser, M. (2020b). Learning to organize and organizing to learn: The case of Dutch military expeditionary task forces. *The Learning Organization*, 28(3), 270-282.
- Maas, A. J. (2006). Organizational studies: (not-) smothering each other as a behavioural strategy. *Critical Perspectives on International Business*, 2(3), 208-219.
- Schön, D. (1983). *The reflective practitioner*. Basic Books.
- Schön, D. (1987). *Educating the reflective practitioner*. Jossey-Bas Publishers.

- Toulmin, S. (1996). Concluding methodological reflections: Elitism and democracy among the sciences. In S. Toulmin & B. Gustavsen (Eds.), *Beyond theory: Changing organizations through participation* (pp.203-225). John Benjamins Publishing Company.
- Van Strien, P. J. (1997). Towards a methodology of psychological practice. *Theory & Psychology*, 7(5), 683-700.