

# Morele oordeelsvorming en de integrale organisatie

*Jos Delnoij, Jan Laurier en Frans Geraedts (red.)*



# Inhoudsopgave

Morele oordeelsvorming: waarom, hoe, waartoe? <i>Voorwoord door Henk van Luijk</i>	7
Inleiding <i>Jan Laurier, Jos Delnoij, Frans Geraedts</i>	12
De ontdekking van het morele oordeel <i>Frans Geraedts i.s.m. Leonard de Jong en Ruud Meij</i>	23
Procedure voor het morele oordelen <i>Leonard de Jong, Frans Geraedts, Ruud Meij</i>	42
Ambtenaren en integriteit <i>Edgar Karssing</i>	57
Code red: verborgen verleider <i>Jan Laurier</i>	78
Bij nader inzien, primaire reacties morele oordeelsvorming <i>Raoul Wirtz</i>	101
Wat zijn de criteria voor de keuze van het voorbeelddilemma <i>Arthur d' Assembourg</i>	122
De waarde van informatie bij het vormen van een moreel oordeel <i>Henriette Bout</i>	139
Cultiveren van de moed om het moreel juiste te doen <i>Karin Murris</i>	152
Integriteit van het morele oordeel als streven naar consensus <i>Hella van de Elshout</i>	178

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur als beginselargumenten <i>Jos Delnoij</i>	197
Deugd, geluk en de toetssteen van gerechtigheid <i>Leonard de Jong, Frans Geraedts</i>	212
Het dilemma voorbij <i>Frans Geraedts</i>	229
Over de auteurs	246

# Morele oordeelsvorming: waarom, hoe, waartoe?

VOORWOORD DOOR HENK VAN LUIJK

## Waarom?

Moraal is in de mode. In een recente column constateert Jan Blokker tot zijn verbazing dat hij in één weekend achttien Nederlandse televisie-programma's heeft geteld, gewijd aan religieuze onderwerpen. Hij zou de *morele* discussieprogramma's eens hebben moeten tellen in het verloop van bijvoorbeeld een doorsnee televisieweek. Hij zou de tel zijn kwijtgeraakt bij de opeenstapeling van al die morele verontwaardiging, verwarring en oprechte aandacht. Een procureur-generaal die zijn chauffeur opdracht geeft om de verkeersregels systematisch te overtreden, een raad van bestuur die wordt beschuldigd van bewuste valsheid in geschrifte en schending van de integriteit die is vereist in het zakenleven, ruziënde hartspecialisten met mogelijk de dood van meerdere patiënten tot gevolg, de vraag hoe te handelen bij uitzichtloos gehandicapte pasgeborenen, en weegt een pacificerende missie met hoogst onzeker resultaat in Afghanistan op tegen de nauwelijks onzekere prijs aan mensenlevens onder de uitgezonden militairen? De morele vragen spatten van het scherm.

Waarom is dat? Is met name Nederland moreel het spoor bijster? Zijn in de tijd van een of twee generaties alle morele houvasten ons ontvallen? Nee, tweemaal, maar ook tweemaal ja. Nee, want als er al sprake is van morele ontheemding en ontreddeering geldt dat niet uitsluitend voor Nederland maar voor een groot deel van de Westerse wereld. 'De onvermijdelijke prijs van de secularisering en individualisering' noemen we dat. Maar ja, Nederland lijkt op dit punt wel erg hard van stapel gelopen. En ja, vrijwel alle traditionele morele autoriteiten hebben hun gezag zien vervluchtigen, maar nee, daarmee zijn we niet uitzichtloos moreel verweesd geraakt. We moeten de houvasten alleen zoeken op andere plekken, in onze eigen morele competentie met name, in ons vermogen om niet op gezag van uitwendige instanties maar uit kracht van onze innerlijke overtuigingen, met ons oordeelsvermogen en onze bereidheid tot debat en discussie nieuwe houvasten te ontwikkelen.

Henk van Luijk

Of is dit toch een vorm van fluiten in het donker? Overschatten we niet ernstig ons vermogen om zelfstandig tot een morele standpuntbepaling te komen? En die discussiërende morele gemeenschap, dat effectieve publieke debat, waar vinden wij die eigenlijk? Is dat niet een metafoor voor wat wij zouden *willen* bereiken, meer dan een beschrijving van een reële gang van zaken? Is de werkelijkheid niet dat we in morele zaken voornamelijk goedwillend doormodderen, met nu en dan een inzicht als resultaat, minstens tijdelijk, en verder de erkenning dat we beter openlaten wat blijkbaar opengelaten moet worden, minstens voorlopig, en dat we daar niet zenuwachtig van moeten worden?

Na twee generaties van naar hartelust spartelen in het bad van de morele emancipatie beseffen we nu, eenmaal afgedroogd, dat we wel weer iets moeten aantrekken om te kunnen deelnemen aan het sociale verkeer. Moreel nudisme is geen optie meer. Er moet gewerkt worden. Niet aan een nieuwe lijst van voorschriften en verboden, wel aan sensibiliteit voor wat er werkelijk toe doet, en aan de vaardigheid om morele vragen te herkennen waar zij zich voordoen, en dan niet schichtig wegduiken maar ze recht in de ogen kijken en vervolgens de weg bepalen die we bereid zijn te gaan. Kortom, er moet gewerkt worden aan een voldragen morele oordeelsvorming.

### **Hoe?**

Hoe doe je dat? Een simpele ervaring leert: je ziet een moreel probleem pas als je in morele problemen geïnteresseerd bent. Mis je die interesse, dan moet je daarop worden gewezen, door anderen, door de omstandigheden, door schade en schande soms, wie weet door het bombardement van televisieprogramma's. Eenmaal de interesse gewekt begint pas het eigenlijke werk, op twee vlakken, het vlak van de reflectie en het vlak van de binding.

Morele *reflectie* bestaat in het vermogen om een morele kwestie te herkennen en er op een bewuste en gearticuleerde manier mee om te gaan. Het is voor een belangrijk deel een cognitieve vaardigheid. Je probeert vast te stellen waar het probleem precies ligt, welke morele beginselen in het geding zijn, en met welke rechten en belangen van verschillende partijen rekening moet worden gehouden. Moet ik me in dit concrete geval laten leiden door ondubbelzinnige dienstvoorschriften of heb ik de ruimte om een uitzondering te maken, heb ik misschien zelfs, gezien het terechte beroep

Morele oordeelsvorming: waarom, hoe, waartoe?

dat op mij wordt gedaan, de *plicht* om hier een uitzondering te laten gelden, ook als mij dat behoorlijk wat last kan bezorgen? Welke standpunten zijn hierover mogelijk, welke argumenten kunnen worden aangevoerd, wat verdient uiteindelijk het zwaarst te wegen, dus wat is mijn conclusie?

Morele reflectie valt te leren. Er is in de loop der jaren een rijke ervaring opgedaan met zogenaamde stappenplannen die iemand 'stapvoets door een dilemma' leiden naar een bevredigende en mogelijk ook voor anderen overtuigende positiebepaling ten aanzien van wat aanvankelijk een geducht en ondoordringbaar vraagstuk leek. Maar morele oordeelsvorming omvat meer dan alleen een cognitieve en analytische vaardigheid, hoe belangrijk ook. Een voldragen moreel oordeel *bindt* ook de degene die oordeelt, zelfs als zijn oordeel primair betrekking heeft op hoe iemand anders, niet hijzelf, zou dienen te handelen. In morele zaken is het niet mogelijk dat iemand zegt: 'Hij of zij zou, alles zorgvuldig overziende en afwegende, in deze omstandigheden zo en niet anders dienen te handelen, of gehandeld dienen te hebben, maar als *ik* me in die omstandigheden bevond zou ik mij iets anders kunnen permitteren'. Wie moreel oordeelt verbindt altijd ook zichzelf. Want een moreel oordeel is nooit louter een constatering over een stand van zaken, over *wat het geval is*. Het bevat altijd ook een uitspraak over wat onder de gegeven omstandigheden *gedaan dient te worden*, door de betrokkene en door ieder die zich in een soortgelijke situatie bevindt of zou bevinden. Morele oordelen hebben een verplichtend karakter en een universele strekking. Dat geeft ze een heel eigen zwaarte en ernst. Dat bepaalt ook hun richtingwijzende kracht. Een lichtvaardig moreel oordeel is niet alleen onbetekenend, het is verwerpelijk. Moraliteit laat niet met zich spelen.

Morele oordeelsvorming is een zaak van cognitieve competentie, analytische vaardigheid en bereidheid tot binding aan de uitkomsten. Maar garandeert dat ook een uitweg uit het normatieve doormodderen, levert het een nieuw wegdek op met meer veiligheid en duidelijke markeringen? Nee, niet vanzelf.

### **Wartoe?**

Aandacht voor morele oordeelsvorming is nodig, in toenemende mate zelfs, naarmate sociale, politieke en technologische vragen dringender, en vroegere richtlijnen vager worden, naarmate wij dus meer beseffen in welke tijd wij leven. Maar serieuze aandacht kan nog op verschillende doelen zijn gericht. De vraag: 'Wartoe energie steken in morele oordeelsvorming?'

Henk van Luijk

kent uiteenlopende antwoorden, voortvloeiend uit onderscheiden doelstellingen. Vier doelstellingen dienen zich aan, geordend in twee paren van twee.

Een eerste doelstelling is *de kwaliteit van het proces* van morele oordeelsvorming *bewaken*. Het is de meest technische doelstelling. Wij kennen inmiddels de vormvereisten waaraan een voldragen moreel oordeel dient te voldoen: een zorgvuldige localisering van het centrale probleem, een analyse van de samenstellende elementen, van de betrokken partijen, en van de in het geding zijnde rechten, belangen en beginselen, een uitgewerkte argumentatie met oog voor tegenargumenten, een doorzichtige afweging van wat uiteindelijk het zwaarst verdient te wegen, een ondubbelzinnige conclusie met ruimte voor verdedigbare compromissen, en de uitgesproken bereidheid om die conclusie een volwaardige plaats te geven, ook in je eigen morele huishouding. Geen geringe eisen, maar het gaat dan ook om kwaliteit. De gedachte achter de nadruk op het proces van oordeelsvorming is dat, waar kwaliteit aanwijsbaar is, de uitkomst vertrouwen verdient, wat die uitkomst ook moge zijn. De kwaliteit van het proces garandeert de waarde van de uitkomst.

Een tweede doelstelling legt een ander accent. Niet een ongeclausuleerd vertrouwen in de kwaliteit van het proces geeft hier de doorslag, maar de toegankelijkheid, de effectiviteit en het oplossend vermogen van het bereikte resultaat. Richtinggevend is hier het probleem dat zich aandient en om een oplossing of een standpunt vraagt. Richtinggevend, maar doorslaggevend is de bereikte uitkomst. Kunnen de betrokkenen, liefst alle betrokkenen, in redelijke mate met de uitkomst leven, is er iets substantieels bereikt, behalve dat het geijkte pad correct is afgelopen, zijn er openingen gevonden? Resultaatgericht tegenover procesgericht, het is een vertrouwde tweedeling. De tegenstelling hoeft niet onoverbrugbaar te zijn, maar de toonsoort is anders. En uit de concertzaal weten we dat het vermogen om zo nu en dan van toonsoort te veranderen de muziek aanmerkelijk verlevendigt.

Ingrijpender is het tweede paar doelstellingen dat kan worden onderscheiden. Je kunt energie steken in morele oordeelsvorming als toegangsweg tot *persoonlijke integriteit*, maar ook als grondslag van wat wij gerealiseerd willen zien als *sociale integriteit*. Of nogmaals in muziektermen: je werkt aan een solistische carrière of aan een volwaardige bijdrage aan de klankkleur van het hele orkest. En dat maakt natuurlijk nogal een verschil, het verschil

Morele oordeelsvorming: waarom, hoe, waartoe?

namelijk tussen persoonlijke en sociale kwaliteit als doelstreven. Bij persoonlijke integriteit gaat het om het *morele maximum* dat iemand voor zichzelf kiest. Hoe hoog legt zij voor zichzelf de morele lat, wie wil zij zijn als morele persoon? Bij sociale integriteit gaat het om het *sociale optimum* dat wij met elkaar beschouwen als het hier en nu geldende morele minimum. Hoe definiëren wij vandaag een fatsoenlijke samenleving, een fatsoenlijk bedrijf, een fatsoenlijke dienst, waaraan dient dan minimaal te zijn voldaan, wat hebben wij ervoor over? Van belang is nu dat persoonlijke integriteit niet afdwingbaar is, en sociale integriteit wel. Persoonlijke integriteit is een gift aan de samenleving en in veel gevallen een morele lust voor het oog, maar het is geen morele verplichting, laat staan een verplichting die ons door anderen kan worden opgelegd. Want tot moreel heldendom is niemand gehouden. Sociale integriteit daarentegen vraagt weliswaar niet het uiterste maar wel het sociaal wenselijke, en dat dan ook als norm, als moreel minimum. Sociale integriteit is het cement dat het huis van de samenleving bijeenhoudt. Persoonlijke integriteit fungeert daarbij als een aansprekend ornament in de gevel.

Morele oordeelsvorming vraagt expliciete aandacht en oefening. Als ondergrond voor persoonlijke integriteit en als zelfopgelegde onderhoudstaak in het ene geval, in het andere geval als draagvlak en stimulans voor sociale integriteit als collectieve verplichting, en in beide gevallen als waarborg van de morele kwaliteit van het leven als persoon en het samenleven in gemeenschap. Tijd besteed aan het onderhoud van morele oordeelsvorming is goed bestede tijd. En dat modderen, komen we dat ooit helemaal te boven? Waarschijnlijk niet, maar moet dat dan?



# Inleiding

JAN LAURIER, JOS DELNOIJ, FRANS GERAEDTS

*Op grond van bovenstaande feiten en ervaringen kan ik niet tot de conclusie komen dat er een dringende noodzaak is om voor politici algemene geldende gedragsregels op schrift te komen.* Dit zijn de woorden van Anne Vondeling in 1978, toenmalige voorzitter van de Tweede Kamer (Vondeling 1978, pag. 63).

Medio 1978 verscheen een boekje van zijn hand onder de titel *Schijn des kwaads* (Vondeling, 1978). Aanleiding voor het opstel, zoals Vondeling het zelf noemt, is het verzoek van de D'66-fractie of er geen gedragsregels voor leden van de Tweede Kamer dienden te komen. De Nederlandse politiek werd in de jaren zeventig dan ook geplaagd door een reeks van affaires, waardoor kamerleden en bewindspersonen in opspraak kwamen of tenminste op negatieve wijze in de pers. Er was natuurlijk de Lockheed-affaire met betrokkenheid van prins Bernard, maar daarnaast speelde de zaak van een andere vliegtuigproducent, Dassault-Mirage, dat een kamerlid benaderde met de mededeling dat voor eventuele steun een vergoeding zou kunnen worden ontvangen. Uit een onderzoek van het Amerikaanse congres naar eventuele smeergelden bleek het olieconcern Gulf contacten te onderhouden met een Nederlandse parlementariër, een 'laborspecialist'. Naar later bleek ging het om een oud-minister en journalist. Er was een akkefietje met koopsompolissen: kamerleden en bewindspersonen bleken met het oog op het behalen van belastingvoordeel en met de voorwetenschap dat deze regeling zou worden afgeschaft, nog net deze waardepapieren te hebben aangeschaft. Minister Gruijters, gaf nog net voordat hij deze praktijk zou verbieden, toestemming aan naaste familieleden om woningen in appartementen te splitsen. Ook het gedrag van Ruud Lubbers, was toen al niet geheel onbesproken. Niet alleen was hij minister, maar ook nog betrokken bij de eigen familieonderneming. In zijn functie als Minister Economische Zaken nam hij beslissingen over de fiscale investeringsaftrek van de onderneming, waar hij bij betrokken was. Bovendien bleek hij gelieerd met een bedrijf dat fuseerde met het toenmalige Nederhorstconcern, een onderneming, waar hij als Minister verantwoordelijk voor was. Ook

was er een aantal kamerleden en mannelijke bewindspersonen dat - al dan niet na een ongeval - betraapt werd op het rijden onder invloed.

Kortom, voldoende aanleiding voor de vraag van de toen nog jonge democraten. In zijn opstel als antwoord gaat Vondeling gedegen te werk. Hij inventariseert de regels en gebruiken in een reeks van andere landen met een parlementaire geschiedenis. Hij bekijkt de regelingen op het gebied van moraliteit bij andere beroepsgroepen, zoals advocaten, artsen en journalisten. Uiteindelijk komt hij tot bovenstaande conclusie. Eigenlijk vindt Vondeling, al de affaires nog eens overziend, dat, afgezien van 'Lockheed', er niet veel bijzonders aan de hand was in Nederland. Hij velst een mild vonnis. De titel van zijn opstel *Schijn des Kwaads* krijgt daarmee een zeer dubbelzinnige betekenis.

Afgezien van de redenering en constatering bevat het boekje ten minste nog een drietal opmerkelijke uitspraken. Het eerste heeft betrekking op de bronnen die hem ter beschikking stonden. In zijn voorwoord merkt hij op dat - op wat hij aantrof in de kamerbibliotheek na - vrijwel alle boeken die hij leende, afkomstig waren van theologische faculteiten (pag.8). Andere academische disciplines hadden klaarblijkelijk maar weinig belangstelling voor of te melden over beroepsuitoefening en ethiek, waar het onderwerp van zijn opstel uiteindelijk over ging. In de tweede plaats merkt hij op dat Nederlanders opmerkelijk vergevingsgezind zijn als het om overtredingen van publieke personen gaat. Al 20 maanden nadat prins Bernard gedwongen heeft moeten terugtreden uit zijn functies als gevolg van de Lockheed affaire, vindt tweederde van de Nederlanders van boven de 17 jaar dat hij weer volledig actief zou moeten kunnen worden in het bedrijfsleven en de strijdkrachten (pag. 11).

Tot slot gebruikt Vondeling nog een curieus vergoelijkend argument voor zijn terughoudende conclusie. *Er zijn, schrijft Vondeling, in ons land zeker 150 topambtenaren, die voor derden met minder goede bedoelingen 'interessanter' zijn dan de 150 Tweede-Kamerleden. Toch zijn er voor hen minder gedragsregels. Vergeleken met politici lopen zij veel minder in de kijf en staan zij niet dagelijks bloot aan de felle blikken van onze kritische, op fouten beluste, meedogenloze pers* (pag. 68).

### **De onschuld verloren**

De tijden zijn veranderd sinds de jaren zeventig. Nog altijd, of weer, houdt het vraagstuk van integriteit ons en de gemoederen bezig. Maar niet, zoals ten tijde van het opstel van Vondeling, slechts gericht op politici maar bre-

Jan Laurier, Jos Delnoij, Frans Geraedts

der: op organisaties. Bijzondere aandacht - maar zeker niet exclusief, zie bijvoorbeeld de code Tabaksblad - gaat daarbij uit naar de overheid en daarbinnen ook naar ambtenaren. (In die zin zou je kunnen zeggen dat de vergelijking die Vondeling trok over de 150 Kamerleden en 150 'interessante' ambtenaren uiteindelijk in vruchtbare bodem is gevallen.) Integriteit is van bijzondere betekenis voor de overheid. Integriteitschendingen bij publieke organisaties beschadigen onmiddellijk de vertrouwensrelatie met de burgers en ondergraven daarmee de legitimiteit van het overheidsoptreden. Dat is de basis op grond waarvan de vrijwillige medewerking van die burgers wordt verkregen. Zonder dat laatste rest in laatste instantie slechts dwang en dat verhoudt zich maar moeilijk met democratie.

De belangstelling voor het vraagstuk van integriteit is tegenwoordig aanzienlijk minder laconiek dan ten tijde van Vondeling. Een keerpunt is de toespraak die de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, Ien Dales, in 1992 hield voor de ledenvergadering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) te Apeldoorn. In die rede, *Om de integriteit van het openbaar bestuur*, benadrukt zij het belang dat zij hecht aan integriteit en merkt fijntjes op dat het een thema is dat *uitstijgt boven de beleids-thema's die bij gelegenheden als dit VNG-congres gebruikelijk zijn*. Haar boodschap is vierledig. In de eerste plaats vat de Minister integriteit breder op dan het strafrechtelijk over de schreef gaan, zoals bij fraude of corruptie. Het gaat haar om *machtsbederf*. *Machtsbederf is breder*, houdt zij de verzamelde gemeentelijke bestuurders voor, *het draagt het element van ontbinding, verval, verving van normen, in zich. Het gaat mij om het sluipend gevaar van bezoedeling van de ambtelijke en politieke reputatie, van aantasting van integriteit van bestuurders, van ontkenning van de hoge waarden waardoor de democratische rechtstaat staat. Machtsbederf kan 'in the end' leiden tot gecorrumpeerd worden, corruptie en fraude*. In de tweede plaats merkt zij op, zonder de toestand van het land overigens onnodig te willen dramatiseren, dat er een aantal ontwikkelingen is - van het inmiddels tot symptoom geworden lekken van vertrouwelijke informatie door zowel politici als ambtenaren tot de internationalisering die ook tot dan toe onbekende praktijken in Nederland zou introduceren - die tot waakzaamheid nopen. In de derde plaats maakt zij zich zorgen om de ontwikkeling van de kwaliteit van het publieke ambt en de overheid. Haar antwoord daarop is kristalhelder: *integriteit is voor het overheidshandelen een kwaliteitseis bij uitstek*. Ten slotte komt zij tot de vraag waarom integriteit essentieel is voor een openbaar bestuur als het onze. Zij vat het in tien woorden samen: *Een overheid kan niet én rechtstaat zijn én niet integer*.

De toespraak van Minister Dales is zeker geen doorwrocht wetenschappelijk betoog. Verwijzingen naar eminente wetenschappers of grote denkers zal men daar niet in vinden. Niettemin weet het de kern van de discussie te raken: Dales' rede is een vooraankondiging van een kentering in de publieke opinie en in zowel wetenschappelijke als bestuurlijke aandacht.

Bestuurlijke reacties bleven niet uit. Als één van de eerste gemeenten startte Amsterdam integriteitbeleid. Nationaal kwamen verschillende regelingen en wetgeving tot stand, zoals de 'klokkenluidersregeling' en de Wet Bibop. Recent, op 1 maart 2006, werd de nieuwe ambtenarenwet van kracht die integriteitbeleid voorschrijft voor alle bestuursorganen in Nederland. In toenemende mate formuleren overheden integriteitbeleid en trachten dat in de organisatie te implementeren. Deze bundel met bijdragen van auteurs die allen actief betrokken zijn bij het ontwerpen, implementeren van beleid en/of het trainen van ambtenaren, is geënt op denkwerk en ervaringen die daarmee zijn opgedaan. In de bijdragen wordt beargumenteerd waarom morele oordeelsvorming als fundament beschouwd moet worden voor elk integriteitbeleid; de methode wordt beschreven om juiste morele oordeelsvorming binnen een organisatie te trainen. Bovendien vindt er reflectie plaats op de praktijk, zoals die zich inmiddels ontwikkeld heeft. Daarbij komen zowel de verschillende aspecten van de training aan de orde evenals de terreinen, waarop zij al met vrucht werd toegepast. De bundel sluit af met een aanzet tot verdere verdieping.

### **Perspectief en dimensie**

De bundel *Morele oordeelsvorming en de integere organisatie* opent met een voorwoord van Henk van Luijk, *de founding father* van het zeven-stappen-plan, de door alle auteurs gehanteerde methode om morele oordeelsvorming in organisaties te bevorderen. Hij constateert dat de situatie in Nederland niet uniek is. In de gehele westerse wereld lijkt men op zoek naar een nieuw moreel houvast. Ontkerkelijking en individualisering hebben de traditionele morele autoriteit van hun gezag beroofd. Dat is, betoogt Van Luijk, niet een verlies, waar we alleen maar over moeten treuren. Het betekent dat we een nieuw houvast dienen te zoeken op andere plekken dan dat we tot nu toe gewend waren en geleerd hadden: namelijk in onze eigen morele competentie. We zullen moeten vertrouwen op de kracht van onze innerlijke overtuiging en eigen oordeelsvermogen, in plaats van het gezag van uitwendige instanties. Zijn hoopvolle boodschap is dat morele reflectie is te leren. Om tot een werkbare uitkomst te komen dient daarbij wel