

Morele richtingwijzer voor griffiers

Integriteits Kompas

Integriteit

Eng.: integrity: bestuursre-
omstandigheid dat een a-
adequaat en zorgvuldig
zijn positie en alle in-
delijkheden. (bron:
en ambtenaren vor-
erwaarden voor

Hans Scherpenzeel
Vereniging van Griffiers

 Vereniging van **Griffiers**

Vereniging van Griffiers

Postbus 30435
2500 GK Den Haag
Tel. 070-3738212

U kunt deze publicatie nabestellen bij de VvG.
Hiervoor wordt € 12,50 per stuk aan kosten in
rekening gebracht. U kunt de publicatie ook
downloaden op: www.griffiers.nl

Colofon

*Dit is een publicatie van de
Commissie Integriteit van de
Vereniging van Griffiers. Deze
publicatie is mogelijk gemaakt door
een subsidie van het ministerie
van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties.*

Aan deze publicatie hebben
meegewerkt:

Ferdinand Contant
Eelco Groenenboom
Esther Hoogstraten
Reinoud Koster
Erik Lankman
Ina Middelkamp
Paul van Ruitenbeek
Wim Westerholt
Hans Scherpenzeel (auteur en
redactie)
Opmaak: Go-interact
Uitgeverij: De Koperen Tuin

De illustraties zijn gemaakt door:
Jaap Beetstra

ISBN: 9789076815343

Niets uit deze uitgave mag door
middel van druk, fotokopie of
welke wijze dan ook, offline en
online, worden verveelvoudigd
of openbaar gemaakt zonder
voorafgaande schriftelijke
toestemming van de auteur of
fotograaf en de betreffende
kunstenaar.

Inhoud

| | |
|--|----|
| Voorwoord | 4 |
| Inleiding..... | 6 |
| Het begrip integriteit | 8 |
| Kernwaarden van de griffier | 12 |
| De Zeven stappen van morele oordeelsvorming..... | 18 |
| Lastige situaties & Praktische tips..... | 24 |

Voorwoord

Even voorstellen: de Commissie Integriteit. Voor u ligt de eerste publicatie van de Commissie Integriteit van de Vereniging van Griffiers (VvG). De commissie bestaat sinds 12 december 2010 en wordt gevormd door een aantal griffiers die, net als het bestuur, het belang van dit thema erkennen. De commissie heeft als doelen:

1. Het belang van integriteit en morele oordeelsvorming te promoten en het versterken van de morele oordeelskracht van griffiers over handelingen die voortvloeien uit onze beroepspraktijk;
2. De leden van de Vereniging van Griffiers te ondersteunen bij dilemma's op het gebied van integriteit en morele oordeelsvorming;
3. Het verzamelen en borgen van morele kennis over integriteitvraagstukken en morele kwesties binnen de Vereniging van Griffiers.

Voor de commissie staat een integere beroepsuitoefening van griffiers centraal. Het gaat ons in eerste instantie om het gedrag van griffiers zelf. Onder de tweede doelstelling staat echter ook dat wij "griffiers ondersteunen bij dilemma's op het gebied van integriteit en morele oordeelsvorming". Dat kan gaan over kwesties in onze eigen beroepsuitoefening, maar er wordt door meer partijen een beroep op onze morele oordeelskracht gedaan.

Volksvertegenwoordigers kunnen, gevraagd of ongevraagd, advies van de griffier krijgen dat op morele oordeelsvorming gebaseerd is. Denk hierbij aan vragen betreffende het stemmen over bepaalde onderwerpen of het accepteren of behouden van een nevenfunctie. In deze zin zijn morele vragen rondom de uitoefening van het ambt van de volksvertegenwoordiger ook onderwerp van het werk van deze commissie.

Dit Integriteitskompas wil een eerste aanzet zijn voor het opbouwen en borgen van morele kennis, en het bewustzijn op dit vlak prikkelen. Daarnaast blijft de commissie op de hoogte van actuele ontwikkelingen, zowel landelijk als in individuele gemeenten of provincies. Griffiers kunnen via de leden van de commissie een beroep doen op deze kennis.



De Roadshow integriteit

Vanaf het najaar van 2012 heeft de commissie de meeste griffierskringen bezocht om een dilemmatraining, de roadshow, integriteit te geven. In deze training stond steeds één dilemma centraal, waarover de deelnemers een standpunt moesten innemen. Op basis van onderlinge discussie is vervolgens het dilemma met de griffierskring geanalyseerd. De verschillende standpunten en argumenten die in de trainingen gebruikt zijn, vormen de basis van dit kompas.

Dit kompas wil een richtingwijzer zijn om op een zuivere manier morele argumenten te wegen in ons werk. De kwetsbaarheid van ons vak vraagt om een griffier die altijd in staat is de meest zuivere en volledige afweging te maken. Het kompas kan griffiers richting geven bij het maken van morele keuzes, maar is nog geen eindproduct. Op basis van dit document zal de discussie binnen onze vereniging meer richting en diepte krijgen.

Inleiding

Waarom een Integriteitskompas?

Griffiers zijn, net als alle andere ambtenaren, gehouden aan verschillende regels. Uiteraard aan wettelijke regels, maar ook aan een ambtelijke gedragscode integriteit. Hierin staat beschreven welk gedrag passend is voor een ambtenaar en vooral ook welk gedrag dat niet is.

Onderwerpen die in een gedragscode vaak aan de orde komen zijn:

- Goed ambtenaarschap;
- Vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie;
- Nevenfuncties en privéactiviteiten;
- Geschenken, aanbiedingen en vergoedingen;
- Reizen, congressen, evenementen en diners;
- Gemeentelijke voorzieningen en personeelsregelingen;
- Familie, vrienden en ex-collega's.

Het overtreden van de regels uit deze normen leidt tot een integriteitschending, die kan variëren van een licht vergrijp tot een ernstige schending. Dat is voor een griffier niet anders dan voor welke ambtenaar dan ook. Maar waarom dan een integriteitskompas speciaal voor de griffiers?

De griffier: een bijzondere ambtenaar

Integer gedrag van ambtenaren is van groot belang voor het aanzien van het openbaar bestuur. Integere ambtenaren zijn een basisvoorwaarde voor onze rechtstaat. De griffier is een bijzondere ambtenaar: benoemd door de volksvertegenwoordiging is hij een schakel, liever gezegd de spil, tussen politiek en ambtelijk apparaat. Dat stelt hoge eisen aan het gedrag van griffiers. Bovendien bekleedt de griffier een publieke functie: hij is zichtbaar voor publiek en pers tijdens openbare vergaderingen en vaak de eerste functionaris waar mensen contact mee hebben als zij de volksvertegenwoordiging willen spreken. Juist daarom is het voor een griffier nóg belangrijker om van onbesproken gedrag te zijn.

Is dit kompas een gedragscode voor griffiers?

Nee, het Integriteitskompas is geen gedragscode. Dat betekent niet dat er geen regels te bedenken zijn waar een griffier zich aan moet houden. Uiteraard geldt ook voor de griffier de algemene ambtelijke gedragscode, maar het is ook denkbaar dat er speciaal voor griffiers nog meer regels relevant zijn. Het is echter nog te vroeg om deze aanvullende regels voor alle griffiers op te stellen. Dat klinkt vreemd, maar de beroepsgroep bestaat pas sinds 2002. Dat is, in vergelijking met andere beroepsgroepen, kort. Mede daardoor bestaan er nog grote verschillen tussen griffiers in de opvatting wat de juiste invulling van het ambt is. Dit wordt nog versterkt door het feit dat onze werkgevers, de verschillende raden en staten, ook niet allemaal dezelfde verwachtingen van de griffier hebben. Deze verschillen zullen waarschijnlijk in de loop van de tijd kleiner worden. Maar op dit moment is het te vroeg om gewenst en ongewenst gedrag van griffiers in eenduidige regels vast te leggen.

Geen gedragscode. Maar wat dan wel?

Dit kompas is het startpunt van een leerproces voor alle griffiers. Om echt door te kunnen dringen tot de kern van ons ambt is meer onderzoek nodig. Met dit kompas willen we, op basis van onze bevindingen tijdens dilemmatrainingen met griffierskringen, een richting aangeven. Een richting waarvan wij denken dat die bijdraagt aan een integere invulling van het ambt van griffier.

Hiervoor gaan wij eerst dieper in op het begrip integriteit. Daarbij leggen wij uit dat een handeling integer is, wanneer deze moreel juist is. Vervolgens gaan wij in op wat wij op dit moment zien als de kernwaarden waarop het gedrag van griffiers gericht moet zijn. Dit is een eerste antwoord op de vraag: "Waarom is de griffier op aarde?". Het is zeker geen finaal antwoord: het leerproces binnen de VvG zal leiden tot nuancering en bijstelling van de kernwaarden. Daarna bespreken wij een methode van morele oordeelvorming. Dit is een instrument om vanuit een praktisch dilemma te komen tot inzichten over de morele argumenten die griffiers in hun werk gebruiken. Deze methode zal een belangrijke rol spelen in het leerproces. Tot slot geven wij praktische tips over hoe griffiers om kunnen gaan met morele dilemma's.

Het begrip integriteit

Het begrip integriteit roept bij veel mensen verschillende associaties op. Het kan gaan over een fles wijn van € 50,- of over grote gevallen van corruptie. Een oordeel over integriteit geven wij vaak aan de hand van geldende normen en waarden. Als je je niet aan de regels of normen houdt, ben je niet integer. Helaas is dit iets te simpel gedacht. Uiteraard bestaan regels en normen, vaak vastgelegd in een gedragscode, niet voor niets. Een code waarborgt gedrag dat in overeenstemming is met waarden die door de groep voor wie de code geldt als belangrijk worden gezien. De regels bieden bescherming voor de betrokkenen en markeren de ondergrens voor gedrag wat als moreel juist wordt gezien.

Maar in de praktijk blijkt, dat het volgen van regels niet altijd eenvoudig is en ook niet altijd voldoende. Wat is wanneer wel gepast of wanneer nét niet (meer)? Het is mogelijk om integer de regels te overtreden of juist andersom: je handelt juist niet integer door regels te volgen. Er is vaak meer nodig dan alleen regels om te bepalen of gedrag integer genoemd kan worden. Naast de eerste 'check' of de geldende regels gevolgd zijn, loont het de moeite om verder te denken. Om hier handvatten voor te bieden, proberen wij het begrip integriteit nader te omschrijven.

Integriteit als moreel juist handelen

Wij vatten in dit kompas 'integer handelen' op als 'moreel juist handelen'; op basis van een moreel juist oordeel. En daarbij noemen wij een oordeel moreel juist, als gelijktijdig recht wordt gedaan aan zoveel mogelijk belangen, rechten en wensen van zoveel mogelijk betrokken partijen. Dit biedt ons een mogelijkheid om lastige situaties te analyseren en een conclusie te trekken over welk gedrag moreel juist is. Om uit een dilemma te komen kijken we eerst welke partijen betrokken zijn. Als alle belanghebbenden in beeld zijn, brengen wij in beeld welke belangen zij hebben. Vervolgens gaan wij op zoek naar argumenten waarom we een handeling of actie wel of juist niet zouden moeten uitvoeren. Op basis van een weging van de argumenten komen we tot een oordeel over de vraag op welke manier aan zoveel mogelijk belangen van zoveel mogelijk betrokkenen recht kan worden gedaan. Deze handeling kwalificeren we dan als moreel juist.

Het belang van morele oordeelvorming

Er wordt vaak een beroep gedaan op het morele oordeelsvermogen van de griffier, want juist zij werken in het politieke krachtenveld met veel tegengestelde belangen, rechten en wensen van nóg meer betrokkenen. Bij een moreel oordeel over een handeling toetsen wij of deze handeling gelijktijdig recht doet aan zoveel mogelijk belangen van zoveel mogelijk betrokkenen. Dit is relevant voor alle mensen, maar als je afhankelijk bent van een groep mensen waar je over oordeelt, dan neemt de relevantie toe. En dat geldt in het bijzonder voor griffiers.

Zij worden immers door de raad of staten benoemd en moeten dus te allen tijde verantwoording over hun handelingen kunnen afleggen. Over veel praktische zaken is dat geen probleem. Maar er zijn ook kwesties die net wat ingewikkelder liggen. Aan welke opdracht geef je prioriteit? Hoever kan ik gaan in de ondersteuning van volksvertegenwoordigers? Hierbij wordt een keuze gemaakt waardoor niet alle betrokkenen gelijktijdig hun 'zin' krijgen. Een degelijk moreel oordeel zorgt ervoor dat griffiers uit kunnen blijven leggen waarom ze iets wel of juist niet gedaan hebben. Hierbij spelen steeds kernwaarden van het werk een rol.

Morele oordeelsvorming werkt op twee manieren in het werk van een griffier door. In de eerste plaats voor keuzes die griffiers zelf moeten maken in hun eigen werk over het onderwerp van dit kompas. Maar in de tweede plaats doen ook anderen bij integriteitsvraagstukken een beroep op de morele oordeelskracht van de griffier. Politici vragen om een advies over morele vragen waar zij mee worstelen. En dit kunnen zowel volksvertegenwoordigers of collegeleden als de Commissaris van de Koning of de burgemeester zijn.

De recente wijziging in de Gemeente- en Provinciewet, die de rol van burgemeester en Commissaris als verantwoordelijke voor het bevorderen van bestuurlijke integriteit vastlegt, zal tot gevolg hebben dat de griffier nóg vaker bij vragen over integriteit betrokken zal worden.

Wat is morele oordeelsvorming?

Morele oordeelsvorming is het vermogen om te onderzoeken of een handeling moreel juist genoemd kan worden. Door dilemma's die je moeilijk vond of waarover je geen goed gevoel had te onderzoeken, kom je tot het inzicht of de handeling moreel juist was. Dit is een ander oordeel dan bijvoorbeeld de vraag of een handeling effectief, efficiënt, rechtmatig of politiek haalbaar is. Maar een moreel oordeel houdt wel rekening met ook deze vragen. Een moreel oordeel beschrijft alleen niet hoe de 'wereld' feitelijk is, maar ook hoe de wereld in elkaar zou moeten zitten. Tot dit oordeel kom je op basis van een weging van alle argumenten; zowel morele als praktische.

Kenmerken van een moreel oordeel

- Een moreel oordeel is scherp te onderscheiden van andere oordelen, zoals over waarheid of schoonheid, maar ook van een juridisch oordeel en van een religieus oordeel;
- Een moreel oordeel is rationeel, niet relatief, niet cultuurafhankelijk, niet historisch bepaald;
- Een moreel oordeel is een éénduidig antwoord, er is wel een grijs gebied te onderzoeken, maar van dichtbij gezien is het een kwestie van zwart of wit: goed of fout.

Tijdens de dilemmatrainingen in de roadshow bijeenkomsten bleek dat bovenstaande kenmerken niet door alle griffiers aan een moreel oordeel worden toegekend. Regelmatig werden bijvoorbeeld veronderstelde moreel juiste keuzes onderbouwd met een verwijzing naar de lokale bestuurscultuur of regionale gebruiken. Hoe zinvol het ook kan zijn om je af te vragen of een handeling past binnen een bestaande cultuur: het zegt weinig over het morele gehalte van de keuze. Het is dan ook niet zo, dat een handeling in de ene gemeente wel moreel juist is, maar onder dezelfde omstandigheden in een andere gemeente niet. Wel is het mogelijk dat er in een zelfde situatie op twee plaatsen een andere afweging wordt gemaakt. Maar die afwegingen zijn nooit beide in de dezelfde mate moreel juist.

Denkfouten over morele oordeelsvorming

Ben ik een integer mens?

Wellicht heb je je ooit afgevraagd of je zelf integer bent. Als je hoopte dat dit zo was, is er slecht nieuws: mensen zijn op zichzelf niet integer. Wel is het voor mensen mogelijk om integer te handelen. Het feit dat ik tot nu toe altijd moreel juist heb gehandeld, zegt echter weinig over mijn toekomstige handelingen. Waak er daarom voor om mensen integer, of juist niet-integer, te noemen. Het gaat altijd om wat zij dóen. Dit is meer dan een semantisch onderscheid. Door de morele waarde van een handeling te onderzoeken, richten wij ons op de argumenten en motieven achter de handeling en niet op kenmerken van de persoon. Ook al worden de handeling en de gevolgen daarvan wel aan een persoon toegerekend.

Moreel juist = in overeenstemming met geldende normen en waarden?

Op de vraag wat moreel juist is, geven veel mensen het antwoord: indien er in overeenstemming met geldende normen en waarden wordt gehandeld. Maar deze opvatting is niet juist. Wanneer wij immers volgens geldende normen handelen, doen wij 'normaal' en dat is niet per definitie hetzelfde als 'moreel juist'. Dit betekent absoluut niet dat normen en waarden geen rol spelen bij het geven van een moreel oordeel. Maar normen en waarden moeten gewogen worden als argumenten om een handeling te onderbouwen. Normaal is niet altijd integer en integer is niet altijd normaal!

Kern- waarden van de grifier

Elk mens wordt in zijn handelen gestuurd door normen en waarden. Dit zijn algemene principes die wij waardevol vinden. Het nastreven van geluk, vrijheid of gelijkwaardigheid, zijn bijvoorbeeld waarden die voor veel mensen in Nederland belangrijk zijn. Onze eigen waarden bepalen de wijze waarop wij ons leven willen inrichten. De wijze waarop mensen hun ideale leven willen invullen wordt een ethiek genoemd. Wanneer alle individuele 'ethieken' van mensen in een samenleving samen worden gebracht, ontstaat een moraal. Dit begrip gebruiken we vaak ook voor grote groepen. Ook binnen een beroepsgroep bestaat er een moraal: een algemeen beeld van wat de "ideale" invulling van het beroep is. Anders gezegd: een antwoord op de vraag waarom de griffier op aarde is. Hiervoor wordt de term 'ethos', of beroepsethiek gebruikt.

Het ambt van griffier is nog relatief jong. Daarom is het beroepsethos nog niet geheel uitgekristalliseerd en is het denkbaar dat opvattingen hierover in de komende jaren nog gaan verschuiven. De kernwaarden die wij in dit kompas noemen, zijn de waarden waarvan wij op dit moment denken dat deze het beste ons beroepsethos beschrijven.

Het ethos van de griffier

Hoe ziet onze beroepsethos er dan uit? Het antwoord hierop ligt in de kern van de vraag: waarom zijn griffiers op aarde? Die vraag lijkt eenvoudig, maar wordt in de praktijk door griffiers zeer verschillend beantwoord. Als wij teruggaan naar de wetgever en de Gemeente- en Provinciewet dan lijken wij 'op aarde' te zijn om: (...) de raad (de staten) en de door de raad (staten) ingestelde commissies bij de uitoefening van hun taak terzijde te staan" (art. 107, eerste lid GemW en art. 104a PW). Maar dit geeft weinig houvast om de vraag te beantwoorden op welke manier de volksvertegenwoordiging terzijde gestaan moet worden. Wel maakt het duidelijk dat griffiers bestaan 'bij de gratie' van gemeenteraden of provinciale staten. Maar wat willen die volksvertegenwoordigers van griffiers? In het algemeen kun je stellen dat de gemeenteraad of provinciale staten beslissingen wil nemen. De volksvertegenwoordigers zijn gekozen om een visie op de samenleving om te zetten in concrete besluiten. Een functionaris die je daarbij terzijde staat, moet dit dus mogelijk maken. Nu hebben wij in Nederland al lange tijd een vertegenwoordigende democratische rechtstaat.

Dit systeem vinden wij de meest rechtvaardige wijze om collectieve beslissingen te nemen. Hierdoor zijn de kernwaarden waarop onze democratisch rechtstaat steunt, ook belangrijk voor onze beroepsethos. Democratie steunt als politiek systeem op verschillende waarden. Denk bijvoorbeeld aan: transparantie, toegankelijkheid van het besluitvormingsproces en het meerderheidsprincipe. De kern van het beroepsethos van de griffier ligt dus in het waarborgen van waarden die de democratische rechtstaat ondersteunen. De eerste loyaliteit ligt bij het mogelijk maken, ondersteunen en verbeteren van democratische besluitvorming volgens de waarden en regels van onze rechtstaat.



Maar griffiers zijn toch loyaal aan de gemeenteraad of provinciale staten?

Zeker! In de dagelijkse praktijk mag er geen spoor van de minste twijfel zijn aan de loyaliteit van de griffier aan de raad of aan de staten. Maar de volksvertegenwoordiging heeft zelf ook een hogere loyaliteit, die ligt bij de Grondwet en Gemeente- of Provinciewet. Een griffier zal dus toch op moeten treden, wanneer de volksvertegenwoordiging iets wederrechtelijks of zelfs iets ongrondwettelijks van hem vraagt.

Dus binnen de onderlinge verhoudingen in het lokaal bestuur moet duidelijk zijn dat griffiers loyaal aan de raad of staten zijn. Maar bovendien heeft een griffier een bredere loyaliteit aan de democratische rechtstaat en dan met name aan de, voor het vak relevante waarden, waarop democratische besluitvorming gebaseerd is.

Twee typen kernwaarden

Er zijn verschillende typen van waarden die het gedrag van een griffier sturen. De belangrijkste waarde is het waarborgen van democratische besluitvorming. Daar is het handelen direct of indirect inhoudelijk op gericht. Daarnaast bestaan er waarden die meer procedureel van aard zijn. Dit zijn waarden die niet sturend zijn voor wat griffiers doen en willen bereiken, maar wel voor de manier waarop zij dat doen. Je zou kunnen zeggen dat de eerste soort gericht is op de zuiverheid van besluitvorming en de tweede soort op de zorgvuldigheid van besluitvorming.

Materiële kernwaarde: zuivere besluitvorming in onze democratische rechtstaat

Onze rechtstaat steunt op de waarden vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Deze waarden gaan terug tot de Franse Revolutie. In Nederland zijn de kernwaarden van de rechtstaat uitgewerkt in de Grondwet. Nu zullen griffiers niet elke dag met onze grondrechten bezig zijn. Dat past meer bij het werk van politici. Maar om de kernwaarden van democratie in besluitvorming tot uitdrukking te brengen, hebben griffiers uiteraard wel een rol. Voor het werk van de griffier zijn de volgende waarden beter herkenbaar:

- Openbaarheid van besluitvorming;
- Parlementaire controle en medezeggenschap over wetgeving;
- Controle door een onafhankelijke rechter op de juiste toepassing van wetgeving en de bescherming van de individuele rechten van de mens.

Deze waarden hebben meer betekenis in het dagelijks werk van griffiers. Je zou kunnen zeggen dat de griffiers op aarde zijn om deze waarden in besluitvormingsprocessen te waarborgen. Dat doen wij bijvoorbeeld door afspraken en procedures, die deze waarden vastleggen, door de volksvertegenwoordiging vast te laten stellen. Maar ook de Algemene wet bestuursrecht bevat waarden die een zuiver democratische besluitvorming moeten waarborgen. Dit zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De griffier heeft een signaal- en adviesfunctie richting de volksvertegenwoordiging over de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Griffiers zien als het goed is heel veel en kunnen, indien nodig, zaken als vriendjespolitiek en misbruik van bevoegdheden bespreekbaar maken. Wanneer griffiers een dilemma gaan onderzoeken en daarvoor argumenten analyseren achter de handeling, is het zeer waarschijnlijk dat er argumenten zijn die steunen op deze kernwaarden. Deze argumenten moeten in een afweging zwaar wegen, want zij raken de kern van de reden van het bestaan van griffiers.

Procedurele kernwaarden: Neutraliteit, Rechtmatigheid, Transparantie en Dienstbaarheid

In ons werk maken wij ook keuzes over de manier waarop wij onze werkzaamheden verrichten. Daarbij spelen veel factoren een rol; hele praktische en meer principiële. In een afweging of een handeling moreel juist is, zijn er vier procedurele waarden waaraan veel gewicht toegekend moet worden:

- **Neutraliteit**
- **Rechtmatigheid**
- **Transparantie**
- **Dienstbaarheid en loyaliteit**

Neutraliteit waarborgt dat griffiers geen inhoudelijke partij zijn in het besluitvormingsproces. Zij mogen de uitkomst van besluitvorming niet in een door hen gewenste inhoudelijke richting sturen. Als griffiers dat willen, kunnen zij beter politicus worden. Daarnaast moeten zij onbevooroordeeld met alle partijen om kunnen gaan. Het kan niet zo zijn dat zij dezelfde vraag van verschillende fracties in dezelfde omstandigheden op een andere manier beantwoorden.

Dit neemt niet weg dat een griffier met verschillende fracties mee mag denken en mag adviseren. Hier laat een griffier een meervoudige partijdigheid zien: in een adviesgesprek is een griffier volledig gericht op de partij die de vraag stelt, om vervolgens met een andere partij hetzelfde te doen. Inhoudelijk kunnen beide adviezen tegengesteld zijn. Maar omdat de griffier alle partijen op dezelfde wijze adviseert, blijft de griffier neutraal juist door zijn meervoudige partijdigheid.

Rechtmatigheid Rechtmatigheid is een waarde die veel griffiers herkennen. Het is ook een voorwaarde voor goed functioneren om je aan regels en wettelijke kaders te houden. Maar rechtmatigheid gaat verder dan dit. Het recht is namelijk breder dan de wet alleen. Ook begrippen als redelijkheid en billijkheid spelen hierbij een rol. Helaas wordt ook vaak gedacht dat rechtmatig handelen alléén, voldoende is om integer te handelen. Dat is niet het geval: rechtmatigheid is een belangrijke waarde, maar niet de enige of de belangrijkste. Om een moreel oordeel te kunnen vellen moeten verschillende argumenten en de waarden waarop zij steunen, afgewogen worden.

Transparantie als procedurele kernwaarde is gericht op het handelen van de griffier. Griffiers moeten richting alle betrokkenen openheid geven en verantwoording afleggen. Wanneer een griffier liever niet wil spreken over de wijze waarop hij zijn werk uitvoert, dan is er meestal iets aan de hand.

Maar ook de centrale rol in het besluitvormingsproces brengt met zich mee dat griffiers hun gedrag moeten kunnen rechtvaardigen. Transparantie als kernwaarde voor de griffier is dus wat anders dan het waarborgen van de openbaarheid van bestuur.

Dienstbaarheid en **loyaliteit** aan de volksvertegenwoordiging zijn belangrijke waarden voor de manier waarop griffiers hun werk doen. Dit lijkt een vanzelfsprekendheid, maar in de praktijk komen juist deze waarden makkelijk in conflict met andere waarden.

Bijvoorbeeld als er een keuze ligt tussen het belang van volksvertegenwoordiging en dagelijks bestuur. Hoe ga je om met informatie die je tijdens de lunch van een wethouder krijgt, maar niet via een officiële procedure?

Transparantie komt hier duidelijk in conflict met loyaliteit. En dan speelt ook nog de vraag aan wie je hier loyaal moet zijn. Maar ook hier geldt dat het voor een moreel oordeel niet de enige waarden zijn en ook niet de belangrijkste.

De Zeven stappen van morele oordeels- vorming

Een hulpmiddel bij het vormen van een moreel oordeel is de zeven stappenmethode van morele oordeelsvorming. Op basis van zeven vragen, met subvragen, kun je de conclusie trekken of een handeling moreel juist en dus integer is. Dit geeft het beste resultaat wanneer met meerdere mensen over de verschillende vragen gesproken en tot een conclusie gekomen wordt. Door deze methode toe te passen op morele dilemma's ontstaat kennis die belangrijk is voor de verdere ontwikkeling van de ethos van de griffiers. Met dit kompas in de hand wil de Commissie Integriteit hier werk van gaan maken.

Stap 1. Voor welke beslissing of keuze sta ik?

- Beschrijf de situatie. Licht toe waarom het een dilemma is. Normaal gesproken is het een dilemma omdat er twee (kern)waarden tegenover elkaar staan.
- Wat lijkt je moreel juist?

Deze stap lijkt triviaal, maar is in de praktijk moeilijker dan je denkt. Juist door helemaal terug te gaan naar de kern van het dilemma en zoveel mogelijk 'toevalligheden' buiten beschouwing te laten, wordt de eerste stap naar een oplossing gezet.

Stap 2. Welke betrokkenen hebben rechten, belangen of wensen die geraakt worden door het dilemma?

Al degenen met rechten en belangen of in het beslissingsproces:

- Microniveau (individuen of groepen)
- Mesoniveau (organisatie of onderneming)
- Macroniveau (maatschappij)

Maak een overzichtelijke lijst.

Bij deze stap is het belangrijk om even door te denken. Vaak zijn er betrokkenen die op grotere afstand van de dagelijkse praktijk staan maar wel degelijk de afweging beïnvloeden. Denk hierbij aan de inwoners van de gemeente, wanneer bijvoorbeeld het imago van de gemeente in het geding is.

Stap 3. Wie neemt de beslissing?

Wanneer het gaat over dilemma's voor het ambt van grifvier, zal het antwoord op deze vraag vaak "ik" zijn. Als dat niet zo is, is het verstandig om vast te stellen of je het juiste dilemma omschreven hebt. Morele oordeelvorming vraagt dat je een goed beeld hebt van de rechten, belangen en wensen van degene die voor het dilemma staat.

Stap 4. Welke informatie heb ik nodig ?

Informatie die nodig is om tot een verantwoorde morele stellingname te komen:

- is de beschikbare informatie is toereikend?
- welke aanvullende informatie is welkom?

In de zeven stappen methode is dit een 'controle' vraag. In de praktijk wordt de methode namelijk toegepast in een groep, waar één persoon een dilemma inbrengt. Om vervolgens met de gehele groep tot een moreel oordeel te komen, is het van belang dat iedereen in de groep voldoende relevante informatie over het dilemma heeft. Die informatie moet hier worden verzameld.

Stap 5. Welke argumenten kunnen worden aangevoerd?

Deze stap vormt de kern van de oordeelsvorming. Door alle argumenten voor en tegen op een rij te zetten, ontstaat een beeld van het morele dilemma en kan een weging plaatsvinden. Het is hierbij van belang om alle argumenten te noemen. Ook hele praktische of voor de hand liggende argumenten.

Vervolgens moeten de argumenten gewogen worden. De argumenten kunnen in twee groepen verdeeld worden:

- Gevolg-argumenten: het argument krijgt kracht door te verwijzen naar de gevolgen van de handeling die het ondersteunt.
- Beginsel-argumenten: het argument verwijst naar een principe of beginsel dat in zichzelf belangrijk is om na te streven, onafhankelijk van de gevolgen van de keuze.

Anders gezegd: in een beginselargument wordt de handelingsverplichting verwoord, die voortkomt uit een recht van en betrokkene. In een gevolgargument gaat het om de tegemoetkoming aan een belang van een betrokkene. Bij de weging van argumenten kunnen beginselargumenten niet eenvoudig terzijde worden geschoven. Dat zou immers inbreuk doen op een recht van een betrokkene en dat mag niet lichtzinnig.

Anders gezegd: in een beginselargument wordt de handelingsverplichting verwoord, die voortkomt uit een recht van een betrokkene. In een gevolgargument gaat het om de tegemoetkoming aan een belang van een betrokkene. Bij de weging van argumenten kunnen beginselargumenten niet eenvoudig terzijde worden geschoven. Dat zou immers inbreuk doen op een recht van een betrokkene en dat mag niet lichtzinnig.

Stap 6. Wat is de conclusie?

Nu alle argumenten zichtbaar zijn en een onderscheid is gemaakt tussen beginsel- en gevolgargumenten, kan een conclusie worden getrokken. Hierbij gaat het niet om de aantallen argumenten voor of tegen de handeling, maar om de kracht van de argumenten. Het uitgangspunt is dat er consensus over de conclusie moet zijn. De conclusie kan meerdere onderdelen bevatten. Uiteraard een oordeel, maar daarbij kunnen voorwaarden of uitzonderingen worden gemaakt. In ieder geval moeten deze vragen eenduidig kunnen worden beantwoord:

- Geeft de conclusie uitsluitel over de beginformulering van het kernprobleem?
- Geeft de conclusie duidelijkheid t.a.v. de rechten en belangen of wensen van betrokkenen?

Stap 7. Ik peil bij mijzelf wat ik voel bij de genomen beslissing

Niet alleen het verstand, maar ook de emotie, intuïtie en lichamelijke spelen een rol bij een moreel oordeel. Dat klinkt wellicht vreemd, maar bedenk dat je een moreel probleem vaak ook voelt. Niet voor niets wordt gesproken over buik- of hoofdpijnproblemen. Daarom is het wijs om als laatste controle expliciet de vraag te stellen welk gevoel de oplossing je geeft.

Wanneer het oordeel geen goed gevoel geeft, is dit reden om de stappen nog eens door te lopen. Zijn echt alle argumenten in beeld gebracht en zorgvuldig gewogen? Ook kan het zijn, dat het minder goede gevoel veroorzaakt wordt door 'schade' voor betrokkenen die voortvloeit uit het oordeel. Het is dan verstandig je af te vragen hoe deze schade kan worden beperkt."



Gevolgenethiek v/s Beginselethiek

Het doel heiligt de middelen. De **gevolgenethiek** is de ethische stroming die ervan uitgaat dat je kunt bepalen of een handeling goed is, door te kijken of het gevolg goed is. Een andere naam voor gevolgenethiek is teleologie. De oorsprong van dit woord is het Griekse Telos, dat doel betekent. Het doel bepaalt of een handeling goed is. Maar hoe is dan te bepalen wat een goed doel is?

Robin Hood stal van de rijken om de armen te helpen. Vanuit de gevolgenethiek is dit prima te verdedigen, hij deed dit immers met een goed doel voor ogen. Een andere manier om naar Robin Hood te kijken is de beginselethiek. Dit is de ethische stroming waarin niet in eerste instantie de uitkomst, maar het onderliggende beginsel bepaalt of een handeling ethisch juist is. Tegen Robin Hood zal worden gezegd dat stelen niet mag, ongeacht de gevolgen van de handeling. De **beginselethiek** wordt ook wel deontologie genoemd. Dit woord komt van het Griekse 'to deon', dat 'wat moet' of 'wat behoort' betekent. De bekendste vertegenwoordiger van deze ethische stroming is Immanuel Kant. Hij vond dat wat goed is niet per situatie bepaald moet worden, maar dat er bepaalde morele principes zijn die iedereen zou moeten navolgen.

Welke principes moeten worden nagevolgd is volgens Kant volledig met het verstand, de rede, te bepalen. Zijn belangrijkste stelregel om onderscheid te maken tussen ethische en niet-ethische handelingen is de volgende 'wet': "Handel zo dat de maxime van uw wil tegelijk als grondbeginsel voor een algemene wet kan gelden". Kort gezegd: Doe alleen die dingen waarvan je wil dat het onderliggende principe als een wet voor iedereen kan gelden, in alle omstandigheden. Als je vindt dat Robin Hood mag stelen omdat hij het geld aan de armen geeft, vind je volgens deze wet dat stelen een algemene wet mag worden. Hier zal vrijwel niemand het mee eens zijn. Daarom is volgens Kant stelen nooit toegestaan. In de beginselethiek ben je het aan je geweten verplicht om volgens algemeen geldende regels te handelen. Er is dus geen verplichting van buitenaf, mensen zijn van zich zelf geneigd om op een verstandige wijze een ethisch juiste keuze te maken.

**Lastige
situaties**

&

**Praktische
tips**

We hebben gezien dat een griffier in veel verschillende lastige situaties kan komen. Gelukkig hebben we ook gezien dat er een methode van morele oordeelvorming is, om te helpen een moreel oordeel te vormen. De toepassing van deze methode is zeker niet eenvoudig en vraagt tijd en denkracht. Maar kennis van de denkwijze van de zeven stappenmethode kan wel houvast bieden in lastige situaties.

Een voorwaarde is dan wel, dat de griffier weet dat hij in een moreel dilemma is aangeland. Vaak voel je dat wel: in je buik of zelfs door slapeloze nachten. Maar je kan ook lastige situaties leren herkennen. Bij situaties die een moreel oordeel vragen, zijn er vaak twee of meer kernwaarden met elkaar in conflict. Het is handig deze te herkennen, omdat daarmee het begin van een moreel oordeel gevormd is. Een (klein) onderdeel van de weging is daarmee gemaakt en dus is dat het eerste stapje om uit het dilemma te komen.

Externe druk voelen: loyaliteit versus democratische waarden

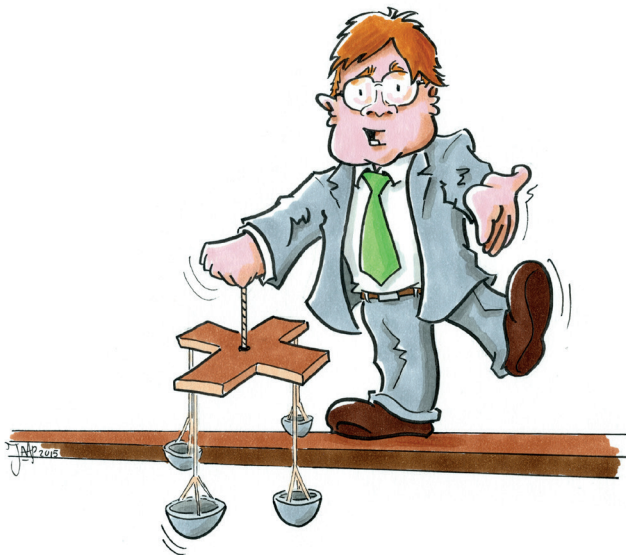
Griffiers zijn de spin in het web van hun organisaties. Dat levert leuk werk op, maar ook lastige situaties. Alle mensen waar zij dagelijks mee werken, hebben een belang. Zij willen iets van de griffier, omdat zij zelf een doel voor ogen hebben. Uiteraard hebben griffiers zelf ook doelen, maar die zijn zelden gericht op een inhoudelijk uitkomst. Zij kijken meer naar het proces waarin een uitkomst tot stand komt dan naar de uitkomst zelf.

Voor een griffier is het van groot belang om productieve werkrelaties met de mensen om hem heen te hebben. En in elke organisatie is dat een kwestie van geven en nemen: je kan niet altijd “nee” zeggen omdat je dezelfde mensen morgen weer voor iets anders nodig hebt. Daarnaast is het heel menselijk om een loyaliteit naar de mensen om je heen te voelen. Zeker als het gaat om functionarissen met een zekere macht of met gezag. Zo kun je door een loslippig collegelid aan informatie komen die je als griffier eigenlijk niet hoort te hebben maar die wel relevant is voor de volksvertegenwoordiging.

Openbaarheid van de besluitvorming vraagt dat je er iets mee doet; maar is dat loyaal richting het collegelid? En welke gevolgen gaat dat hebben voor je informatiepositie in de toekomst? De weging van de argumenten in deze concrete situatie bepaalt uiteindelijk wat hier moreel juist is.

Persoonlijke opvattingen: neutraliteit versus dienstbaarheid en loyaliteit

Griffiers zijn mensen en hebben dus een mening. Dat kan een politieke opvatting zijn maar evengoed persoonlijke voorkeuren voor personen. Sommige mensen liggen je nu eenmaal beter dan anderen. Toch moet je professioneel genoeg zijn om dit niet te laten merken. Je neutrale positie verlangt immers dat je alle 'klanten' op dezelfde wijze behandelt. Ook ligt het niet voor de hand om als griffier ongevraagd een inhoudelijk standpunt over een politiek vraagstuk in te nemen. Maar wat doe je als jouw inbreng relevant is voor de besluitvorming? Als het cruciale informatie betreft, laat je dan de volksvertegenwoordiging een 'verkeerd' besluit nemen?



Praktische tips

- Investeer in een goede relatie met je werkgever. Maak bespreekbaar dat de griffier in een soms lastig krachtenveld werkt.
- Ga bij morele dilemma's actief op zoek naar de belangen en afwegingen van de ander en oordeel niet te snel. Het loont de moeite om de tijd te nemen voor een goede analyse. Niet alleen in dit geval, maar ook voor de toekomst.
- Houd er ook rekening mee dat niet iedereen op zoek is naar een moreel juist antwoord.
- Vertrouw op je eigen gevoel. Dit is vaak het eerste signaal dat er iets aan de hand is.
- Zoek tijdig een sparringpartner of zelfs meerdere.

Integriteits Kompas

Even voorstellen: de Commissie Integriteit. Voor u ligt de eerste publicatie van de Commissie Integriteit van de Vereniging van Griffiers (VvG). De Commissie Integriteit bestaat sinds 12 december 2010 en wordt gevormd door een aantal griffiers die, net als het bestuur, het belang van dit thema erkennen.

 Vereniging van **Griffiers**

Uitgeverij: Koperen Tuin, Goes
Omslagfoto: marfis75 / Go Interact, Goes
ISBN: 9789076815343

