



Landelijk Overleg
Gemeentelijke
Arbeidsvoorwaarden

College voor
Arbeidszaken/VNG

Brief aan de leden
T.a.v. het college

ABVAKABO
FNV

CNV
Publieke zaak

CMHF

informatiecentrum tel.
cva (070) 373 8021

uw kenmerk

bijlage(n)

1

onderwerp
integriteit: openbaarmaking
nevenfuncties en melding
financiële belangen

ons kenmerk
MARZ/CvA/U200601993
Lbr. 06/184
CvA/LOGA 06/42

datum

6 december 2006

Samenvatting

In 2003 zijn aan de Ambtenarenwet enkele bepalingen toegevoegd: de plicht om voorschriften vast te stellen over de openbaarmaking van nevenwerkzaamheden verricht door topambtenaren en de plicht voorschriften vast te stellen over het melden van financiële belangen door ambtenaren die een functie uitoefenen waarin risico bestaat op financiële belangenverstrengeling alsmede een verbod op financiële belangen die een goede functieervulling in de weg staan (Wet van 23 januari 2003, stb. 2003, 60, Kamerstuknummer 27 602).

De bepalingen over openbaarmaking nevenwerkzaamheden en financiële belangen worden verwerkt in de CAR-UWO. Daartoe is in hoofdstuk 15 van de CAR-UWO een vierde lid toegevoegd aan het artikel over nevenwerkzaamheden en is het hoofdstuk aangevuld met een nieuw artikel over financiële belangen. Voorts zijn de UWO-artikelen 15:1:1 tot en met 15:1: 8 vernummerd tot CAR-artikelen.

In deze brief wordt uitleg gegeven over de nieuwe bepalingen. In paragraaf 1 geven we informatie over het regelen van de openbaarmaking van nevenwerkzaamheden. In paragraaf 2 gaan we in op de regeling over het melden van financiële belangen. In paragraaf 3 vindt u beleidsmatige aanbevelingen voor beide onderwerpen. Paragraaf 4 gaat in op de volgende onderwerpen: de omzetting van UWO-naar CAR-artikelen, de rol van de ondernemingsraad, de toepassing op de vrijwillige brandweer en de rechtskracht van de CAR-bepalingen. Paragraaf 5 bevat achtergrondinformatie over de gewijzigde Ambtenarenwet.

© VNG Extra exemplaren van deze brief kunt u downloaden van het VNG-net, www.vng.nl/brieven/ledenbrieven.
Kopiëren t.b.v. intern gebruik door leden VNG is toegestaan.

Postbus 30435 2500GK Den Haag
Nassaulaan 12 2514 JS Den Haag Tel 070 373 8530 Fax 070 3617989 www.vng.nl
E-mail: cva@vng.nl



Landelijk Overleg
Gemeentelijke
Arbeidsvoorwaarden

College voor
Arbeidszaken/VNG

Aan de leden

ABVAKABO
FNV

CNV
Publieke zaak

CMHF

informatiecentrum tel.
cva (070) 373

uw kenmerk

bijlage(n)
1

onderwerp
integriteit: openbaarmaking
nevenfuncties en melding
financiële belangen

ons kenmerk
MARZ/CvA/200601993
Lbr. 06/184
CvA/LOGA 06/42

datum
6 december 2006

Geacht College,

In 2003 zijn aan de Ambtenarenwet enkele bepalingen toegevoegd: de plicht om voorschriften vast te stellen over de openbaarmaking van nevenwerkzaamheden verricht door topambtenaren en de plicht voorschriften vast te stellen over het melden van financiële belangen door ambtenaren die een functie uitoefenen waarin risico bestaat op financiële belangenverstrengeling alsmede een verbod op financiële belangen die een goede functieervulling in de weg staan (Wet van 23 januari 2003, stb. 2003, 60, Kamerstuknummer 27 602).

De bepalingen over openbaarmaking nevenwerkzaamheden en financiële belangen worden verwerkt in de CAR-UWO. Daartoe is in hoofdstuk 15 van de CAR-UWO een vierde lid toegevoegd aan het artikel over nevenwerkzaamheden en is het hoofdstuk aangevuld met een nieuw artikel over financiële belangen. Voorts zijn de UWO-artikelen 15:1:1 tot en met 15:1: 8 vernummerd tot CAR-artikelen. In deze brief wordt uitleg gegeven over de nieuwe bepalingen. In paragraaf 1 geven we informatie over het regelen van de openbaarmaking van nevenwerkzaamheden. In paragraaf 2 gaan we in op de regeling over het melden van financiële belangen. In paragraaf 3 vindt u beleidsmatige aanbevelingen voor beide onderwerpen. Paragraaf 4 gaat in op de volgende onderwerpen: de omzetting van UWO-naar CAR-artikelen, de rol van de ondernemingsraad, de toepassing op de vrijwillige brandweer en de rechtskracht van de CAR-bepalingen. Paragraaf 5 bevat achtergrondinformatie over de gewijzigde Ambtenarenwet.

Een derde verplichting voor overheidswerkgevers in de per 2003 gewijzigde Ambtenarenwet is het

vaststellen een klokkenluiderregeling en het regelen van de bescherming van ambtenaren die een vermoeden van een misstand melden. Deze laatste verplichting is in 2001 al in artikel 15:2 CAR opgenomen. In deze brief wordt hier niet verder op ingegaan.

1 Nieuwe CAR-UWO-bepaling over openbaarmaking nevenwerkzaamheden

In verband met de opdracht om voorschriften vast te stellen met betrekking tot de openbaarmaking van nevenwerkzaamheden heeft het LOGA aan artikel 15:1e (huidig artikel 15:1:6) CAR-UWO een vierde lid toegevoegd:

4. Het college regelt de openbaarmaking van de in het eerste lid bedoelde nevenwerkzaamheden van de gemeentesecretaris en directeuren van gemeentelijke diensten en bedrijven, alsmede van andere ambtenaren aangesteld in een functie waarvoor ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst openbaarmaking van de nevenwerkzaamheden noodzakelijk is.

1.2 Toelichting openbaarmaking nevenwerkzaamheden

Voor bestuurders geldt reeds de plicht om nevenfuncties openbaar te maken (artikelen 12, 41b en 67 Gemeentewet). Uitgangspunt is dat bij deze functionarissen publiekelijk over hun nevenwerkzaamheden geoordeeld moet kunnen worden.

Op grond van de nieuwe bepalingen moeten ook geregistreerde nevenwerkzaamheden van een ambtenaar openbaar worden gemaakt voor zover het gaat om een functionaris waarvoor dat noodzakelijk is "ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst".

De openbaarmakingsplicht voor ambtenaren is, aldus de memorie van toelichting, ontstaan vanuit de behoefte aan openbaarheid van nevenwerkzaamheden van topambtenaren bij ministeries, die dicht bij de politiek staan en die namens de minister publiekelijk optreden, zoals de SG en DG.

Openbaarmaking maakt voor de buitenwereld duidelijk welke nevenactiviteiten worden uitgeoefend, maar ook welke nevenactiviteiten kennelijk door de werkgever toelaatbaar worden geacht. Een en ander draagt bij aan de transparantie van het openbaar bestuur.

De Ambtenarenwet biedt met deze bepaling een uitdrukkelijke wettelijke grondslag voor de mogelijkheid van actieve openbaarmaking. Het openbaar maken van nevenwerkzaamheden maakt een verdergaande inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van ambtenaren dan de plicht nevenwerkzaamheden te melden bij de werkgever. De plicht tot openbaarmaking dient een zwaarwegend maatschappelijk belang te dienen en noodzakelijk te zijn om het doel te bereiken.

1.3 Voor welke functies is openbaarmaking nevenwerkzaamheden noodzakelijk?

Memorie van toelichting

Openbaarmaking moet een wezenlijke bijdrage leveren aan transparantie van de overheid. Dat zal volgens de memorie van toelichting slechts het geval zijn bij een beperkte groep ambtenaren.

Aanknopingspunten zijn:

- de positie in de organisatie, niveau van bezoldiging;
- de banden met het bestuur;

- publiekelijk optreden;
- eindverantwoordelijkheid voor overheidsoptreden of beleid;
- belangrijke mate van beïnvloeding van overheidsoptreden of beleid.

Voor de rijksambtenaren is er voor de categorie van topambtenaren een regeling getroffen in artikel 61, derde lid ARAR. Openbaarmaking van nevenwerkzaamheden is verplicht voor secretarissen-generaal, directeuren-generaal en tevens de inspecteur-generaal Onderwijs, directeur Centraal Planbureau, hoofd van de AIVD en directeur-generaal Algemene bestuursdienst. Deze topmanagementgroep legt direct verantwoording af aan de minister en wordt bezoldigd in schaal 15 en hoger van het BBRA

Voor provincieambtenaren is bepaald dat openbaarmaking van nevenwerkzaamheden geldt voor ambtenaren bezoldigd in schaal 14 en hoger (artikel F1, eerste lid CAP).

CAR-UWO

Om de verplichting tot openbaarmaking van nevenfuncties in de sector gemeenten toe te passen is in het LOGA bepaald bij welke gemeentelijke functies "ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst openbaarmaking van nevenwerkzaamheden noodzakelijk is". In de CAR-UWO zijn twee functies genoemd waaraan een verplichte openbaarmaking van nevenwerkzaamheden gekoppeld is:

- gemeentesecretaris;
- directeur van een gemeentelijke dienst of bedrijf.

Bij de functie van gemeentesecretaris is er sprake van ambtelijke eindverantwoordelijkheid en van belangrijke beïnvloeding van overheidsoptreden of beleid. Als hoogste ambtenaar binnen de gemeente heeft hij een nauwe band met het bestuur. De functie gemeentesecretaris wordt vergeleken met of betiteld als algemeen directeur.

In de functie van directeur van een gemeentelijke dienst wordt direct verantwoording afgelegd aan het college en/of is er sprake van belangrijke beïnvloeding van overheidsoptreden of beleid op het eigen werkterrein. De benaming 'directeur van een dienst' is gangbaar binnen gemeenten die zijn georganiseerd volgens het diensten- of sectorenmodel. Gemeenten die zijn georganiseerd volgens het directiemodel kennen naast de functie van gemeentesecretaris de functie van directeur middelen. Direct onder deze twee functies 'hangt' de functie van afdelingshoofd. Naast het diensten- en directiemodel bestaan nog andere organisatievormen binnen gemeenten en zijn verschillende functiebenamingen gangbaar. Lokaal dient bepaald te worden welke functie in het betreffende organisatie-model een met de functie van directeur van een dienst vergelijkbare functie is en daarom aangewezen dient te worden als functie waarvoor openbaarmaking van nevenfuncties verplicht is. Het zal daarbij kunnen gaan om leden van het managementteam dan wel de eerste managementlaag onder de gemeentesecretaris.

Ook voor de functie van directeur van een gemeentelijk bedrijf geldt dat er sprake kan zijn van directe verantwoording aan het college en/of van beïnvloeding van overheidshandelen of beleid.

Gemeentelijke bedrijven zijn organisatieonderdelen die op de markt opereren en inkomsten hebben. Een gemeentelijk bedrijf (zoals een waterleidingbedrijf, havenbedrijf, energiebedrijf, grondbedrijf)

behoort tot de openbare dienst van de gemeente indien het door de gemeente wordt beheerd (artikel 1:1 tweede lid CAR-UWO). Veel gemeentelijke bedrijven zijn en worden geprivatiseerd. Een deelneming of verzelfstandiging is een privaatrechtelijke rechtspersoon en géén gemeentelijk bedrijf.

Gevolg voor de gemeenten

Voor alle gemeenten – uitgezonderd de vier grote gemeenten die een afwijkende regeling kunnen treffen – geldt op grond van de nieuwe CAR-bepaling een openbaarmakingplicht van nevenwerkzaamheden van de gemeentesecretaris en de directeuren van diensten en bedrijven (dan wel voor functionarissen in functies die daarmee op één lijn staan maar een andere benaming hebben).

Dit wil niet zeggen dat er bij gemeenten niet meer functies kunnen zijn waarvoor de openbaarmaking van nevenwerkzaamheden noodzakelijk is in verband met de integriteit. Lokaal dient bepaald te worden of er sprake is van 'andere ambtenaren aangesteld in een functie waarvoor ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst openbaarmaking van de nevenwerkzaamheden noodzakelijk is'. Gedacht kan worden aan de functies waaraan het plaatsvervangend directeurschap is verbonden. Daarnaast kunnen in aanmerking komen de stadsdeelsecretaris en functies zoals directeur van een projectorganisatie, concern- of dienstcontroller, afdelingshoofd, commandant van de brandweer. Afhankelijk van de feitelijke opgedragen taken, de positie en verantwoordelijkheid van de functionaris dient lokaal bepaald te worden of openbaarmaking van de nevenwerkzaamheden van dergelijke functionarissen een wezenlijke bijdrage levert aan een transparant en deugdelijk overheidsoptreden.

Advies ten aanzien van de griffier

Geadviseerd wordt om ook de functie griffier aan te wijzen als functie waarvoor openbaarmaking van nevenwerkzaamheden in verband met de integriteit noodzakelijk is. Het is de raad die hiertoe bevoegd is.

1.4 Welke gegevens dienen openbaar gemaakt te worden?

In het nieuwe artikellid 15:1e is bepaald dat het college de openbaarmaking regelt van gemelde nevenwerkzaamheden. Om de privacy van de betrokken ambtenaren te beschermen dienen alleen de vanuit integriteitsoogpunt noodzakelijke gegevens openbaar te worden gemaakt. De memorie van toelichting geeft niet aan welke gegevens dit zijn. Het LOGA verstaat onder noodzakelijke gegevens het volgende:

- de hoofdfunctie (dus niet de persoonsnaam van de ambtenaar)
- de nevenfunctie die de functionaris verricht, voorzover het een nevenfunctie betreft die de belangen van de dienst, voorzover deze in verband staan met de functie vervulling, kunnen raken
- de organisatie waarbinnen deze wordt vervuld
- de eventuele beperkingen die het college heeft gesteld aan de uitoefening van de nevenfunctie.

De vraag binnen welke organisatie de nevenactiviteiten verricht worden bepaalt mede of de belangen

van dienst geraakt kunnen worden, bijvoorbeeld indien er een financiële of beleidsinhoudelijke relatie tussen de gemeente en de organisatie bestaat. De naam van de organisatie vormt daarom een essentieel onderdeel van de opgave.

Voor de transparantie is het tevens van belang om openbaar te maken welke beperkingen het college eventueel heeft gesteld aan de uitoefening van de nevenwerkzaamheid. Het gaat er volgens de memorie van toelichting immers om transparant te maken welke nevenactiviteiten worden uitgeoefend en welke dus toelaatbaar worden geacht door de overheidswerkgever.

Tevens verdient het aanbeveling om openbaar te maken met ingang van welke datum de nevenwerkzaamheid wordt verricht. Hierdoor kan – ook achteraf – door derden beoordeeld worden of in een bepaald tijdsbestek de belangen van de dienst geraakt (kunnen) zijn door de uitoefening van de nevenfunctie.

Het is voor zowel de transparantie van de overheid als voor de privacy van de betrokken ambtenaren van groot belang dat de gegevens actueel zijn. Beëindigde nevenactiviteiten dienen uit de opgave verwijderd te worden.

In de registratie van nevenwerkzaamheden bedoeld in het tweede lid van artikel 15:1e (huidig artikel 15:1:6) zullen in het algemeen meer gegevens per nevenfunctie opgenomen zijn dan de bovengenoemde, afhankelijk van de regels die het college daarvoor heeft opgesteld. Gedacht kan worden aan het tijdsbeslag van de nevenfunctie, concrete werkzaamheden binnen de nevenfunctie en of er een beloning aan verbonden is. Met het oog op de integriteit wordt het niet noodzakelijk geacht om ook deze gegevens openbaar te maken.

In het voorgaande is uitgegaan van nevenfuncties in de privé-sfeer. Het is daarnaast ook mogelijk dat een ambtenaar als gevolg van zijn functie of positie door het bestuur verzocht wordt om qualitate qua een bestuursfunctie of commissariaat te vervullen. Indien een dergelijke qq-nevenfunctie gekwalificeerd zou moeten worden als risicovol in het kader van de uitoefening van de hoofdfunctie dienen de qq-werkzaamheden beëindigd te worden.

1.5 Op welke wijze dienen de nevenwerkzaamheden openbaar gemaakt te worden?

De wet en de CAR-UWO laten de wijze van openbaarmaking vrij. De openbaarmaking kan geschieden door ter inzage legging van de gegevens op het gemeentehuis zoals dat is voorgeschreven voor de openbaarmaking van nevenfuncties van politieke ambtsdragers (artikel 12 Gemeentewet).

Daarnaast is plaatsing op internet mogelijk. Het College bescherming persoonsgegevens acht de integriteit van het openbaar bestuur een voldoende zwaarwegend belang om elektronische openbaarmaking van nevenwerkzaamheden van topmanagers bij de rijksoverheid te rechtvaardigen. Openbaarmaking via internet betekent dat een ieder buiten medeweten van de gemeente op elk tijdstip over de gegevens kan beschikken. Dat komt de transparantie ten goede, maar brengt het risico van misbruik van de gegevens met zich mee.

Voorbeeld van een regeling openbaarmaking nevenwerkzaamheden

Regeling openbaarmaking nevenfuncties van topambtenaren bij de gemeente

Grondslag: artikel 15:1e CAR/UWO

Artikel 1

Deze regeling is van toepassing op de volgende functies:

- 1) gemeentesecretaris
- 2) sectordirecteur

Artikel 2

Deze regeling heeft ten doel te regelen op welke wijze nevenwerkzaamheden openbaar worden gemaakt die de belangen van de dienst, voorzover deze in verband staan met de functie vervulling, kunnen raken en die verricht worden door de ambtenaar die een functie als bedoeld in artikel 1 van deze regeling vervult.

Artikel 3

Openbaarmaking van de nevenwerkzaamheden geschiedt door een actuele opgave van nevenwerkzaamheden in het gemeentehuis ter inzage te leggen.

Artikel 4

De opgave vermeldt:

- a) de hoofdfunctie (*bijvoorbeeld: gemeentesecretaris*)
- b) de nevenwerkzaamheden en de instanties waarbij deze verricht worden
(*bijvoorbeeld: 1^e : voorzitter bestuur Stichting X; 2^e : adviseur bij de Raad voor Y*)
- c) de datum van ingang van de nevenwerkzaamheden
- d) de eventueel aan het uitoefenen van de nevenwerkzaamheden gestelde beperkingen
(*bijvoorbeeld: de functionaris dient zich in zijn nevenfunctie als adviseur bij de Raad voor Y te onthouden van adviezen met betrekking tot projecten in de gemeente*)

Artikel 5

De gemeentesecretaris is verantwoordelijk voor de opgave van nevenwerkzaamheden van de ambtenaren die een functie als bedoeld in artikel 1 van deze regeling vervullen.

Artikel 6

Deze regeling treedt in werking met ingang van ...

2. Nieuwe CAR-UWO-bepaling over verplichte melding financiële belangen

Naast het regelen van openbaarmaking van nevenwerkzaamheden verplicht de Ambtenarenwet tot het stellen van voorschriften over de melding van financiële belangen. Daartoe is in de CAR-UWO het nieuwe artikel 15:1f opgenomen:

Artikel 15:1f Melding financiële belangen

- 1. Het college wijst ambtenaren aan die zijn aangesteld in een functie waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstrengeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is.*
- 2. De ambtenaar bedoeld in het eerste lid meldt aan het college, op een door dit orgaan te bepalen wijze, zijn financiële belangen respectievelijk bezit van en transacties in effecten, die de belangen van de dienst, voor zover deze in verband staan met de functievervulling, kunnen raken.*
- 3. Er wordt een registratie gevoerd van de meldingen bedoeld in het tweede lid.*
- 4. Het is de ambtenaar verboden financiële belangen te hebben, effecten te bezitten en transacties in effecten te verrichten waardoor de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voorzover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd. Omtrent dit verbod kunnen nadere regels worden gesteld.*

2.1 Toelichting financiële belangenverstrengeling

De meldplicht betreft in de eerste plaats financiële belangen. De memorie van toelichting zegt daarover het volgende. Het begrip financieel belang is zeer divers. Het kan gaan om het bezit van effecten, vorderingsrechten, onroerend goed, bouwgrond alsook om financiële deelneming in ondernemingen. Ook negatieve financiële belangen zoals schulden kunnen relevant zijn met het oog op belangenverstrengeling. Het gevaar van belangenverstrengeling ontstaat als een ambtenaar financiële belangen bezit die een onafhankelijke besluitvorming in de weg kunnen staan. Het gaat dan om belangen in ondernemingen die een relatie met de overheidsorganisatie hebben of kunnen krijgen. Een ambtenaar die functioneel betrokken is bij beslissingen ten aanzien van zo'n onderneming zou zich kunnen laten leiden door zijn persoonlijk financieel belang daarin.

Risico's zoals in de memorie van toelichting omschreven zullen zich ook bij gemeenten kunnen voordoen.

2.2 Toelichting oneigenlijk gebruik van (koersgevoelige) informatie

De meldplicht betreft in de tweede plaats het bezit van en transacties met effecten. Volgens de memorie van toelichting kunnen integriteitsrisico's ook ontstaan indien ambtenaren door hun functie-uitoefening beschikken over kennis die zij in de privé-sfeer kunnen gebruiken om er persoonlijk voordeel mee te behalen.

Koersgevoelige informatie kan beschreven worden als niet openbare bijzonderheden omtrent een instelling of omtrent de handel in effecten waarvan het openbaar worden naar verwachting invloed zal

hebben op de koers van de effecten van die instelling. Het risico van oneigenlijk gebruik doet zich voor in functies waar over koersgevoelige informatie kan worden beschikt zoals bij de ministeries van Economische Zaken en Financiën.

De hierboven beschreven risico's op misbruik van koersgevoelige informatie zullen zich in gemeenten niet of nauwelijks voordoen.

Op grond van artikel 15:1b sub c CAR-UWO (huidig artikel 15:1:3) is het de ambtenaar overigens reeds verboden om gebruik te maken van hetgeen hij in verband met zijn functie ter kennis is gekomen.

Op grond van de Wet toezicht effectenverkeer 1995 is handelen met voorkennis verboden.

2.3 Gemeentelijke functies die in aanmerking kunnen komen voor de meldplicht

Op grond van de nieuwe CAR-UWO-bepaling 15:1f dient het college ambtenaren aan te wijzen voor wie de meldplicht geldt, dat wil zeggen ambtenaren in functies met bijzondere risico's op financiële belangenverstremgeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie.

Met betrekking tot financiële belangenverstremgeling kan bij de gemeentelijke overheid gedacht worden aan ambtenaren die (functioneel of feitelijk) betrokken zijn bij grondzaken, subsidieverstrekking, sponsoring, verstrekking van leningen, verstrekking van garanties, inkoop en aanbesteding zoals bijvoorbeeld het gunnen van onderzoeks- en adviesopdrachten. Ambtenaren die deze taken verrichten zouden in de verleiding kunnen komen zich bij het nemen van functionele beslissingen te laten leiden door niet-functionele belangen zoals een persoonlijk financieel belang. Of er inderdaad sprake is van een bijzonder risico dient lokaal bepaald te worden; dit hangt af van de feitelijke werkzaamheden en bevoegdheden van de ambtenaar.

Ook ambtenaren die uit hoofde van hun functie (dan wel hun feitelijke werkzaamheden) beschikken of kunnen beschikken over koersgevoelige informatie zullen een meldplicht opgelegd moeten krijgen. Zij hebben immers de mogelijkheid deze informatie oneigenlijk te gebruiken of lopen het risico de schijn van oneigenlijk gebruik op te wekken. De inschatting is dat zich bij de gemeenten niet of nauwelijks bijzondere risico's zullen voordoen met betrekking tot oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie.

2.4 De nadere regeling van de meldplicht

Naast aanwijzing van de ambtenaren dient het college vast te stellen op welke manier financiële belangen en effectenbezit moeten worden gemeld. De gemelde belangen, bezittingen en transacties dienen vervolgens geregistreerd te worden. In artikel 15:1f tweede lid is bepaald dat de ambtenaar melding doet op een door het college te bepalen wijze. Nadere regels kunnen betrekking hebben op de volgende elementen.

- Het gebruik van een formulier voor de melding. Aangesloten kan worden bij de regels voor de melding van nevenwerkzaamheden.
- De functionaris aan wie de melding gedaan moet worden. Het verdient aanbeveling om deze

taak bij een daartoe aangewezen functionaris neer te leggen, zowel in verband met de bescherming van de privacy als in verband met de benodigde deskundigheid.

- De wijze van registratie in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Financiële activiteiten worden geacht nog in sterkere mate tot het privé-domein te behoren dan nevenactiviteiten. Hoewel financiële gegevens geen bijzondere gegevens zijn in de zin van de WBP worden persoonlijke financiën als een delicaat onderwerp beschouwd. De opgave en registratie van financiële belangen dienen vertrouwelijk behandeld te worden.
- De plicht van de ambtenaar tot het verstrekken van nadere gegevens over het financiële belang of het bezit van (of de transactie in) effecten. De mondeling of middels een formulier verstrekte opgave kan vragen oproepen en een nadere toelichting vergen. Ook kan behoefte bestaan aan inzage in relevante stukken. Het bevoegd gezag moet in de gelegenheid zijn om te beoordelen of de gemelde belangen en bezittingen een risico opleveren in de werkzaamheden van de ambtenaar. Is er sprake van een risico dan dient beoordeeld te worden hoe dit risico voorkomen of verkleind kan worden. De ambtenaar dient alle informatie te verschaffen die voor deze beoordeling nodig is.
- De wijze waarop de actualiteit van de registratie gewaarborgd wordt. Het verdient aanbeveling om de gegevens minimaal jaarlijks, bijvoorbeeld gekoppeld aan een functioneringsgesprek, met de ambtenaar door te nemen en zonodig bij te stellen.

Overigens is het mogelijk om naast de meldplicht voor de daartoe aangewezen ambtenaren te werken met een systeem van vrijwillige melding. Melden op basis van vrijwilligheid is zonder meer toegestaan en kan voor méér ambtenaren gelden dan degenen die aan bijzondere risico's blootstaan.

2.5 Het verbod op financiële belangen en effectenbezit

Het nieuwe CAR-artikel regelt niet alleen een meldplicht voor de daartoe aangewezen ambtenaren, maar – in het vierde lid – ook het verbod op een financieel belang, effectenbezit en effectenverkeer waardoor de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst, voorzover deze in verband staat met de functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.

Dit verbod geldt voor alle ambtenaren en niet alleen voor de ambtenaren die een meldplicht hebben. Het is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de ambtenaar om te voorkomen dat hij in (de schijn van) een situatie terecht komt dat hij in zijn functievervulling wordt beïnvloed door persoonlijke financiële belangen. Dat vloeit voort uit de algemene norm van goed ambtenaarschap en is nu uitdrukkelijk bepaald in artikel 15:1f, vierde lid.

Om het verbod toe te passen moet beoordeeld worden in hoeverre de belangen of bezittingen toelaatbaar zijn en welke risicobeperkende maatregelen eventueel nodig zijn. De vraag of een financieel belang toelaatbaar is kan niet eenduidig beantwoord worden. Bezien moet worden of het concrete financieel belang daadwerkelijk risico's met zich meebrengt bij het uitoefenen door de ambtenaar van zijn bevoegdheden en werkzaamheden.

Wordt het financiële belang of effectenbezit niet toelaatbaar geacht dan zal de werkgever op basis van de verbodsbepaling maatregelen moeten nemen om een risico op financiële belangenverstremming of

misbruik het hoofd te bieden. Daarbij dient eerst naar de minst ingrijpende oplossing gezocht te worden. Gedacht kan worden aan aanpassing van de taakhoud of overplaatsing in een andere functie. Is een dergelijke oplossing niet mogelijk dan is de ambtenaar verplicht het financieel belang af te stoten. Naar vaste jurisprudentie staat het beginsel van vrije arbeidskeuze er niet aan in de weg dat uit de gemaakte keuze voor een beroep beperkingen kunnen voortvloeien voor het daarnaast verrichten van andere werkzaamheden. Deze lijn zou naar analogie kunnen worden aangehouden voor het hebben van financiële belangen.

3. Aanbevelingen voor beleid over nevenwerkzaamheden en financiële belangen

- Geef voorlichting aan leidinggevend en medewerkers over het verbod op risicovolle nevenwerkzaamheden, financiële belangen en effectenbezit.
- Breng bij de introductie nieuwe ambtenaren op de hoogte van de verplichtingen.
- Ga met de verschillende organisatieonderdelen na waar specifieke integriteitsrisico's liggen. Inventariseer welke nevenwerkzaamheden voor een bepaald soort functie risico's met zich mee kunnen brengen. Besteed bijvoorbeeld extra aandacht aan het onderwerp nevenwerkzaamheden en financiële belangen bij ambtenaren die werken binnen risicogevoelige bedrijfsonderdelen zoals inkoop en aanbesteding.
- Stel nevenwerkzaamheden en financiële belangen in de functioneringsgesprekken aan de orde.
- Herinner het personeel elk jaar aan de verplichting om risicovolle nevenactiviteiten en financiële belangen te melden. Actualiseer naar aanleiding daarvan de registraties.
- Stel een functionaris aan bij wie financiële belangen (en eventueel ook nevenwerkzaamheden) in alle vertrouwelijkheid gemeld kunnen worden.
- Voer de registratie van nevenwerkzaamheden en financiële belangen centraal zodat het college inzicht heeft in de stand van zaken.
- Zorg voor vertrouwelijke behandeling van alle mondelinge en schriftelijke informatie over nevenwerkzaamheden, financiële belangen en effectenbezit van ambtenaren.

4 Omzetting UWO-artikelen naar CAR

Het huidige onderscheid tussen CAR-bepalingen en UWO-bepalingen in de gemeentelijke rechtspositie is niet in alle opzichten consistent. Er zijn UWO-artikelen die feitelijk geen uitwerking betreffen of waaraan gemeenten reeds gebonden zijn op grond van andere wetgeving. Dergelijke bepalingen lenen zich beter voor plaatsing als CAR-artikel. Zo drukt de bepaling dat een ambtenaar 'is gehouden zich te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt' een algemeen beginsel uit dat meer in de CAR dan in de UWO thuishoort. Ook de artikelen die samenhangen met de integriteit van ambtenaren (aannemen van geschenken, nevenwerkzaamheden) zijn toepassingen van algemene beginselen of bepalingen uit de Ambtenarenwet, de Algemene wet bestuursrecht of het Wetboek van Strafrecht.

Vooruitlopend op de vereenvoudiging van de CAR-UWO heeft het LOGA besloten om deze huidige UWO-artikelen reeds in CAR-artikelen om te zetten. Hiermee wil het LOGA het belang van deze integriteitsbepalingen onderstrepen en waarborgen dat deze bepalingen in alle gemeenten (uitgezonderd de G4) gelden.

Dat betekent dat de huidige artikelen 15:1:1 tot en met 15:1:8 worden vernummerd tot de artikelen 15:1 tot en met 15:1g. In bijlage 1 is de tekst van de artikelen onder de nieuwe nummering opgenomen.

4.1 Rol van de ondernemingsraad

Het college is op grond van de Ambtenarenwet en de CAR-UWO verplicht een regeling in te voeren over de openbaarmaking van nevenwerkzaamheden van de gemeentesecretaris en de directeuren van gemeentelijke diensten en bedrijven. De afweging of de openbaarmakingplicht voor nog andere topambtenaren geldt is voorbehouden aan het college. Hetzelfde geldt voor de vast te stellen regeling over de melding van financiële belangen: de aanwijzing van ambtenaren voor wie deze meldplicht geldt is voorbehouden aan het college.

De ondernemingsraad heeft geen instemmingsrecht op deze regelingen. Indien gewenst kan over die afwegingen van het college wel overlegd worden met de OR.

De wijze waarop de openbaarmaking geregeld wordt valt wel onder het instemmingsrecht van de ondernemingsraad. Hetzelfde geldt voor de wijze waarop de gegevens over financiële belangen worden gemeld en geregistreerd. Het gaat in beide gevallen om het gebruiken (verwerken) van persoonsgegevens zoals bedoeld in artikel 27, eerste lid, onderdeel k van de Wet op de ondernemingsraden.

4.2 Vrijwillige brandweer

De bepalingen over de openbaarmaking van nevenwerkzaamheden en de melding van financiële belangen zijn niet relevant voor de vrijwillige brandweer en daarom niet opgenomen in hoofdstuk 19 van de CAR-UWO.

4.3 Rechtskracht en inwerkingtreding

De gewijzigde Ambtenarenwet is per 1 mei 2003 in werking getreden. De wijzigingen in de CAR-UWO treden in werking op 1 januari 2007. Wijzigingen in de CAR-UWO die in het LOGA worden overeengekomen en u via een ledenbrief worden toegezonden krijgen binnen de gemeente rechtskracht wanneer ze door het college zijn vastgesteld. We adviseren de gemeente om de wijzigingen per 1 januari 2007 vast te stellen en per dezelfde datum (dan wel zo spoedig mogelijk daarna) te voorzien in de vaststelling van nadere regels over openbaarmaking van nevenfuncties en melding van financiële belangen.

5 Achtergrond van de wijziging in de Ambtenarenwet

De Ambtenarenwet bevat sinds 1997 bepalingen met betrekking tot het melden, registreren en verbieden van bepaalde nevenfuncties (LOGA-brief 8 oktober 1997, lbr. 97/189). In een overheidsorganisatie dienen bestuurders en ambtenaren hun taken onbevooroordeeld en objectief uit te oefenen. Verstremgeling van dienstbelangen en privé-belangen, en ook elke schijn daarvan, moet vermeden worden. Een overheidsorganisatie behoort in dat kader maatregelen te nemen.

Anderzijds geniet de ambtenaar net als iedere burger vrijheid om privé activiteiten te ontplooiën (vrijheid van vereniging, vakbondsvrijheid) en hij heeft recht op bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer. De verplichting activiteiten bij de werkgever te melden vormt een inbreuk op het privé-leven van de ambtenaar en daarmee op het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dergelijke beperkingen zijn alleen toegestaan voorzover ze een wettelijke grondslag hebben. De Ambtenarenwet voorziet daarin. Daarnaast dienen beperkingen die aan grondrechten raken een zwaarwegend belang te dienen. In dit geval is dat de bevordering van de integriteit van de overheid.

In de daarop volgende jaren heeft de wetgever de aandacht verder gericht op de individuele verantwoordelijkheid van ambtenaar voor integer handelen en op de vraag hoe binnen overheidsorganisaties de integriteit gewaarborgd kan worden. Eén en ander heeft geleid tot een aantal wijzigingen van de Ambtenarenwet. De eerste reeks van wijzigingen is neergelegd in de Wet van 23 januari 2003 tot wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit (Staatsblad 2003, 60, TK 27 602). Het gaat hierbij om de plicht tot openbaarmaking van nevenwerkzaamheden, de plicht financiële belangen te melden en de plicht een zogenaamde klokkenluiderregeling te treffen.

Een tweede reeks wijzigingen is neergelegd in de wet tot wijziging van de Ambtenarenwet in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit (Staatsblad 2005, 695, TK 29 436). Het gaat hierbij om de verplichting de ambtseed in te voeren, een gedragscode vast te stellen en integriteitbeleid te voeren. Deze wijzigingen zijn per 1 maart 2006 in werking getreden. U bent hierover geïnformeerd door de CvA-ledenbrief van 24 augustus 2005, lbr. 05/76.

5.1 Achtergrond informatie nevenwerkzaamheden

In de Ambtenarenwet waren reeds twee bepalingen over nevenwerkzaamheden opgenomen, namelijk de opdracht aan overheidswerkgevers om voorschriften vast te stellen ten aanzien van de melding en registratie van bepaalde nevenwerkzaamheden (125 lid 1 sub j) en de opdracht voorschriften vast te stellen ten aanzien van het verbieden van bepaalde nevenwerkzaamheden (sub k). Voor de gemeenten zijn die voorschriften in artikel 15:1e (huidig artikel 15:6:1 UWV) neergelegd.

Het gaat hierbij om het melden en registreren van nevenwerkzaamheden (dan wel nevenfuncties/nevenactiviteiten, zowel betaald als onbetaald en zowel buiten als binnen diensttijd) die de belangen van de dienst, voor zover deze in verband staan met de functievervulling van de ambtenaar, kunnen raken. Het gaat dus om nevenactiviteiten die raakvlakken kunnen hebben met de functievervulling van de ambtenaar. Als voorbeeld kan dienen de ambtenaar die in zijn vrije tijd als lid van een wijkvereniging actie onderneemt tegen de omleiding van een weg. Indien deze ambtenaar als planoloog bij de gemeente werkzaam is zullen er raakvlakken met zijn functievervulling bestaan of

kunnen ontstaan en heeft hij een meldingsplicht. Is de ambtenaar werkzaam in het jeugdbeleid dan zal hij die meldingsplicht niet hebben.

Het verbod ziet op nevenwerkzaamheden waarbij een goede functieervulling of het goed functioneren van de dienst, voor zover deze in verband staan met de functieervulling, "niet in redelijkheid zou zijn verzekerd". Het verbod is beperkter geformuleerd dan de meldingsplicht.

5.2 Inhoud van de wijzigingen in de Ambtenarenwet

Het gewijzigde artikel 125 Ambtenarenwet bepaalt dat voorschriften worden vastgesteld betreffende:

Lid 1 (a tot en met k.....)

- l. de openbaarmaking van de krachtens onderdeel j geregistreerde nevenwerkzaamheden van ambtenaren aangesteld in een functie waarvoor ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst openbaarmaking van de nevenwerkzaamheden noodzakelijk is;
- m. een procedure voor het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar hij werkzaam is;

Lid 2 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden voor ambtenaren door of vanwege het rijk aangesteld in een functie waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstremgeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is, voorschriften vastgesteld betreffende de melding van financiële belangen respectievelijk van het bezit van en transacties in effecten, die de belangen van de dienst, voor zover deze in verband staan met de functieervulling, kunnen raken.

5.3 Voorgeschiedenis wijziging CAR-UWO

De wijzigingen in de Ambtenarenwet met betrekking tot openbaarmaking nevenwerkzaamheden en melding financiële belangen zijn reeds per 1 mei 2003 van kracht geworden. Het LOGA heeft destijds deze wijzigingen niet opgenomen in de CAR-UWO. Het gaat om zware inbreuken op de privacy van de betrokken ambtenaren. Hieraan behoort een deugdelijke belangenafweging vooraf te gaan en informatieverstrekking aan de overheidswerkgever. Inmiddels hebben enkele andere overheidssectoren, waaronder het rijk, de wettelijke bepalingen in de rechtspositie opgenomen. Aan de rijksregeling in het ARAR is voorafgaand verplicht advies gegeven door het College Bescherming Persoonsgegevens over de gevolgen van de wettelijke bepalingen voor de bescherming van persoonsgegevens. Het LOGA maakt in deze ledenbrief gebruik van het advies van het CBP.

Hoogachtend,

Landelijk Overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden



drs. mr. C.M. Sjerps,
secretaris