

HANDREIKING NEVENWERKZAAMHEDEN EN FINANCIËLE BELANGEN

Inleiding

Het staat medewerkers van waterschappen in beginsel vrij om naast de werkzaamheden voor het waterschap nevenwerkzaamheden te verrichten en/of financiële belangen te hebben. In sommige situaties kan echter een potentiële botsing van belangen ontstaan. Alle nevenwerkzaamheden voor een organisatie, instantie of bedrijf waaruit een conflicterende situatie zou kunnen ontstaan, moeten daarom op grond van de wet worden gemeld. Hetzelfde geldt voor financiële belangen die een medewerker heeft, bijvoorbeeld via eigendom van grond of in bedrijven waarmee het waterschap zakendoet. Afhankelijk van de situatie kan het verrichten van bepaalde nevenwerkzaamheden of het hebben van bepaalde financiële belangen verboden worden.

Mede gelet op het feit dat de verwachting bestaat dat ambtenaren in de toekomst alleen maar meer in flexibele werkvormen zullen opereren (fulltime/parttime, privaat/publiek), is het zaak goed te kijken hoe andere werkzaamheden en financiële belangen zich verhouden tot de positie van ambtenaar en medewerker van het waterschap. Met deze handreiking wordt beoogd handvatten te bieden op basis waarvan waterschappen zelf nader invulling kunnen geven aan de verplichting tot het melden van nevenfuncties en tot het melden van financiële belangen. De handreiking gaat in op wat nevenwerkzaamheden en financiële belangen zijn, welke nevenwerkzaamheden en financiële belangen moeten worden gemeld en wat de onderliggende afwegingen daarbij zijn.

Wettelijke basis

Artikel 5 Ambtenarenwet

1. Een overheidswerkgever draagt zorg voor:

(...)

- b. de registratie van nevenwerkzaamheden van ambtenaren die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met hun functie vervulling, kunnen raken;
- c. de openbaarmaking van de krachtens onderdeel b geregistreerde nevenwerkzaamheden van ambtenaren aangesteld in een functie waarvoor ter bescherming van de integriteit van de openbare dienst openbaarmaking van nevenwerkzaamheden noodzakelijk is;
- d. de aanwijzing van ambtenaren die werkzaamheden verrichten waaraan in het bijzonder het risico van financiële belangenverstremgeling of het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie verbonden is, het aanwijzen van de financiële belangen die zij niet mogen bezitten of verwerven en de registratie van de door hen gedane meldingen als bedoeld in artikel 8, tweede lid, onderdeel b;

Artikel 8 Ambtenarenwet

1. Het is de ambtenaar niet toegestaan:

- a. nevenwerkzaamheden te verrichten waardoor de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functie vervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd;
- b. middellijk of onmiddellijk deel te nemen aan aannemingen en leveringen ten behoeve van openbare diensten, tenzij de overheidswerkgever waarmee hij een arbeidsovereenkomst heeft daarvoor toestemming heeft verleend;

c. financiële belangen te hebben, effecten te bezitten of effectentransacties te verrichten waardoor de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd;

d. financiële belangen te bezitten of te verwerven, welke door de overheidswerkgever waarmee hij een arbeidsovereenkomst heeft zijn aangewezen op de voet van artikel 5, eerste lid, onderdeel d;

e. zonder toestemming van de overheidswerkgever giften, vergoedingen, beloningen en beloften van een derde aan te nemen of hierom te vragen, indien de ambtenaar als ambtenaar met deze derde betrekkingen onderhoudt.

2. De ambtenaar is verplicht aan de overheidswerkgever waarmee hij een arbeidsovereenkomst heeft:

a. opgave te doen van de nevenwerkzaamheden die hij verricht of voornemens is te gaan verrichten, die de belangen van de dienst voor zover deze in verband staan met zijn functievervulling, kunnen raken;

b. indien hij is aangewezen in de zin van artikel 5, eerste lid, onderdeel d, melding te doen van zijn financiële belangen alsmede van het bezit van en transacties met effecten die de belangen van de openbare dienst voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, kunnen raken en daaromtrent desgevraagd nadere informatie te verschaffen.

3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de toepassing van het eerste en tweede lid.

Basisnormen Integriteit overheid

6. Nevenwerkzaamheden

a. Er is een nadere regeling voor de verplichte melding van nevenwerkzaamheden.

b. De organisatie houdt een geactualiseerd overzicht bij van de gemelde nevenwerkzaamheden.

c. Er is een nadere regeling voor de verplichte openbaarmaking van gemelde nevenwerkzaamheden.

7. Financiële belangen

Er is een nadere regeling voor de verplichte melding van financiële belangen en transacties in effecten. Er worden functies aangewezen waarvoor deze meldplicht geldt.

Nevenwerkzaamheden

In algemene zin kan het als positief worden gezien wanneer medewerkers functies vervullen in (maatschappelijke) organisaties of instellingen, bijvoorbeeld als bestuurder of vrijwilliger. Het is goed dat medewerkers binding hebben met de wereld buiten de eigen organisatie en weten wat er leeft. In sommige situaties kan er echter een potentiële botsing van belangen ontstaan. Ter voorkoming van belangenverstremgeling stelt de wet regels met betrekking tot de melding, het verbod, de registratie en de openbaarmaking van nevenwerkzaamheden. Uitgangspunt daarbij is dat een ambtenaar het algemeen belang dient en onafhankelijk en onpartijdig dient te handelen. Dit betekent dat een ambtenaar handelt in het belang van het waterschap en/of de samenleving en zich daarvan niet laat afleiden door eigen belang. Raakvlakken tussen functionele taken en nevenwerkzaamheden kunnen leiden tot een botsing van belangen. Daardoor kan een onafhankelijke beoordeling en het goed functioneren van het waterschap in gevaar komen of kan de schijn daarvan ontstaan.

Wat zijn nevenwerkzaamheden?

Nevenwerkzaamheden zijn werkzaamheden die medewerkers naast hun werk voor het waterschap verrichten. Voorbeelden van nevenwerkzaamheden zijn bestuursfuncties, commissariaten, vrijwilligerswerk, een tweede baan, een eigen bedrijf en aandeelhouderschap. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen bezoldigde en onbezoldigde nevenfuncties. Bezoldigde nevenfuncties zijn functies waar een vergoeding tegenover staat. Onbezoldigde nevenfuncties zijn functies waar geen vergoeding tegenover staat. In het geval van vrijwilligerswerk is bijvoorbeeld doorgaans sprake van een onbezoldigde nevenfunctie.

Welke nevenwerkzaamheden moeten worden gemeld?

De nevenwerkzaamheden die moeten worden gemeld zijn:

- (voorgenomen) nevenwerkzaamheden die raakvlakken hebben met de uitoefening van de functie bij het waterschap;
- werkzaamheden die (kunnen) leiden tot een botsing met of onverenigbaar zijn met belangen van het waterschap waarmee de medewerker in zijn functie te maken heeft;
- nevenwerkzaamheden die het risico op schade met zich mee kunnen brengen voor de organisatie. Het gaat hier met name om werkzaamheden die de geloofwaardigheid of het imago van het waterschap kunnen aantasten.

Bij de overweging om nevenwerkzaamheden al dan niet te melden dient gerealiseerd te worden dat ook het oordeel van de buitenwereld van belang is. Een medewerker kan zijn verschillende rollen wellicht zelf onderscheiden, maar als de nevenwerkzaamheden mogelijk het beeld van belangenverstremgeling oproepen, is dit ook schadelijk voor het vertrouwen in de overheid en dient de nevenwerkzaamheid te worden gemeld.

Het verdient overweging om van medewerkers te verlangen alle (bezoldigde) nevenwerkzaamheden te melden, zodat de beoordeling van de wenselijkheid van de combinatie bij het waterschap ligt. Dit voorkomt dat nevenwerkzaamheden ten onrechte niet worden gemeld door een onjuiste afweging van de medewerker. Het waterschap behoudt op deze manier de regie en kan in dezen eenduidig beleid voeren. Voor het in ontvangst nemen van de meldingen is het raadzaam een specifieke functionaris aan te wijzen die de coördinatie verzorgt. Deze functionaris kan ook de coördinatie van meldingen van financiële belangen verzorgen.

Het verbod, de registratie en de openbaarmaking

Indien een medewerker een nevenwerkzaamheid bij het waterschap meldt, dient deze melding door het waterschap geregistreerd te worden.

De geregistreerde nevenwerkzaamheid kan in bepaalde gevallen door het waterschap openbaar worden gemaakt. Dit gebeurt alleen indien dit nodig is ter bescherming van de integriteit van het waterschap. De openbaarmaking moet een wezenlijke bijdrage leveren aan een transparant en deugdelijk optreden van het waterschap. De achterliggende gedachte is niet alleen dat de samenleving in staat wordt gesteld inzicht te hebben in het reilen en zeilen van het waterschap en de mogelijkheid heeft om onrechtmatigheden aan de orde te stellen, maar ook dat met de openbaarmaking een impuls wordt gegeven aan zorgvuldig werken, hetgeen de werkwijze van het waterschap ten goede komt. Openbaarmaking maakt duidelijk welke nevenactiviteiten worden uitgeoefend, maar ook welke nevenactiviteiten kennelijk door de werkgever toelaatbaar worden geacht.

Openbaarmaking van nevenwerkzaamheden brengt een verdergaande inbreuk op de persoonlijke levenssfeer met zich mee dan het enkel registreren hiervan. Afgewogen moet worden of het belang dat met de openbaarmaking wordt gediend, zo'n inbreuk rechtvaardigt. De wetgever acht dit het geval bij (top)ambtenaren die dicht bij de politiek staan en regelmatig publiekelijk optreden. Gedacht kan worden aan de secretaris-directeur, directeuren van het waterschap en andere (top)functionarissen. Uitgangspunt is dat bij dit soort ambtenaren publiekelijk over hun nevenwerkzaamheden geoordeeld moet kunnen worden.

Het waterschap kan een nevenwerkzaamheid verbieden indien de goede vervulling van de functie of het goed functioneren van het waterschap, voor zover deze in verband staat met de functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd. Daarvan kan sprake zijn wanneer de werkzaamheden direct raken aan de functionele taken van de ambtenaar en belangenverstremming dreigt. Een juridisch adviseur mag bijvoorbeeld niet in privéhoedanigheid optreden als adviseur van organisaties, waarmee hij ook vanuit het waterschap te maken heeft of redelijkerwijs te maken kan hebben. Nevenwerkzaamheden kunnen in beginsel ook worden verboden indien deze in combinatie met de functie bij het waterschap te belastend is.

Financiële belangen

Behalve nevenwerkzaamheden kan ook het hebben van bepaalde financiële belangen of het verrichten van bepaalde financiële transacties (de schijn van) belangenverstremming veroorzaken. Daarnaast brengt het hebben van een financieel belang het risico met zich mee van oneigenlijk gebruik van informatie die in de functie-uitoefening is verkregen. Ter voorkoming van deze integriteitsrisico's stelt de wet regels met betrekking tot de melding van financiële belangen en het (melden van het) bezit van en transacties in effecten. Ook hier is het uitgangspunt dat de ambtenaar onafhankelijk en onpartijdig handelt.

Het melden van financiële belangen ligt gevoeliger dan het melden van nevenwerkzaamheden. Voor het in ontvangst nemen van de meldingen is het raadzaam een specifieke functionaris aan te wijzen die de coördinatie verzorgt. Deze functionaris kan ook de coördinatie van meldingen van nevenwerkzaamheden verzorgen.

Wat zijn financiële belangen?

Het begrip financieel belang is zeer divers. Het kan gaan om het bezit van effecten, vorderingsrechten, onroerende zaken, bouwgrond alsook om financiële deelnemingen in ondernemingen. Ook negatieve financiële belangen, zoals bijvoorbeeld hypothecaire schulden, kunnen in verband met mogelijke belangenverstremming relevant zijn.

Financiële belangen zullen, in tegenstelling tot het uitoefenen van nevenwerkzaamheden, minder vaak een directe relatie met het werk hebben. Dit maakt dat vooraf niet eenduidig kan worden aangegeven welke financiële belangen wel en welke niet toelaatbaar zijn in relatie tot de te vervullen functie. Of een bepaald financieel belang daadwerkelijk risico's met zich brengt, is onder meer afhankelijk van het concrete financieel belang en de concrete taakhoud van de desbetreffende ambtenaar. Het ligt derhalve in de rede dat een regeling voor de melding van financiële belangen wordt toegesneden op de aard van de functie of het ambt.

Welke financiële belangen moeten worden gemeld?

De meldingsplicht van financiële belangen is beperkt tot die gevallen waarin het belang van de integriteit van het waterschap het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de ambtenaar overstijgt. Dit is het geval bij:

- financiële belangen die een bedreiging kunnen vormen voor de onafhankelijke en objectieve functie-uitoefening van de desbetreffende ambtenaar (belangenverstremgeling); en
- het bezit van of transacties in die effecten die een relatie kunnen hebben met de informatie waarvan de ambtenaar in zijn functie-uitoefening kennis kan nemen (oneigenlijk gebruik informatie).

Waar het bij nevenwerkzaamheden overweging verdient om van medewerkers te verlangen alle (bezoldigde) nevenwerkzaamheden te melden opdat het waterschap regie houdt, geldt dat bij het melden van financiële belangen gezien de gevoeligheid daarvan niet. Van medewerkers kan niet verwacht worden dat zij alle financiële belangen die zij hebben melden. Wel kan van hen worden vereist dat zij relevante financiële belangen melden. Het verdient daarbij aanbeveling dat medewerkers worden gevraagd ook de financiële belangen waarover twijfel bestaat of deze gemeld moeten worden, te melden. Op deze manier wordt recht gedaan aan de gevoeligheid van financiële belangen, maar behoudt het waterschap wel de mogelijkheid medewerkers aan te spreken op het niet-melden van een relevant financieel belang.

Belangenverstremgeling

Het gevaar van belangenverstremgeling speelt als een ambtenaar financiële belangen heeft die een onafhankelijke besluitvorming kunnen beïnvloeden. In de praktijk kan het risico van financiële belangenverstremgeling zich onder meer voordoen bij ambtenaren die betrokken zijn bij of beslissingsbevoegd zijn inzake bijvoorbeeld aanbestedingen, subsidieverstrekingen, steunverlening, het verstrekken van leningen of het verlenen van advies- en onderzoeksopdrachten. Zo'n ambtenaar zou in de verleiding kunnen komen zich bij het nemen van functionele beslissingen te laten leiden door persoonlijk financieel belang.

De meldplicht van een ambtenaar werkzaam bij facilitaire zaken die uitsluitend en alleen catering in zijn takenpakket heeft, kan bijvoorbeeld wel het financieel belang in een cateringbedrijf betreffen, maar niet een financieel belang in een computerbedrijf ook al heeft zijn dienst daar wellicht een relatie mee.

Oneigenlijk gebruik van in de functie-uitoefening verkregen informatie

Het gevaar van oneigenlijk gebruik van in de functie-uitoefening verkregen informatie kan ontstaan indien ambtenaren in de uitoefening van de functie kunnen beschikken over kennis, die zij in de privésfeer zouden kunnen aanwenden om er persoonlijk voordeel mee te behalen. Hiervan is met name sprake wanneer een ambtenaar in zijn functie-uitoefening toegang heeft tot koersgevoelige informatie. Het gaat hierbij veeleer om het risico op aantasting van de geloofwaardigheid van de organisatie. Alleen al het bestaan van de mogelijkheid van dergelijke oneigenlijke gedragingen kan een beeld oproepen dat zich niet verhoudt met een zorgvuldig opererende en integere overheidsorganisatie.

