

## **TOELICHTING GEDRAGSCODE VOOR AMBTENAREN BIJ DE GEMEENTE ARNHEM**

### **1. Toelichting goed ambtenaarschap**

De term "goed ambtenaarschap" verwijst naar de verplichting zich te gedragen "zoals een goed ambtenaar betaamt". Deze verplichting is neergelegd in artikel 15:1 van de collectieve rechtspositieregeling voor gemeentepersoneel, de CAR-UWO.

Het niet nakomen van verplichtingen kan worden beschouwd als plichtsverzuim en bestraft worden.

In dit verband zijn ook van belang de gemeentelijke regelingen over ongewenst gedrag, seksuele intimidatie en discriminatie.

### **2. Toelichting vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie**

Het vertrouwelijk omgaan met gevoelige informatie waarborgt de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van de overheid. De samenleving moet erop kunnen vertrouwen dat een ambtenaar de privacy van burgers respecteert. Ook uw privacy als ambtenaar dient door de organisatie gerespecteerd te worden. Daarom gebruikt de overheid informatie alleen voor het doel waarvoor deze verkregen is.

De Ambtenarenwet verplicht de ambtenaar om geheimhouding te bewaren over bepaalde zaken die hij in zijn functie komt te weten (artikel 125a derde lid). De rechtspositie verbiedt oneigenlijk gebruik van kennis die ambtenaren in hun functie hebben opgedaan (artikel 15:1b CAR-UWO). Een voorbeeld daarvan is het doorgeven van informatie over een gemeentelijk budget voor een bouwproject, zodat aanbidders daar in een offerte rekening mee kunnen houden.

Bij indiensttreding kan men verplicht worden een geheimhoudingsverklaring te ondertekenen.

### **3. Toelichting nevenfuncties en andere privé-activiteiten**

Een ambtenaar dient het algemeen belang en werkt onpartijdig. Dat wil zeggen dat geen vermenging optreedt met oneigenlijke belangen en dat ook de schijn van vermenging wordt vermeden. Raakvlakken tussen functionele taken en privé-activiteiten van ambtenaren kunnen leiden tot botsing of verstrengeling van belangen. Daardoor kan een onafhankelijke beoordeling in gevaar komen of kan de schijn daarvan ontstaan. Dergelijke nevenactiviteiten kunnen verboden worden (artikel 15:1e CAR-UWO).

Ambtenaren zijn verplicht om nevenactiviteiten die een raakvlak met hun werk (kunnen) hebben te melden. De meldingen worden door de gemeente geregistreerd. Een voorbeeld is het in de vrije tijd voeren van acties tegen een nieuwe rijksweg, terwijl men als planoloog bij de plannen tot aanleg betrokken is.

De begrippen nevenfunctie, nevenwerkzaamheid, nevenactiviteit en privé-activiteit zijn hier op één lijn gesteld. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen betaalde en onbetaalde activiteiten. Veel vormen van vrijetijdsbesteding beïnvloeden het werk bij de gemeente overigens niet. Bijvoorbeeld bestuurlijke activiteiten binnen een politieke partij of een bestuursfunctie bij een sportvereniging of in het culturele leven. Als er geen enkele relatie bestaat met de functie, hoeft de activiteit niet gemeld te worden.

Een ambtenaar heeft de vrijheid om te kiezen welke activiteiten hij buiten zijn werk wil verrichten. Daarmee heeft hij dus ook de verantwoordelijkheid om af te wegen of deze activiteit te combineren is met zijn functie bij de gemeente. Dat is niet altijd eenvoudig te beoordelen. Belangenverstrengeling kan zich op allerlei manieren voordoen. Bij de

beoordeling van de risico's van nevenwerkzaamheden kunnen enkele vragen behulpzaam zijn.

- Is er verwevenheid met het functionele beleidsterrein?
- Bestaat er een risico dat ambtelijke informatie wordt gebruikt?
- Kunnen er persoonlijke confrontaties in de functie plaatsvinden?
- Hoe is de reputatie van de organisatie, het bedrijf of de branche?
- Hoe zal de buitenwereld tegen de combinatie van functies aankijken?
- Wat is de tijdbelasting van de nevenwerkzaamheden?

Men moet erop bedacht zijn dat belangen elkaar in de loop van de tijd kunnen gaan raken door verandering in omstandigheden, bijvoorbeeld in de functie, in de relatie tussen gemeente en privé-activiteit of door gemeentelijke herindeling.

Sommige privé-activiteiten hoeven geen relatie te hebben met de inhoud van uw werk, maar zitten toch in de gevarezone. Zo kan een bijbaan in de avonduren en weekeinden zo veel van een ambtenaar vergen dat zijn normale werk er door in het gedrang komt. Maar ook maatschappelijke afkeurenswaardige activiteiten van ambtenaren kunnen schade toebrengen aan "het aanzien van het ambt". Nevenactiviteiten met (mogelijk) schadelijke gevolgen voor de gemeente kunnen verboden worden.

Na melding van de activiteit toetst de organisatie of er voor de gemeente risico's kunnen kleven aan de privé-activiteiten. In sommige gevallen zullen risico's ondervangen kunnen worden door afspraken tussen ambtenaar en leidinggevende. Zo'n afspraak kan zijn dat in de functie geen werkzaamheden verricht worden in relatie tot de organisatie of het bedrijf waar men privé bij betrokken is. Is dat niet mogelijk, dan is ook denkbaar dat men een geheel andere functie binnen de gemeente gaat uitoefenen. Een afspraak kan ook zijn dat alleen in de weekenden als muzikant opgetreden wordt. Of dat de werkzaamheden als zelfstandige alleen in andere regio's uitgeoefend worden. Als de risico's niet te beperken of te ondervangen zijn, dan zal de gemeente de nevenwerkzaamheden (kunnen) verbieden.

Het belang van de gemeente gaat niet altijd boven het privé-belang van een ambtenaar. De uitoefening van bepaalde grondrechten heeft voorrang op het belang van de werkgever. Een voorbeeld daarvan is het als burger bezwaar maken tegen een OZB-aanslag door een ambtenaar van de afdeling Belastingen. Zijn werkinhoud mag er niet toe leiden dat hij zijn recht op bezwaar en beroep tegen overheidsbeslissingen niet kan uitoefenen. Wel zal hij op kantoor werk en privé gescheiden moeten houden en kan hij dus niet belast worden met de behandeling van zijn eigen bezwaarschrift.

Nevenactiviteiten kunnen positieve gevolgen hebben voor de functie-uitoefening. Het schrijven van artikelen in een vakblad kan gunstig zijn voor de professionele uitstraling van de gemeente en voor de kennisverdieping van de ambtenaar. Wel moeten er afspraken worden gemaakt over de vraag of op eigen titel dan wel als gemeenteambtenaar wordt gepubliceerd, over de inhoud van de artikelen in relatie tot het politieke beleid, in wiens tijd het werk verricht wordt en of een eventuele beloning behouden mag worden.

Een ambtenaar mag niet als zelfstandige ingehuurd worden door de gemeente waarbij hij in dienst is. De CAR-UWO (artikel 15:1g) verbiedt de ambtenaar direct of indirect werk aan te nemen of diensten/goederen te leveren ten behoeve van de gemeente. Het is dus niet toegestaan om voor een deel van de week als ambtenaar werkzaam te zijn en voor een ander deel in het kader van een eigen bedrijf werkzaamheden uit te voeren voor de gemeente.

Voor politieke nevenfuncties, zoals wethouder of raadslid, gelden aparte regels. Men kan bijvoorbeeld niet tegelijkertijd ambtenaar en bestuurder zijn in dezelfde gemeente. Ook geldt er een aparte regeling voor verlof of non-activiteit.

Vakbondsactiviteiten nemen een bijzondere plaats in. Er geldt een verlofregeling ten behoeve van vakbondsactiviteiten tijdens werktijd (artikel 6:4:2 CAR-UWO). De Ambtenarenwet (artikel 125 lid 2) bepaalt dat in de rechtspositie geregeld moet worden dat ambtenaren in risicovolle functies verplicht worden hun financiële belangen te melden. Deze meldplicht staat in artikel 15:1f CAR-UWO.

#### **4. Toelichting geschenken, aanbiedingen en incidentele vergoedingen**

Een ambtenaar handelt onafhankelijk en onpartijdig. Burgers en organisaties worden op gelijke wijze bejegend. Een ambtenaar geeft geen voorkeursbehandelingen en vermijdt ook de schijn daarvan.

Het Wetboek van Strafrecht (artikelen 362 en 363) stelt het aannemen van giften, beloften of diensten door een ambtenaar strafbaar als deze hem zijn gegeven met de bedoeling in zijn werk iets te doen of na te laten. De CAR-UWO verbiedt het aannemen van steekpenningen. De CAR-UWO verbiedt ook het verzoeken om en aannemen van geschenken of beloften zonder toestemming van het college (artikel 15:1c).

Voor alle geschenken en voordelen geldt: bedenk wat de achterliggende bedoeling van de gever kan zijn. De bedoeling van de gever kan blijken uit de aard van het geschenk. Er is een verschil tussen een bedrijfskalender en een persoonlijk cadeautje, zoals een zeldzame postzegel die nog aan de collectie van een ambtenaar ontbreekt. Een duur cadeau (meer dan € 50) mag in geen geval geaccepteerd worden.

Ook het tijdstip waarop een geschenk wordt aangeboden is van belang. Een jaarlijkse attentie met de kerst is een gebruikelijk gebaar in zakelijke relaties. Een cadeaubon voor de technische ondersteuning van een medewerker bij een congres kan beschouwd worden als gebaar van dank dat geen verplichtingen voor de toekomst schept. Dat ligt anders als een medewerker een blijk van waardering ontvangt terwijl het werk nog niet beëindigd is. Dan zal een geschenk bedoeld kunnen zijn om hem te "paaien" of op zijn minst die indruk te wekken. Daarom mag in een onderhandelingsfase of voorafgaand aan andere handelingen die beslissend zijn voor de gever, geen geschenk geaccepteerd worden.

De omstandigheid dat een geschenk in het openbaar wordt aangeboden of juist zonder dat anderen het zien, werpt ook een licht op de bedoeling van de gever. Geschenken die bij het huisadres worden aangeboden wekken de schijn van beïnvloeding en mogen niet aanvaard worden.

Door het melden van aanbiedingen en geschenken krijgt de organisatie zicht op de aard van relaties met derden en de handelwijze van het personeel. Zinnige vragen zijn bijvoorbeeld of het geschenk een incidenteel geval is of dat de betrokken ambtenaar vaker iets ontvangt van dezelfde relatie. En of ook andere ambtenaren van dezelfde relatie regelmatig iets aangeboden krijgen en accepteren.

Inzicht in het gedrag geeft het management de mogelijkheid om bij te sturen indien dat nodig is. Zo kan een relatie die een waardevol geschenk heeft aangeboden op de hoogte worden gebracht van het gemeentelijk beleid, bijvoorbeeld door de gedragscode bekend te maken.

Geschenken die een ambtenaar van derden krijgt in verband met zijn functie zijn eigendom van de gemeente. Binnen de gemeente kan ervoor gekozen worden om ontvangen geschenken met alle collega's te delen, te verloten, in het gemeentehuis te plaatsen of een andere bestemming te geven.

#### **5. Toelichting uitnodigingen voor reizen, congressen, evenementen en diners**

De aanwezigheid van medewerkers bij bijeenkomsten en evenementen zal doorgaans een directe functionele betekenis hebben voor de gemeente: het profileren van een gemeenteonderdeel, het delen van ervaringen, het opdoen van kennis, de mogelijkheid waardevolle contacten te leggen of te onderhouden. Ontbreekt die betekenis, dan wordt de uitnodiging afgeslagen.

Als een ambtenaar wordt uitgenodigd om bijvoorbeeld een spreekbeurt te houden op een symposium zullen er, net als bij nevenactiviteiten, afspraken moeten worden gemaakt over de vraag of dat namens de gemeente dan wel op persoonlijke titel gebeurt en of het tijdens dan wel buiten werktijd plaatsvindt. Voor een lezing op persoonlijke titel onder werktijd moet verlof gevraagd worden. Voor een lezing namens de gemeente mag de ambtenaar geen geldelijke beloning aanvaarden.

Uitnodigingen voor ontspannende activiteiten kunnen tegelijkertijd functioneel zijn. Een etentje ter afsluiting van een goed verlopen project bestendigt de relatie tussen partijen. Tijdens het onderhandelingsproces kan een gezamenlijke lunch of diner met een relatie zinvol zijn. Dit dient de ambtenaar samen met de leidinggevende te beoordelen. Er kunnen tegelijkertijd risico's aan vastzitten. Een overdadig diner met attracties op kosten van een derde kan een sfeer van verplichtingen scheppen. Een uitnodiging moet daarom kritisch bekeken worden.

Een ambtenaar moet vermijden dat hij meer dan eens door een zakelijke relatie op een lunch getrakteerd wordt maar zelf niet op kosten van de gemeente iets aanbiedt.

## **6. Toelichting verantwoord omgaan met gemeentelijke voorzieningen en personeelsregelingen**

Alle zaken binnen het gemeentehuis worden bekostigd met gemeenschapsgeld. Ze zijn dus bestemd voor gemeentelijke doeleinden. Dat geldt van internetaansluiting tot suikerzakje.

In de CAR-UWO (artikel 15:1b) is bepaald dat een ambtenaar zonder toestemming privé geen gebruik mag maken van interne diensten en eigendommen van de gemeente. In dit verband zijn van belang de gemeentelijke regelingen over e-mail- en internetgebruik, mobiele telefoons, gemeentelijke eigendommen, werktijden en het ziekteverzuimprotocol.

## **7. Toelichting belangen van familieleden, vrienden en ex-collega's**

De CAR-UWO kent geen bepaling die een ex-ambtenaar verbiedt om tegen beloning werkzaamheden voor de gemeente te verrichten. De Gemeentewet (en de modelcode voor bestuurders) kent wel zo'n verbod voor oud-bestuurders.

In gemeentelijke gunnings- en aanbestedingsregels kunnen voorschriften zijn opgenomen over de positie van voormalig personeelsleden.

Het inhuren van een ex-collega heeft voor de gemeente praktische voordelen, maar ook nadelen. Voormalig ambtenaren kunnen oneigenlijk gebruikmaken van hun kennis en contacten die ze hebben opgedaan in hun ambtelijke functie. Soms worden bij uitdiensttreding van een collega die voor zichzelf begint afspraken gemaakt over toekomstige opdrachten. Deze praktijken zijn concurrentievervalsend en kunnen de geloofwaardigheid en integriteit van de overheid aantasten.

*Noot.*

*Zie voor de regels met betrekking tot het inhuren van ex-collega's de hieronder genoemde circulaire van 5 juli 2010 over ambtelijke integriteit voor ex-ambtenaren.*

## **8. Toelichting reageren op niet-integere zaken**

Voor de integriteit van een organisatie is het belangrijk dat medewerkers zich vrij voelen om misstanden intern aan te kaarten. Het begrip "misstand" is breed: het kan gaan om fraude, diefstal van kantoormeubilair, het bevoordelen van vrienden bij het verlenen van een vergunning, het achterhouden van relevante informatie door een wethouder, het door een manager onderhands regelen van vacaturevervulling etc.

Er mag in principe niet "gelekt" worden naar de pers. Vermoedens van misstanden in de organisatie zijn interne aangelegenheden waarmee vertrouwelijk omgegaan moet worden. Er zijn echter omstandigheden denkbaar dat het naar buiten brengen van vertrouwelijke informatie door een ambtenaar terecht is, bijvoorbeeld als de organisatie niet adequaat reageert bij een acuut gevaar voor de volksgezondheid.

Het Wetboek van Strafvordering (artikel 162) verplicht een ambtenaar aangifte te doen als hij kennis heeft van een ambtsmisdrijf. Het is niet de bedoeling dat de ambtenaar zelfstandig aangifte doet, maar dat hij contact opneemt met de leidinggevende. De organisatie is dan verantwoordelijk voor de contacten met politie en justitie.

In dit verband is verder het bestaan van een gemeentelijke vertrouwenspersoon van belang, alsmede de Klokkenuiderregeling en eventuele overige richtlijnen voor het omgaan met integriteitaantastingen.

## **9. Toelichting de manager draagt het integriteitbeleid uit**

Iedere medewerker is verantwoordelijk voor zijn individuele gedrag. De leidinggevende heeft daarnaast een verantwoordelijkheid voor de omgeving waarin de medewerkers hun werk doen. Een omgeving waarin grote openheid heerst, werkt remmend op "gesjoemel" en ander ongewenst gedrag.

De leidinggevende bevordert de bewustwording van de medewerkers en ondersteunt hen in het omgaan met gevoelige en risicovolle situaties. De leidinggevende maakt ongewenst gedrag van een medewerker bespreekbaar, corrigeert en treft zonodig strafmaatregelen.