



Emily O'Reilly
European Ombudsman

Aanbeveling

van de Europese Ombudsman in gevoegde zaken 488/2018/KR en 514/2018/KR betreffende de benoeming door de Europese Commissie van een nieuwe secretaris-generaal

Opgesteld overeenkomstig artikel 3, lid 6, van het statuut van de Europese Ombudsman¹

Samenvatting

Naar aanleiding van twee klachten die werden ingediend bij haar bureau, heeft de Ombudsman een onderzoek ingesteld naar de manier waarop de heer Martin Selmayr, de toenmalige kabinetschef² van de voorzitter van de Europese Commissie, in februari 2018 werd benoemd tot secretaris-generaal van de Commissie.

Aftredend secretaris-generaal Italianer die, toen hij in 2015 tot secretaris-generaal werd benoemd, voorzitter Juncker reeds in kennis had gesteld van zijn voornemen om in 2018 af te treden, werd door de heer Selmayr vervangen zonder dat er een vergelijkend onderzoek plaatsvond of formeel andere kandidaten in aanmerking werden genomen. Omdat de vacature niet werd gepubliceerd, konden er geen andere kandidaten solliciteren.

Het is niet voor het eerst dat er zoiets gebeurt. Om volledig in aanmerking te komen voor een dergelijke directe overplaatsing moest de heer Selmayr eerst solliciteren naar de post van adjunct-secretaris-generaal. In januari 2018 werd er een dergelijke post vacant, kort nadat de toenmalige secretaris-generaal zijn besluit om in maart 2018 af te treden had meegedeeld aan de voorzitter van de Commissie. Op dat

¹ Besluit 94/262/EGKS, EG, Euratom van het Europees Parlement van 9 maart 1994 inzake het statuut van de Europese Ombudsman en de algemene voorwaarden voor de uitoefening van zijn ambt (PB L 113 van 4.5.1994, blz. 15).

² De Franse term "cabinet" wordt dikwijls gebruikt om de kabinetten van de commissarissen aan te duiden.



moment waren de voorzitter en de heer Selmayr de enigen die daarvan op de hoogte waren.

De heer Selmayr en een ander lid van het kabinet waren de enigen die naar de post van adjunct-secretaris-generaal solliciteerden. Het andere lid trok zich terug voordat de selectieprocedure was afgerond. Een dag voordat de procedure voor de selectie van een nieuwe adjunct-secretaris-generaal formeel werd afgerond, werden er al voorbereidende stappen genomen met het oog op de benoeming van de heer Selmayr tot secretaris-generaal.

Op woensdag 21 februari 2018 hechtte het college van Commissieleden zijn goedkeuring aan de benoeming van de heer Selmayr tot adjunct-secretaris-generaal. Slechts enkele minuten later, nadat tijdens de vergadering werd aangekondigd dat de toenmalige secretaris-generaal in maart zou aftreden, stemden zij in met de overplaatsing van de heer Selmayr naar de post van secretaris-generaal. Het aftreden van de heer Italianer stond niet op de agenda.

In het kader van het onderzoek van de Ombudsman zijn de documenten van de Commissie bestudeerd, waardoor er diverse punten van zorg aan het licht zijn gebracht:

- de heer Selmayr heeft zich in januari 2018 niet teruggetrokken uit het besluitvormingsproces met betrekking tot de vacature van adjunct-secretaris-generaal en de goedkeuring van de kennisgeving van deze vacature, hoewel hij op dat moment hoogstwaarschijnlijk al wist dat hij naar de post zou solliciteren, wat hij later ook daadwerkelijk heeft gedaan.
- de heer Selmayr had zich toentertijd moeten terugtrekken uit het Raadgevend Comité benoemingen, dat de sollicitatiegesprekken voert en een advies uitbrengt over de verdiensten van kandidaten. Hoewel dit in strijd was met de toepasselijke bindende regels, werd er echter geen vervanger aangewezen.
- bewijsstukken voor de volgorde waarin de gebeurtenissen plaatsvonden, tonen aan dat de procedure voor de benoeming van een adjunct-secretaris-generaal niet in gang werd gezet om deze vacature op te vullen maar om de heer Selmayr in aanmerking te laten komen voor een directe overplaatsing naar de post van secretaris-generaal.
- op terechte vragen over het hoe en waarom van deze benoeming in twee fasen, die als een verrassing kwam, gaf de Commissie een ontwijkend, afwerend en bureaucratisch antwoord, waardoor de bezorgdheid alleen maar toenam.



Op 18 april 2018 werd door de plenaire vergadering van het Europees Parlement over de kwestie gedebatteerd, waarna een resolutie werd aangenomen. Op basis van de bevindingen van haar onderzoek schaaft de Ombudsman zich achter het standpunt dat de zaak schade heeft toegebracht aan het vertrouwen in de Europese instellingen en dat met de benoeming van de secretaris-generaal in twee fasen *"de grenzen van de wet zijn opgezocht en mogelijk zelfs overschreden"*.

Naar aanleiding van haar onderzoek beveelt de Ombudsman aan dat de Commissie een specifieke procedure voor de benoeming van de secretaris-generaal ontwikkelt, die losstaat van de procedure voor de benoeming van ander hoger leidinggevend personeel.



Inhoudsopgave

Aanbeveling	1
van de Europese Ombudsman in gevoegde zaken 488/2018/KR en 514/2018/KR betreffende de benoeming door de Europese Commissie van een nieuwe secretaris-generaal	1
Samenvatting	1
1) Achtergrond	5
2) Tijdlijn	7
3) Procedurele stappen van het onderzoek	11
4) Structuur van de diensten van de Commissie	13
5) De benoeming van hoger leidinggevend personeel van de Commissie	15
6) De benoeming in twee fasen van de heer Selmayr	18
i) De voorbereidende stappen	18
ii) Benoeming van de adjunct-secretaris-generaal	21
iii) Benoeming van de secretaris-generaal	28
7) Het grotere kader van de benoemingen	30
i) Het verband tussen de kabinetten en diensten van de Commissie	30
ii) Het contact tussen de Commissie en journalisten	31
iii) Publiek vertrouwen	32
8) Conclusies	34
9) Aanbeveling	37
Bijlage I - Selectieprocedures voor hoger leidinggevend personeel	38
Bijlage II - Technische analyse - vacante posten, overplaatsingen	39



1) Achtergrond

1. Het onderzoek heeft betrekking op de manier waarop de Europese Commissie op 21 februari 2018 de heer Martin Selmayr, de toenmalige kabinetschef van de voorzitter van de Europese Commissie, tot haar nieuwe secretaris-generaal heeft benoemd. Hoewel kabinetsposten in de praktijk vaak invloedrijker zijn dan de ambtenarenposten van de Commissie – aangezien kabinetsleden het woord voeren voor hun commissaris – zijn zij tijdelijk van aard. De post van secretaris-generaal is de belangrijkste "*vaste*" post van het hele ambtenarenapparaat van de EU. Besluiten betreffende de benoeming van hoger leidinggevend personeel worden genomen door het college van Commissieleden, dat is samengesteld uit één lid van de Commissie per EU-lidstaat.
2. Op **woensdag 21 februari 2018** om 8.39 uur verzond de heer Alexander Italianer, die sinds 1 september 2015 het ambt van secretaris-generaal van de Commissie bekleedde en destijds aan de voorzitter zijn voornemen kenbaar had gemaakt om in 2018 af te treden, een brief naar de voorzitter met daarin het verzoek om op 1 maart 2018 af te treden als secretaris-generaal en om eind maart 2018 met pensioen te gaan.
3. Slechts een uur later, om 9.35 uur, ging de wekelijkse vergadering van het college van Commissieleden van start. Op de agenda stond de goedkeuring van een aantal voorstellen tot de benoeming van "*hoger leidinggevend personeel*". Een van deze voorstellen betrof de heer Selmayr. Het college hechtte zijn goedkeuring aan de benoeming van de heer Selmayr tot adjunct-secretaris-generaal. Vervolgens deelde de heer Italianer het college mee dat hij op 1 maart 2018 zou afreden als secretaris-generaal en op 31 maart 2018 met pensioen zou gaan. De mededeling was niet opgenomen in de agenda. De voorzitter stelde daarop voor dat de heer Selmayr de heer Italianer met ingang van 1 maart 2018 als secretaris-generaal zou opvolgen. Volgens de notulen had geen van de leden van de Commissie bezwaar tegen dit voorstel. Op 1 maart 2018 werd de heer Selmayr secretaris-generaal³.
4. De benoeming deed veel stof opwaaien. De plenaire vergadering van het Europees Parlement debatteerde op 12 maart 2018 over de benoeming⁴ en verzocht zijn Commissie begrotingscontrole vervolgens een onderzoek naar de benoeming in te stellen
5. Op 20 maart 2018 deed de Commissie begrotingscontrole de Commissie een uitgebreide vragenlijst toekomen. De Commissie antwoordde op 25 maart 2018. Op 27 maart 2018 hield de Commissie begrotingscontrole een hoorzitting met de heer Oettinger, het lid van de Commissie dat belast is met personeelszaken. Op 28 maart 2018 deed de Commissie begrotingscontrole de Commissie een

³ Notulen van de 2244e vergadering van de Commissie, PV (2018) 2244 final, blz. 17-29, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10061/2018/EN/PV-2018-2244-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

⁴ Debat van 12 maart 2018 over het "Integriteitsbeleid van de Commissie, in het bijzonder de benoeming van de secretaris-generaal van de Europese Commissie", <http://www.europarl.europa.eu/plenary/nl/debate-details.html?date=20180312&detailBy=date>



tweede uitgebreide vragenlijst toekomen, waarop de Commissie op 4 april 2018 reageerde⁵.

6. In de tussentijd had de Europese Ombudsman diverse klachten over de benoeming ontvangen. Op 26 maart 2018 verklaarde de Ombudsman eerst de bevindingen van het onderzoek van de Commissie begrotingscontrole van het Parlement te willen afwachten alvorens zelf een onderzoek in te stellen.

7. Op 18 april heeft het Parlement een resolutie aangenomen over de benoeming van de heer Selmayr tot secretaris-generaal⁶. Hierin stelde het Parlement een aantal specifieke punten van zorg aan de orde en verklaarde het de benoeming te beschouwen als *"een soort van staatsgreep waarmee de grenzen van de wet zijn opgezocht en mogelijk zelfs overschreden"*. Voorts gaf het Parlement aan erop te vertrouwen dat de Ombudsman *"de Commissie en het Parlement in kennis zal stellen van haar oordeel en van alle eventuele door haar vastgestelde elementen van wanbeheer die een reactie behoeven"*.

⁵ Zie voor gedetailleerde informatie over het onderzoek van het Parlement:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/cont/subject-files.html?id=20180326CDT02181>.

⁶ Resolutie van het Europees Parlement van 18 april 2018 over het integriteitsbeleid van de Commissie, in het bijzonder de benoeming van de secretaris-generaal van de Europese Commissie (P8_TA-PROV(2018)0117), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0117+0+DOC+XML+V0//NL>



2) Tijdlijn

	adjunct-secretaris-generaal	secretaris-generaal
september 2015		Secretaris-generaal Italianer deelt voorzitter Juncker mee dat hij kort na maart 2018 met pensioen wenst te gaan.
tweede halfjaar van 2017/begin 2018		De heer Italianer spreekt met ⁷ de voorzitter en de heer Selmayr over zijn opvolging ⁸ .
begin 2018		De heer Italianer bevestigt dat hij met pensioen gaat ⁹ . Overplaatsing van de heer Selmayr naar de post van secretaris-generaal wordt " <i>een van de mogelijkheden</i> " ¹⁰ .
11-12 januari 2018		Bewijs suggereert ¹¹ dat voorzitter Juncker de heer Selmayr heeft aangemoedigd om "toe te werken" naar de mogelijkheid om secretaris-generaal te worden.
op of vóór 24 januari 2018	De voorzitter stemt er via zijn kabinet mee in dat een huidige adjunct-secretaris-generaal (mevrouw Michou) wordt overgeplaatst, waarmee haar post met ingang van 1 maart 2018 vacant wordt.	
24 januari 2018	De ontwerpkenisgeving van de vacature van adjunct-secretaris-generaal wordt opgesteld.	

⁷ Antwoord aan het Parlement, vraag 11, 4 april 2018.

⁸ Antwoord aan het Parlement, vraag 20, 4 april 2018.

⁹ Antwoord aan het Parlement, vraag 32, 24 maart 2018.

¹⁰ Antwoord aan het Parlement, vraag 11, 4 april 2018.

¹¹ De Belgische krant *Le Soir* interviewde de heer Selmayr op woensdagavond 21 februari 2018 en citeerde de volgende verklaring (die later in een e-mailwisseling met de woordvoerdersdienst van de Commissie werd bevestigd): « Juncker m'a dit avant Noël qu'il allait falloir y aller, il m'a dit de réfléchir. J'ai su pendant le voyage de la présidence [bulgare] à Sofia (qui a eu lieu les 11 et 12 janvier, NDLR), que cela allait arriver. » In ontwerpantwoorden aan het Parlement, die door het onderzoeksteam van de Ombudsman zijn bestudeerd, wordt deze opeenvolging van gebeurtenissen bevestigd.



vóór 31 januari 2018	Via zijn kabinet hecht de voorzitter zijn goedkeuring aan de kennisgeving van de vacature.	
woensdag 31 januari 2018	Het college van Commissieleden plaatst mevrouw Michou over en start een selectieprocedure op. De vacature van adjunct-secretaris-generaal wordt goedgekeurd en de kennisgeving van de vacature wordt gepubliceerd. De uiterste sollicitatiedatum is 13 februari 2018.	
donderdag 8 februari 2018	De eerste kandidaat solliciteert naar de post van adjunct-secretaris-generaal.	
maandag 12 februari 2018	De heer Selmayr doet het Raadgevend Comité benoemingen een nota toekomen, waarin hij het in kennis stelt van zijn voornemen om te solliciteren en verklaart dat hij zich samen met zijn kabinet zal terugtrekken uit het Raadgevend Comité. In een afzonderlijke brief solliciteert hij naar de post van adjunct-secretaris-generaal. De eerste kandidaat neemt deel aan een assessment onder leiding van een externe personeelsadviseur.	
dinsdag 13 februari 2018	De directeur-generaal van DG HR, een van de vaste leden van het Raadgevend Comité benoemingen, stelt de voorzitter in kennis van de sollicitatie van de heer Selmayr en van de terugtrekking van de heer Selmayr en de andere kabinetsleden uit het Raadgevend Comité. De heer Juncker ondertekent eveneens de desbetreffende nota.	



	Het Raadgevend Comité benoemingen ontvangt de resultaten van het externe assessment van de eerste kandidaat.	
woensdag 14 februari 2018	Het Raadgevend Comité benoemingen brengt een voorlopig advies uit, waarin wordt gesteld dat beide kandidaten geschikt zijn bevonden voor een sollicitatiegesprek met het Raadgevend Comité.	
donderdag 15 februari 2018	De heer Selmayr neemt deel aan het externe assessment.	
vrijdag 16 februari 2018	Na een sollicitatiegesprek met de heer Selmayr concludeert het Raadgevend Comité benoemingen dat hij een geschikte kandidaat is en op de shortlist kan worden geplaatst.	
dinsdag 20 februari 2018		Tussen de middag Voorzitter Juncker informeert eerste vicevoorzitter Timmermans over de pensionering van de heer Italianer en zijn voornemen om de heer Selmayr de volgende dag, tijdens de vergadering van het college van Commissieleden, voor te dragen als secretaris-generaal. De heer Timmermans stemt hiermee in. 13.23 uur DG HR wordt in kennis gesteld van het voorstel en stelt een nota op voor de vergadering van het college van Commissieleden. Hierin wordt vermeld dat de heer Italianer met pensioen gaat en dat de voorzitter voorstelt de heer Selmayr tot zijn opvolger te benoemen. In deze nota wordt reeds naar de heer Selmayr verwezen als "<i>adjunct-secretaris-generaal</i>".



	14.58 uur De eerste kandidaat stelt het Raadgevend Comité benoemingen schriftelijk ervan in kennis dat zij zich terugtrekt uit de selectieprocedure. tussen 14.58 en 18.10 uur De vier leden ter zake van het Raadgevend Comité benoemingen ondertekenen het advies van het Raadgevend Comité waarin de heer Selmayr wordt voorgedragen als kandidaat voor de shortlist voor de post van adjunct-secretaris-generaal. 18.30 uur De heer Selmayr heeft een sollicitatiegesprek voor de post van adjunct-secretaris-generaal met voorzitter Juncker en commissaris Oettinger. 20.04 uur Het kabinet van de voorzitter stelt DG HR in kennis van het besluit van de voorzitter om de heer Selmayr te benoemen tot adjunct-secretaris-generaal	Om 14.45 uur worden de laatste wijzigingen aangebracht aan de nota. Voorafgaand aan het sollicitatiegesprek van voorzitter Juncker en commissaris Oettinger met de heer Selmayr voor de post van adjunct-secretaris-generaal wordt commissaris Oettinger op de hoogte gebracht van het aftreden van de heer Italianer en stemt hij in met het voorstel van de voorzitter om de heer Selmayr te benoemen tot secretaris-generaal.
21 februari 2018	9.35 uur De 2244e vergadering van het college van Commissieleden vangt aan.	8.39 uur De heer Italianer stuurt zijn ontslagbrief naar voorzitter Juncker.



	- De heer Selmayr wordt benoemd tot adjunct-secretaris-generaal.	- De heer Italianer deelt het college van Commissieleden mee dat hij met pensioen gaat. - De heer Selmayr wordt benoemd tot secretaris-generaal.
--	---	---

3) Procedurele stappen van het onderzoek

8. Op 5 mei 2018, na de resolutie van het Parlement, stelde de Ombudsman de Commissie schriftelijk ervan in kennis dat zij een onderzoek naar de zaak had ingesteld. Om dubbel werk te voorkomen verklaarde de Ombudsman zonder tegenbericht van de Commissie ervan uit te gaan dat de reeds door de Commissie aan het Parlement verstrekte antwoorden het definitieve standpunt van de Commissie vertegenwoordigden. Daarnaast verklaarde zij het onderzoek te zullen uitvoeren overeenkomstig het ongebonden mandaat dat middels de Verdragen aan de Ombudsman is verleend¹².

9. Om te beginnen legde de Ombudsman de Commissie **zeven vragen** voor. Het antwoord van de Commissie werd ontvangen op 15 juni 2018¹³.

10. Tegelijkertijd eiste de Ombudsman dat de Commissie haar inzage gaf in alle documenten met betrekking tot de benoeming van de nieuwe secretaris-generaal die in de periode van 1 september 2017 tot en met 18 april 2018 (de datum van de resolutie van het Parlement) werden opgesteld. Om twijfel te voorkomen specificeerde de Ombudsman dat het hierbij ging om documenten die leden van de Commissie naar hun kabinet hadden verzonden, die binnen en tussen kabinetten waren verzonden, die tussen leden van de Commissie/kabinetten en de diensten van de Commissie waren verzonden en die betrekking hadden op de pensionering van de voormalig secretaris-generaal, de benoeming van een nieuwe adjunct-secretaris-generaal en de benoeming van de nieuwe secretaris-generaal.

11. Op 6 juni 2018 werd een begin gemaakt met de inspectie van deze documenten. De Commissie gaf de Ombudsman toegang tot **twee mappen** documenten. Eén map bevatte het dossier met betrekking tot de benoeming van de heer Selmayr tot adjunct-secretaris-generaal. De andere map bevatte de notulen van de vergaderingen van de kabinetschefs van 19 februari 2018 en de notulen van de vergadering van de Commissie van 21 februari 2018. Ook bevatte het diverse e-mailwisselingen tussen de woordvoerders van de Commissie en journalisten.

¹² Brief van de Europese Ombudsman tot opening van gevoegde zaken 488/2018/KR en 514/2018/KR betreffende de benoeming door de Europese Commissie van een nieuwe secretaris-generaal, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/94714/html.bookmark>

¹³ Antwoord van de Europese Commissie aan de Europese Ombudsman betreffende de benoeming van een nieuwe secretaris-generaal door de Commissie (gezamenlijk onderzoek van klachten 488/2018/KR en 514/2018/KR), <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/nl/97356>



12. De Ombudsman deelde de Commissie vervolgens schriftelijk mee dat de documentatie een veel grotere reikwijdte moest hebben. De Commissie verklaarde dat zij haar bestanden opnieuw zou doornemen. De inspectie van de documenten ging op 21 juni 2018 van start en nam in totaal twaalf dagen in beslag. Het personeel van het bureau van de Ombudsman bestudeerde **vijftien extra mappen** die door DG HR van de Commissie werden verstrekt en **twee mappen** die door de juridische dienst van de Commissie werden verstrekt. **In totaal werden tussen de 8 500¹⁴ en 11 000¹⁵ bladzijden bestudeerd.** Het grote aantal bladzijden kan deels worden verklaard doordat zich onder de bestanden tal van voorlopige versies van de antwoorden van de Commissie op de vragenlijsten van het Parlement bevonden¹⁶.

13. Afgezien van de map die betrekking heeft op de benoeming van de heer Selmayr tot adjunct-secretaris-generaal en documenten bevat die in de periode van 31 januari 2018 tot eind februari 2018 zijn opgesteld, dateren alle bestudeerde documenten van na 21 februari 2018, de dag waarop de heer Italianer zijn ontslagbrief indiende en waarop de heer Selmayr door de Commissie tot zijn opvolger werd benoemd.

14. Tijdens het bestuderen van de documenten vroeg de Ombudsman de Commissie om te bevestigen dat de details van de documenten waar zij om had gevraagd, onder de desbetreffende diensten en kabinetten van de Commissie waren verspreid en dat alle documenten van deze diensten en kabinetten onder de aandacht van de Ombudsman waren gebracht¹⁷. De Commissie bevestigde dat dit inderdaad het geval was.

15. Onder de door de Ombudsman bestudeerde documenten bevond zich ook een aantal e-mailwisselingen met journalisten. De Ombudsman heeft kennisgenomen van openbare verklaringen van andere journalisten die eveneens e-mailberichten over de benoeming van de heer Selmayr zouden hebben uitgewisseld met de woordvoerdersdienst van de Commissie. Bijgevolg verzocht de Ombudsman de Commissie om kopieën van deze extra e-mailwisselingen. De Commissie deelde de Ombudsman mee dat zij contact had gezocht met de woordvoerdersdienst, maar te horen had gekregen dat er geen kopieën van de desbetreffende e-mailwisselingen konden worden gevonden¹⁸.

¹⁴ Schatting van de Ombudsman

¹⁵ Schatting van de Ombudsman

¹⁶ Het onderzoeksverslag van de Ombudsman kan worden geraadpleegd via de volgende link:

<https://www.ombudsman.europa.eu/cases/correspondence.faces/en/99793/html.bookmark>

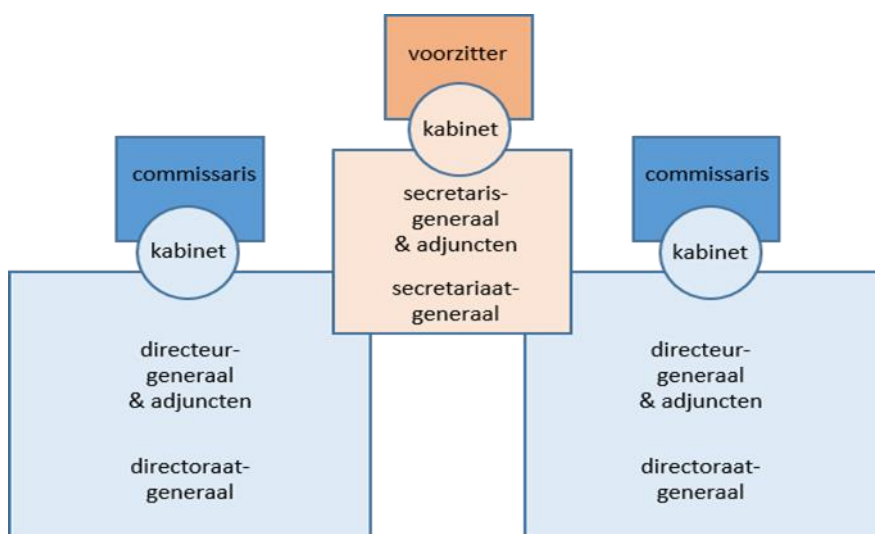
¹⁷ Voor zover DG HR en/of de juridische dienst van de Commissie kopieën van deze correspondentie had(den) ontvangen, behelsden deze documenten ook de correspondentie binnen en tussen kabinetten.

¹⁸ Het gaat onder meer om: 1) een e-mailwisseling tussen een journalist van *Le Soir* (een vooraanstaande Belgische krant) en de woordvoerdersdienst van de Commissie over het interview dat de desbetreffende journalist op 21 februari met de heer Selmayr had gehouden (volgens de journalist verklaarde de heer Selmayr tijdens dit interview dat de heer Italianer begin januari 2018 had bevestigd dat hij in maart 2018 met pensioen zou gaan (zie punt 43 hieronder), en 2) een e-mailbericht dat de woordvoerdersdienst op 5 maart 2018 naar verschillende journalisten had verzonden en waarin werd bevestigd dat de andere kandidaat zich had teruggetrokken uit de aanwervingsprocedure voor de post van adjunct-secretaris-generaal.



4) Structuur van de diensten van de Commissie

16. De Commissie is ingedeeld in afdelingen die "*directoraten-generaal*" worden genoemd. Elk van de directoraten-generaal is verantwoordelijk voor een ander beleidsgebied, zoals concurrentie, landbouw, handel of energie. Elk directoraat-generaal staat onder politiek toezicht van een of meer leden van de Commissie die samen met het college van Commissieleden verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming met betrekking tot het beleid van de Commissie. Binnen elk directoraat-generaal draagt de secretaris-generaal de algehele verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid van de Commissie.



17. Het secretariaat-generaal van de Commissie is een gespecialiseerd directoraat-generaal dat onder de politieke leiding van de voorzitter van de Commissie opereert. Hoewel het secretariaat-generaal een specifieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van de voorzitter, draagt het eveneens verantwoordelijkheid ten opzichte van de gehele Commissie, aangezien het verantwoordelijk is voor de algehele samenhang en coördinatie van de werkzaamheden van de Commissie¹⁹. De "*secretaris-generaal*", die de rang van directeur-generaal heeft, staat aan het hoofd van het secretariaat-generaal. Omdat de secretaris-generaal "*primus inter pares*" is, wordt hij beschouwd als de belangrijkste *vaste* hoger leidinggevende van de Commissie. "*Secretaris-generaal van de Commissie is niet zomaar een post*", benadrukte de Commissie in haar antwoorden aan het Parlement; de post vergt "*bijzondere ervaring*" met betrekking tot het functioneren van de Commissie en haar werkmethoden, besluitvormingsprocessen en interinstitutionele rol²⁰. De post van secretaris-generaal van de Commissie neemt een centrale plaats in binnen het ambtenarenapparaat van de EU.

¹⁹ Artikel 20 van het Reglement van orde van de Commissie, C(2000) 3614, PB L 308 van 8.12.2000, blz. 26 (geconsolideerde versie)), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/PDF/?uri=CELEX:02000Q3614-20111116&from=nl>

²⁰ Antwoord aan het Parlement, vraag 1, 4 april 2018.



18. Elk lid van de Commissie wordt bijgestaan door een "*kabinet*". Kabinetten bestaan uit een kabinetschef, een adjunct-kabinetschef, adviseurs en administratief personeel²¹. In tegenstelling tot ambtenarenposten is de ambtstermijn van kabinetsposten beperkt tot het vijfjarig mandaat van de Commissie. De kabinetschef van de voorzitter heeft een belangrijke rol, omdat hij de voorzitter adviseert en rechtstreeks voor hem het woord voert. In dit verband is hij betrokken bij tal van belangrijke besluitvormingsprocessen (met inbegrip van besluitvormingsprocessen met betrekking tot de benoeming van hoger leidinggevend personeel).

19. Het fundamentele verschil tussen de ambtenaren en het kabinetspersoneel van de Commissie is dat kabinetsleden zijn **aangesteld ter ondersteuning van een persoon**, waardoor hun ambtstermijn afhangt van de ambtstermijn van het desbetreffende lid van de Commissie. De ambtenaren van de diensten van de Commissie worden daarentegen aangeworven en aangesteld op basis van vergelijkend onderzoek. Zij zijn veelal in vaste dienst. Er zijn echter ook tal van ambtenaren die een tijdelijk contract hebben. Ze moeten over de onafhankelijkheid beschikken die noodzakelijk is om gedurende hun loopbaan werkzaamheden uit te voeren voor welke commissie dan ook. Daarnaast kunnen ze worden "*gedetacheerd*" bij een kabinet, wat in de praktijk ook daadwerkelijk gebeurt. Bij de heer Selmayr, die als ambtenaar werd gedetacheerd bij het kabinet van de voorzitter, was dit ook het geval. Eerdere secretarissen-generaal werkten ook voor kabinetten, met inbegrip van kabinetten van voorzitters van de Commissie.

²¹ Mededeling aan de Europese Commissie, regels voor de samenstelling van de kabinetten van de leden van de Commissie en de diensten van de woordvoerder, 1 november 2014, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2014/EN/3-2014-9002-EN-F1-1.Pdf>



5) De benoeming van hoger leidinggevend personeel van de Commissie

20. EU-ambtenaren worden overeenkomstig het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie aangeworven en benoemd²². Er zijn twee soorten posten die door hoger leidinggevend personeel worden bekleed:

- directeuren (rangen AD 14 of 15);
- directeuren-generaal (rangen AD 15 of 16).

Secretaris-generaal is een soortgelijke post als directeur-generaal.

21. In haar "beleid inzake hoger leidinggevend personeel"²³ heeft de Commissie bepaalde algemene beginselen voor de benoeming van hoger leidinggevend personeel vastgesteld. De belangrijkste benoemingscriteria zijn de voor de functie relevante verdiensten en bekwaamheid: een kandidaat kan enkel tot hoger leidinggevende worden benoemd na een op verdiensten gebaseerde vergelijking van in aanmerking komende personeelsleden²⁴.

22. In het beleid inzake hoger leidinggevend personeel is verder bepaald dat "[a]ls algemene regel geldt dat vacante posten voor hoger leidinggevend personeel moeten worden gepubliceerd" aangezien dit de "de beste garantie" biedt dat op transparante wijze de kandidaten worden gevonden die het meest geschikt zijn voor de functie. Alle in aanmerking komende ambtenaren worden hierdoor in staat gesteld om te solliciteren²⁵.

23. Hoger leidinggevend personeel wordt benoemd door het college van Commissieleden. Voorafgaand aan het besluit van het college is voor bepaalde leden van de Commissie niettemin een belangrijke rol weggelegd in het benoemingsproces. Benoemingen geschieden op basis van een voorstel van het lid van de Commissie dat belast is met personeelszaken. Dit voorstel kan enkel doorgang vinden als de voorzitter ermee instemt. Voordat de voorzitter zijn goedkeuring hecht aan het voorstel, dient hij het lid/de leden van de Commissie en de vicevoorzitter(s) te raadplegen die verantwoordelijk zijn voor het beleidsgebied waarop de geselecteerde kandidaat werkzaam zal zijn²⁶.

24. Verder speelt het Raadgevend Comité benoemingen een belangrijke voorbereidende rol in het benoemingsproces. Het Raadgevend Comité

²² Verordening nr. 31 (EEG), 11 (EGA), tot vaststelling van het Statuut van de ambtenaren en de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB 045 van 14.6.1962, blz. 1385), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:01962R0031-20140501>.

²³ Compilatie document betreffende het beleid inzake hoger leidinggevend personeel (hierna "beleid inzake hoger leidinggevend personeel", https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/compilation-of-the-senior-official-policy-at-the-european-commission_en.pdf

²⁴ Beleid inzake hoger leidinggevend personeel, blz. 2.

²⁵ Beleid inzake hoger leidinggevend personeel, blz. 3.

²⁶ Communication à la Commission relative aux méthodes de travail de la Commission, C(2014) 9004, 11 november 2014, blz. 7, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/the_working_methods_of_the_european_commission_2014-2019_november2014_en.pdf.



beoordeelt de kandidaten en voert de sollicitatiegesprekken, en legt op basis daarvan een shortlist van geschikte kandidaten voor aan de leden van de Commissie die verantwoordelijk zijn voor de benoemingsvoorstellen (zie bijlage I). Bij procedures voor het benoemen van adjunct-secretarissen-generaal bestaat het Raadgevend Comité uit de volgende leden²⁷:

1. de secretaris-generaal (voorzitter);
2. de directeur-generaal van het aanwervende DG
3. de directeur-generaal van DG HR
4. de kabinetschef van de voorzitter
5. de kabinetschef van het lid van de Commissie dat belast is met personeelszaken
6. de vaste rapporteur (momenteel een directeur van DG HR); en
7. de rapporteur ter zake (door de secretaris-generaal gekozen uit een lijst van rapporteurs²⁸, allen hoger leidinggevenden).

25. Wanneer het de post van adjunct-secretaris-generaal betreft, wordt het aantal leden van het Raadgevend Comité teruggebracht van zeven naar zes, aangezien de secretaris-generaal en de directeur-generaal van het aanwervende DG één en dezelfde persoon zijn²⁹.

26. Op grond van het beleid inzake hoger leidinggevend personeel moet een door het Raadgevend Comité vastgestelde shortlist *"de leden van de Commissie in ieder geval een bevredigende selectie kandidaten bieden. De verantwoordelijke leden van de Commissie moeten enerzijds een zo ruim mogelijke keuze aan voldoende gekwalificeerde kandidaten hebben. Anderzijds moet het aantal kandidaten dat in aanmerking komt voor een sollicitatiegesprek niet zo groot zijn dat het vergelijken van kandidaten voor hen een al te grote belasting vormt"*³⁰.

Overplaatsingen

27. In haar antwoorden aan het Parlement houdt de Commissie vol dat zij ook kandidaten mag overplaatsen inclusief post – zonder een vacature te publiceren en zonder kandidaten te selecteren en te vergelijken³¹.

28. De rechterlijke instanties van de EU hebben regels vastgesteld voor *"overplaatsingen inclusief post"*. Overplaatsingen inclusief post geschieden op

²⁷ Artikel 3 van het besluit van de Commissie van 7 februari 2007 tot vaststelling van het reglement van orde van het Raadgevend Comité benoemingen (hierna "reglement van orde van het Raadgevend Comité").

²⁸ Artikel 7 van het reglement van orde van het Raadgevend Comité

²⁹ Voor wat betreft de post van adjunct-secretaris-generaal moeten de secretaris-generaal en de voorzitter van de Commissie *"op basis van het advies van het Raadgevend Comité gezamenlijk besluiten welke kandidaat zal worden voorgedragen om te worden benoemd"*, zie het beleid inzake hoger leidinggevend personeel, blz. 10.

³⁰ Beleid inzake hoger leidinggevend personeel, blz. 9 (nadruk toegevoegd).

³¹ Antwoord op vraag 1, 4 april 2018.



basis van het beginsel van "gelijkwaardigheid". De Ombudsman is van mening dat het juridisch gezien zeer problematisch zou zijn om een persoon over te plaatsen van "één soort post" naar een **hogere** "soort post", omdat in een dergelijk geval hoogstwaarschijnlijk sprake zou zijn van een schending van het beginsel van gelijkwaardigheid (zie bijlage II voor een technische beschrijving van dit beginsel).

29. In haar antwoorden aan het Parlement wijst de Commissie erop dat de drie secretarissen-generaal die de heer Selmayr voorgingen – de heer David O'Sullivan, mevrouw Catherine Day en de heer Alexander Italianer – alle drie werden overgeplaatst naar de functie van secretaris-generaal³². Het Parlement heeft echter terecht opgemerkt dat zij allemaal in hun basisloopbaan reeds de functie van directeur-generaal bekleedden en uitvoerden voordat zij werden overgeplaatst naar de functie van secretaris-generaal.

30. In januari 2018 bekleedde de heer Selmayr daarentegen een post die gelijkwaardig was aan die van directeur en niet aan die van directeur-generaal (de heer Selmayr was "hoofdadviseur")³³. Om deze carrièresprong te maken kon de heer Selmayr geen beroep doen op zijn hogere rang **binnen het kabinet** van de voorzitter, omdat de rangen **binnen een kabinet** niet meetellen bij de **basisloopbaan** van ambtenaren. Dit is niet alleen juridisch gezien zeer problematisch, zoals de Commissie aan het Parlement verklaarde, maar ook nog eens niet haar manier van doen. Dit betekende dat de heer Selmayr, om secretaris-generaal te worden middels overplaatsing, eerst moest worden benoemd tot functionaris met een post die gelijkwaardig was aan die van directeur-generaal, zoals adjunct-secretaris-generaal.

³² Antwoord aan het Parlement, vraag 60, 24 maart 2018.

³³ De Ombudsman wijst erop dat de heer Selmayr in juli 2014 werd benoemd tot "hoofdadviseur" van het directoraat-generaal Economische en Financiële zaken, teneinde de Commissie te vertegenwoordigen in de Europese Raad voor Wederopbouw en Ontwikkeling in Londen. In de kennisgeving van deze vacature stond vermeld dat de geselecteerde kandidaat verantwoordelijk zou zijn "voor ongeveer vier personeelsleden". Omdat de heer Selmayr op hetzelfde moment werd gedetacheerd bij het kabinet van de voorzitter, heeft hij nooit daadwerkelijk als hoofdadviseur voor de Commissie gewerkt.



6) De benoeming in twee fasen van de heer Selmayr

31. De Commissie deelde het Parlement mee dat voorzitter Juncker en zijn toenmalige kabinetschef diverse pogingen hadden ondernomen om de heer Italianer ervan te overtuigen zijn werkzaamheden als secretaris-generaal voort te zetten. De Commissie verklaarde dat de voorzitter, de heer Selmayr en de heer Italianer al vanaf het tweede halfjaar van 2017, en in meer detail vanaf begin 2018³⁴, over de opvolging van de heer Italianer *"discussieerden en van gedachten wisselden"*³⁵. Begin 2018 bevestigde de heer Italianer dat hij bij zijn besluit bleef en wenste af te treden³⁶. Volgens de Commissie werd de overplaatsing van de heer Selmayr naar de post van secretaris-generaal daarmee *"een van de mogelijkheden"*³⁷.

32. Tijdens een interview met een Belgische krant op de dag van zijn benoeming tot secretaris-generaal zou de heer Selmayr verklaard hebben dat voorzitter Juncker hem in januari 2018 had aangemoedigd om toe te werken naar de mogelijkheid om secretaris-generaal te worden³⁸. Naar verluidt heeft de journalist in kwestie verklaard dat de opmerkingen van de heer Selmayr *"on the record"* waren³⁹.

33. Uit de bestudeerde documenten kan echter worden afgeleid welke stappen ertoe hebben geleid dat de heer Selmayr werd benoemd tot secretaris-generaal. **Van half januari tot 21 februari 2018** werden overduidelijk voorbereidende stappen genomen om ervoor te zorgen dat de heer Selmayr kon worden benoemd tot secretaris-generaal. Zowel het feit dat er voorbereidende stappen werden genomen als de precisie waarmee deze stappen werden genomen, geeft aanleiding tot specifieke bedenkingen.

i) De voorbereidende stappen

34. De vacature voor de post van adjunct-secretaris-generaal ontstond na een besluit om een zittende adjunct-secretaris-generaal, mevrouw Paraskevi

³⁴ Antwoord op vraag 20, 4 april 2018.

³⁵ Antwoord op vraag 11, 4 april 2018.

³⁶ Antwoord op vraag 32, 24 maart 2018.

³⁷ Antwoord op vraag 11, 4 april 2018.

³⁸ De opeenvolging van gebeurtenissen die de heer Selmayr op 21 februari schetste in zijn interview met *Le Soir*, werd eveneens beschreven in een ontwerpversie van de antwoorden van de Commissie aan het Parlement. In de oorspronkelijke versie van het antwoord op vraag 20 (tweede vragenlijst) werd verklaard dat voorzitter Juncker de heer Selmayr vóór Kerst 2017 had benaderd, hem in kennis had gesteld van de vermoedelijke pensionering van de heer Italianer en hem had gevraagd erover na te denken of hij de heer Italianer eventueel zou willen opvolgen. Volgens het ontwerpantwoord moedigde voorzitter Juncker, nadat de heer Italianer begin januari zijn voornemen om op 31 maart 2018 met pensioen te gaan had bevestigd, de heer Selmayr tijdens het bezoek van het college aan het Bulgaars voorzitterschap van de EU (11-12 januari) aan om toe te werken naar de mogelijkheid om deze verantwoordelijkheid op zich te nemen. Het antwoord was opgesteld door de woordvoerdersdienst. De ontwerptekst, met daarin de verklaringen die de heer Selmayr aflegde tijdens zijn interview met *Le Soir* op 21 februari, werd echter gewijzigd door het kabinet van de voorzitter voordat de antwoorden naar het Parlement werden verzonden.

³⁹ Zie ook punt 15.



Michou, over te plaatsen en te benoemen tot directeur-generaal van het directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken. Dit besluit werd op 31 januari 2018 genomen. Aangezien mevrouw Michou krachtens het besluit op 1 maart 2018 zou worden overgeplaatst, zou haar post pas op 1 maart vacant worden.

35. Op zich is er niets mis met deze overplaatsing. Wel was de benoeming van mevrouw Michou ongewoon, omdat het ging om de benoeming van een directeur-generaal met een portefeuille die onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van een commissaris **met dezelfde nationaliteit** valt (mevrouw Michou en commissaris Avramopoulos zijn allebei Grieks). Als algemene regel⁴⁰ geldt dat de Commissie geen directeuren-generaal benoemt met een portefeuille die onder de verantwoordelijkheid valt van een commissaris **met dezelfde nationaliteit**. De Ombudsman heeft de registers van de Commissie doorzocht **en is tot de conclusie gekomen dat de afgelopen veertien jaar** meer dan honderd directeuren-generaal zijn benoemd, maar dat geen van de nieuw benoemde directeuren-generaal dezelfde nationaliteit had als de verantwoordelijke commissaris⁴¹.

36. Belangrijker nog is dat de timing van de benoeming van mevrouw Michou opmerkelijk was. Op 31 januari 2018, drie weken voor de vaststelling van de periodieke mobiliteitsronde op 21 februari en vier weken voordat de benoeming van kracht werd, hechtte het college van Commissieleden zijn goedkeuring aan de benoeming. Er is geen overtuigende verklaring waarom het besluit op 31 januari moest worden genomen en niet tot 21 februari kon wachten⁴². Op 21 februari werden er besluiten genomen over diverse andere benoemingen. Deze werden op 1 maart van kracht. Het is niet duidelijk waarom de overplaatsing van mevrouw Michou op 31 januari moest worden aangekondigd, terwijl de benoeming pas in maart van kracht zou worden. De vroegtijdige aankondiging van de benoeming had echter één belangrijk gevolg: de benoemingsprocedure voor de vacature van adjunct-secretaris-generaal kon reeds op 31 januari 2018 van start gaan. Hierdoor had de heer Selmayr voldoende tijd om te solliciteren, kon de beoordelingsprocedure worden afgerond, konden er sollicitatiegesprekken worden gehouden en kon de heer Selmayr tijdens de vergadering van het college van Commissieleden van 21 februari 2018 worden

⁴⁰ Beleid inzake hoger leidinggevend personeel, blz. 13, punt 9.1.

⁴¹ In vier gevallen werd er een commissaris benoemd met een portefeuille die **reeds** onder de verantwoordelijkheid viel van een directeur-generaal met dezelfde nationaliteit. Indien nodig zorgde de Commissie ervoor dat de directeur-generaal werd overgeplaatst. In een ander geval was de Commissie betrokken bij de benoeming van een directeur-generaal buiten de Commissie, bij het Publicatiebureau (OPOCE). De directeur-generaal in kwestie had dezelfde nationaliteit als de verantwoordelijke commissaris. Deze benoeming is niet vergelijkbaar met de benoeming van mevrouw Michou, omdat het Publicatiebureau geen deel uitmaakt van de Commissie maar een interinstitutioneel orgaan is, en omdat de andere twee grote Europese instellingen, de Raad en het Parlement, ook hun goedkeuring aan de benoeming moesten hechten. De Ombudsman beschikt over een volledige lijst van de desbetreffende benoemingen.

⁴² Tijdens de vergadering van het college van Commissieleden stelde de heer Oettinger dat van mevrouw Michou werd verwacht dat zij onmiddellijk de verantwoordelijkheid voor de werkzaamheden op het gebied van de hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel op zich zou nemen, dit met het oog op de komende bijeenkomst van de Europese Raad in juni (PV(2018) 2241 final, blz. 12). De Ombudsman vindt dit geen overtuigende verklaring. Het zou wel overtuigend zijn geweest als mevrouw Michou haar nieuwe functie kort na 31 januari op zich zou hebben genomen. Mevrouw Michou nam haar nieuwe functie echter pas op 1 maart 2018 op zich.



benoemd tot adjunct-secretaris-generaal, nét voordat de heer Italianer officieel bekendmaakte dat hij met pensioen zou gaan.

37. Het voorstel tot overplaatsing van mevrouw Michou moest door de voorzitter worden goedgekeurd voordat het tijdens de vergadering van het college van Commissieleden aan de orde kon worden gesteld. De Commissie liet de Ombudsman weten dat deze goedkeuring normaal gesproken **tijdens een vergadering met het kabinet van de voorzitter** zou worden gegeven, voorafgaand aan de vergadering van het college van Commissieleden. Volgens de Commissie zijn er echter geen notulen van de desbetreffende vergadering met het kabinet van de voorzitter. Ook is er geen presentielijst.

38. Aangezien de heer Selmayr en de andere leden van het kabinet van de voorzitter zich niet formeel uit dit besluitvormingsproces hadden teruggetrokken, moet worden aangenomen dat het kabinet van de voorzitter wel degelijk heeft deelgenomen aan het besluitvormingsproces dat leidde tot de overplaatsing van mevrouw Michou en tot het ontstaan van de vacature voor de post van adjunct-secretaris-generaal.

39. Op 31 januari 2018 stemde het college van Commissieleden in met de publicatie van de kennisgeving van de vacature van de post van adjunct-secretaris-generaal. De Ombudsman begrijpt dat hieraan voorafgaand de normale procedure voor de goedkeuring van het voorstel is gevolgd. Het kabinet van de voorzitter is betrokken bij de laatste stap van de procedure voor de goedkeuring van een kennisgeving van een vacature. Dit betekent dat het kabinet van de voorzitter, waarvan de heer Selmayr toentertijd voorzitter was, in de week vóór 31 januari 2018 betrokken was bij het opstellen en goedkeuren van de kennisgeving van de vacature voor de post van adjunct-secretaris-generaal.

40. Hoewel de heer Selmayr en de andere kabinetsleden zich niet formeel uit het besluitvormingsproces hadden teruggetrokken, solliciteerde de heer Selmayr twaalf dagen later naar de vacante post. De andere kandidaat was een ander vooraanstaand lid van het kabinet van de voorzitter. Verder solliciteerde er niemand.

Artikel 11 bis van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie

41. In het algemeen mag een kandidaat op generlei wijze betrokken zijn bij welke fase dan ook van de organisatie van of de voorbereidende werkzaamheden in het kader van een selectieprocedure waarvoor hij zichzelf kandidaat zou kunnen stellen. Behalve een beginsel van goed bestuur is dit ook een rechtsbeginsel⁴³. In artikel 11 bis van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie is het volgende bepaald:

⁴³ Zie, naar analogie, zaak T-292/15, *Vakakis kai Synergates - Symvouloi gia Agrotiki Anaptixi AE Meleton vs. Europese Commissie* ECLI:EU:T:2018:103, punt 98.



“1. Tenzij hierna anders is bepaald, mag een ambtenaar bij de uitoefening van zijn functie geen aangelegenheden behandelen waarbij hij, direct of indirect, enig persoonlijk belang, met name van familiale of financiële aard, heeft dat zijn onafhankelijkheid in het gedrang zou kunnen brengen.

2. Wanneer een ambtenaar bij de uitoefening van zijn functie een dergelijke aangelegenheid moet behandelen, dient hij het tot aanstelling bevoegde gezag daarvan onmiddellijk in kennis te stellen. Het tot aanstelling bevoegde gezag neemt de maatregelen die nodig zijn en kan met name de ambtenaar van zijn verplichtingen met betrekking tot deze aangelegenheid ontslaan. “

42. Het is duidelijk dat de heer Selmayr en/of andere leden van het kabinet van de voorzitter betrokken was/waren bij het besluitvormingsproces dat leidde tot 1) het ontstaan van de vacature van adjunct-secretaris-generaal en 2) de goedkeuring van de kennisgeving van de vacature voor de post van adjunct-secretaris-generaal waar de heer Selmayr later naar solliciteerde (evenals een ander vooraanstaand lid van het kabinet van de voorzitter). Hierdoor ontstond **op zijn minst** het risico op een belangenconflict.

43. De Ombudsman is daarom van mening dat de heer Selmayr zich te laat – en pas op een moment dat terugtrekking onvermijdelijk was, te weten op 12 februari – uit de selectieprocedure heeft teruggetrokken. Om het risico op een belangenconflict te vermijden had de heer Selmayr zichzelf, en wellicht ook het kabinet van de voorzitter dat onder zijn leiding stond, reeds in januari 2018 volledig moeten terugtrekken uit het besluitvormingsproces.

44. Aangezien voorzitter Juncker de heer Selmayr blijkbaar in begin januari 2018 had aangemoedigd om secretaris-generaal te worden, en aangezien de heer Selmayr wist dat hij eerst tot adjunct-secretaris-generaal moest worden benoemd om te kunnen worden overgeplaatst naar de post van secretaris-generaal, zou elke vorm van betrokkenheid van de heer Selmayr bij de werkzaamheden ter vervulling van de vacatures voor de post van adjunct-secretaris-generaal of secretaris-generaal zonder meer een probleem vormen. **Zelfs als** de heer Selmayr vóór zijn sollicitatie op 12 februari nog niet had besloten dat hij naar de post van adjunct-secretaris-generaal wilde solliciteren, dan had de Commissie meteen na zijn sollicitatie passende maatregelen moeten nemen om het risico op een belangenconflict te voorkomen. Na te hebben vastgesteld dat de heer Selmayr zich niet uit het desbetreffende besluitvormingsproces had teruggetrokken, had de Commissie de selectieprocedure opnieuw moeten opstarten, dit keer zonder dat het kabinet van de voorzitter bij de procedure betrokken was. Het verzuim van de Commissie om dergelijke maatregelen te nemen komt neer op **wanbeheer**.

ii) Benoeming van de adjunct-secretaris-generaal

45. Bij de benoeming van een adjunct-secretaris-generaal bestaat het Raadgevend Comité benoemingen uit zes personen (zie punt 25). De “rapporteur” is een van deze leden. Hij wordt gekozen uit een lijst van rapporteurs, allen “hoger leidinggevend” binnen de Commissie. Op 8 februari



2018 verkoos de voorzitter van het Raadgevend Comité, de heer Italianer, de directeur-generaal van DG COMM tot rapporteur voor de adviesprocedure voor de benoeming van de adjunct-secretaris-generaal.

46. Diezelfde dag solliciteerde er een kandidaat ("*de eerste kandidaat*"), een vooraanstaand lid van het kabinet van de voorzitter.

47. Als kabinetschef van de voorzitter was de heer Selmayr lid van het Raadgevend Comité. Op 12 februari gaf de heer Selmayr aan niet langer betrokken te zullen zijn bij de desbetreffende benoemingsprocedure van het Raadgevend Comité, waarbij hij als reden opgaf dat hij zelf naar de post wilde solliciteren. Volgens de heer Selmayr was het gezien zijn huidige post en zijn rol als vast lid van het Raadgevend Comité noodzakelijk zich terug te trekken, om zo "*eventuele belangenconflicten te voorkomen*". Bijgevolg verzocht hij de directeur-generaal van DG HR om passende maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de procedure werd uitgevoerd zonder dat hij erbij betrokken was of dat er personen bij betrokken waren die onder zijn gezag stonden (i.e. de andere leden van het kabinet van de voorzitter). De reden waarom de heer Selmayr tot terugtrekking van de andere leden van het kabinet van de voorzitter besloot, was dat de onafhankelijkheid van de besluiten in het gedrang zou worden gebracht als de leden betrokken zouden zijn bij een benoemingsprocedure met hun directe leidinggevende als kandidaat. De Ombudsman is echter van mening dat het besluit tot terugtrekking te laat kwam en dat de heer Selmayr eigenlijk niet om het besluit heen kon.

48. Diezelfde dag, 12 februari 2018, solliciteerde de heer Selmayr naar de post van adjunct-secretaris-generaal. In haar antwoorden aan het Parlement stelde de Commissie dat de heer Selmayr naar de post van adjunct-secretaris-generaal solliciteerde om te waarborgen dat zijn overplaatsing naar de post van secretaris-generaal "*niet alleen in overeenstemming zou zijn met het recht maar ook met de praktijk van de Commissie*"⁴⁴. Uit deze verklaring alleen al kan worden afgeleid dat de heer Selmayr uitsluitend naar de post van adjunct-secretaris-generaal solliciteerde om in aanmerking te komen voor de post van secretaris-generaal.

49. Verder nam de eerste kandidaat op 12 februari deel aan een assessment, dat de hele dag duurde en door een externe personeelsadviseur werd uitgevoerd⁴⁵.

50. Op 13 februari deelde de directeur-generaal van DG HR voorzitter Juncker mee dat de heer Selmayr had gesolliciteerd en daarom niet kon plaatsnemen in het Raadgevend Comité. De directeur-generaal van DG HR stemde in met het voorstel van de heer Selmayr dat zij "*passende en de nodige maatregelen zou nemen om ervoor te zorgen dat de verschillende fasen van de procedure konden worden uitgevoerd zonder dat de heer Selmayr of enig ander lid van het kabinet van de voorzitter daar bij betrokken zou zijn*". Ze stelde voor dat "*alle correspondentie met betrekking tot deze selectieprocedure, die normaliter aan uw kabinetschef zou worden gericht of zijn goedkeuring zou vereisen, rechtstreeks naar uzelf zal worden gezonden*".

⁴⁴ Antwoord aan het Parlement, vraag 11, 4 april 2018.

⁴⁵ Het Assessment Centre "bestaat uit individuele en/of groepsopdrachten en vraaggesprekken over leidinggevende vaardigheden", zie [Beleid inzake hoger leidinggevend personeel](#), punt 5.2.6.



en uw eigen goedkeuring behoeft". Daar de nota was medeondertekend door de voorzitter, stemde hij hiermee in. Hieruit kan worden opgemaakt dat de voorzitter op zijn laatst vanaf 13 februari 2018 ervan op de hoogte was dat zijn kabinetschef naar de post van adjunct-secretaris-generaal wilde solliciteren.

51. De terugtrekking van de heer Selmayr en de andere leden van het kabinet van de voorzitter betekende dat het Raadgevend Comité vijf leden overhield.

52. Op basis van de sollicitaties van de twee kandidaten bracht het Raadgevend Comité op 14 februari 2018 zijn "*voorlopig advies*" uit. Hierin werd gesteld dat beide kandidaten moesten worden uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek.

53. Op 15 februari 2018 nam de heer Selmayr op zijn beurt deel aan het assessment dat de hele dag duurde en door een externe personeelsadviseur werd uitgevoerd (dit is overigens een goede praktijk die andere Europese instellingen ook zouden kunnen overwegen). Diezelfde dag werd er een nota rondgestuurd naar de leden van het Raadgevend Comité, met daarin de data en tijden van de sollicitatiegesprekken van het Raadgevend Comité met de heer Selmayr (16 februari om 8.00 uur) en de eerste kandidaat (20 februari om 18.00 uur). In de nota werd tevens de datum en tijd voor de goedkeuring van het advies van het Raadgevend Comité vermeld (20 februari om 18.45 uur).

54. Op 16 februari voerde het Raadgevend Comité een sollicitatiegesprek met de heer Selmayr, waarna het concludeerde dat de heer Selmayr een geschikte kandidaat was en op de shortlist kon worden geplaatst. De kabinetschef van het lid van de Commissie dat belast is met personeelszaken, een vast lid van het Raadgevend Comité, was niet aanwezig bij het sollicitatiegesprek⁴⁶. Hierdoor kon hij niet langer bij de procedure worden betrokken, omdat de leden van het Raadgevend Comité bij alle relevante sollicitatiegesprekken aanwezig moeten zijn om de verdiensten van de kandidaten te kunnen vergelijken. Dit bracht het aantal leden van het Raadgevend Comité terug naar vier, net voldoende voor het vereiste quorum.

55. Op 20 februari 2018, een dag voor de vergadering van het college van Commissieleden, stelde voorzitter Juncker eerste vicevoorzitter Timmermans tussen de middag in kennis van het besluit van de heer Italianer om met pensioen te gaan, alsook van zijn voornemen (i.e. het voornemen van de voorzitter) om het college van Commissieleden voor te stellen de heer Selmayr te benoemen tot de nieuwe secretaris-generaal. De heer Timmermans stemde in met dit voorstel. Er zijn aanwijzingen dat de heer Timmermans tijdens deze vergadering niet te horen heeft gekregen dat de benoeming van de heer Selmayr procedurele complicaties met zich mee zou brengen⁴⁷.

56. Op 20 februari 2018 ontving het bevoegde afdelingshoofd van DG HR mondelinge instructies met betrekking tot het voorstel om de heer Selmayr tot secretaris-generaal te benoemen. Diezelfde dag om 13.23 uur heeft het afdelingshoofd een Word-document opgeslagen onder de naam "*administratieve*

⁴⁶ De Ombudsman heeft niet kunnen vaststellen waarom de kabinetschef van het lid van de Commissie dat belast is met personeelszaken niet bij het sollicitatiegesprek aanwezig kon zijn.

⁴⁷ Dit kan worden afgeleid uit de verklaringen die de kabinetschef van de heer Timmermans heeft afgelegd bij de voorbereiding van de antwoorden op de vragenlijsten van het Parlement.



zaken". Dit document zou worden gebruikt als nota voor de vergadering van het college van Commissieleden, die de volgende ochtend zou plaatsvinden. In dit document wordt het aftreden van de heer Italianer als secretaris-generaal expliciet vermeld. Verder vermeldt het document dat de voorzitter voorstelt om de heer Selmayr met ingang van 1 maart 2018 over te plaatsen en te benoemen tot secretaris-generaal, **en dat commissaris Oettinger met dit voorstel heeft ingestemd**. In het document wordt de heer Selmayr niet aangeduid als hoofdadviseur of kabinetschef, **maar als "adjunct-secretaris-generaal"**. Op 20 februari 2018 om 14.45 uur wordt de definitieve versie van het document opgeslagen.

57. Op 20 februari 2018 om 14.58 uur stelt de eerste kandidaat, die diezelfde dag om 18.00 uur een sollicitatiegesprek zou hebben met het Raadgevend Comité, de vaste rapporteur van het Raadgevend Comité via e-mail ervan in kennis dat zij zich formeel terugtrekt als kandidaat voor de post van adjunct-secretaris-generaal⁴⁸.

58. Nadat de eerste kandidaat zich formeel had teruggetrokken, verzocht het bevoegde afdelingshoofd van DG HR de vier leden van het Raadgevend Comité die het sollicitatiegesprek met de heer Selmayr hadden gevoerd, het ontwerpadvies te ondertekenen, waarmee het advies definitief werd. De voormalige secretaris-generaal, de heer Italianer, ondertekende het advies om 18.10 uur, als laatste lid van het Raadgevend Comité. Met deze laatste handtekening werd het advies van het Raadgevend Comité formeel goedgekeurd.

59. Op de avond vóór de vergadering van het college van Commissieleden voerden voorzitter Juncker en commissaris Oettinger om 18.30 uur gezamenlijk een sollicitatiegesprek met de heer Selmayr met het oog op zijn sollicitatie naar de post van adjunct-secretaris-generaal. Voorafgaand aan dit gesprek stelde voorzitter Juncker commissaris Oettinger in kennis van de pensionering van de heer Italianer, alsook van zijn voornemen om het college van Commissieleden voor te stellen de heer Selmayr tot de nieuwe secretaris-generaal te benoemen⁴⁹.

⁴⁸ In het dossier zijn aanwijzingen gevonden dat het afdelingshoofd al eerder die dag te horen had gekregen dat het sollicitatiegesprek van de eerste kandidaat geen doorgang zou vinden (het afdelingshoofd antwoordde de externe adviseur, die zou assisteren bij het sollicitatiegesprek met de eerste kandidaat, dat het niet zeker was of het gesprek door zou gaan en dat hij later die dag meer zou horen). Het afdelingshoofd informeerde de externe adviseur na 15.00 uur dat het sollicitatiegesprek, dat om 18.00 uur zou plaatsvinden, was geannuleerd. Ook nam het afdelingshoofd in het ontwerpadvies van het Raadgevend Comité, dat op 20 februari 2018 om 9.40 uur voor het laatst werd gewijzigd, de mededeling op dat de eerste kandidaat zich had teruggetrokken.

⁴⁹ In de nota van de Europese Commissie inzake de benoeming van de secretaris-generaal van de Commissie – Vragen en antwoorden, 27 februari 2018, blz. 2, wordt genoemd dat de heer Oettinger vóór het sollicitatiegesprek met de heer Selmayr werd geïnformeerd. De Ombudsman merkt op dat het precieze tijdstip hiervan niet wordt vermeld in de antwoorden van de Commissie aan het Parlement; er wordt enkel genoemd dat de heer Oettinger op 20 februari werd geïnformeerd (zie bijvoorbeeld het antwoord op vraag 11, 4 april 2018). In feite wordt het precieze tijdstip niet genoemd in het antwoord aan het Parlement, omdat een lid van de juridische dienst van de Commissie in zijn commentaar op een ontwerpversie opmerkte dat het "*un peu délicat*" zou zijn om in de antwoorden aan het Parlement te vermelden dat de heer Oettinger al vóór het sollicitatiegesprek op de hoogte was van het voorstel van de voorzitter om de heer Selmayr te benoemen tot secretaris-generaal. Strikt genomen zijn de bewoordingen van het antwoord aan het Parlement niet onjuist. Het klopt dat de heer Oettinger op 20 februari in kennis werd gesteld van het voorstel om de heer Selmayr te benoemen tot secretaris-generaal. De volle waarheid is het echter niet. Het onderzoek van de Ombudsman heeft dit bevestigd. In het document dat



60. Op 20 februari 2018 om 20.04 uur informeerde een vooraanstaand lid van het kabinet van de voorzitter – dezelfde persoon die haar kandidatuur eerder had ingetrokken – DG HR via e-mail dat de voorzitter, na het sollicitatiegesprek dat hij samen met de heer Oettinger met de heer Selmayr had gevoerd, had voorgesteld om de heer Selmayr te benoemen tot adjunct-secretaris-generaal. Op basis van dit e-mailbericht legde DG HR de laatste hand aan een document met voorstellen tot benoeming van een aantal hoger leidinggevenden.

61. Op 21 februari om 8.39 uur, de ochtend van de vergadering van het college van Commissieleden, verzond de heer Italianer een e-mailbericht naar voorzitter Juncker, met in de bijlage een formele brief waarin hij meedeelde op 1 maart te willen aftreden als secretaris-generaal en op 31 maart 2018 met pensioen te willen gaan⁵⁰.

62. De vergadering van het college van Commissieleden werd om 9.35 uur geopend. De pensionering van de heer Italianer was niet opgenomen in de van tevoren verspreide schriftelijke agenda. Klaarblijkelijk was de aanstaande benoeming van de nieuwe secretaris-generaal evenmin opgenomen in de agenda. Behalve de heer Juncker, de heer Timmermans en de heer Oettinger blijkt geen van de leden van de Commissie ervan geweten hebben dat deze kwestie tijdens de vergadering aan de orde zou komen.

63. Tijdens de vergadering kondigde de heer Oettinger het voorstel tot benoeming van een aantal hoger leidinggevenden aan, waaronder het voorstel om de heer Selmayr te benoemen tot adjunct-secretaris-generaal. Het college keurde alle voorstellen goed. Aangezien de vergadering maar kort duurde (49 minuten) en er diverse andere punten op de agenda stonden, waaronder een discussie over de begroting van de Unie en een conferentie in Afrika, kon niet lang over elk van de benoemingen worden gediscussieerd. Zoals hieronder verder wordt uiteengezet, hechtte het college van Commissieleden vervolgens zijn goedkeuring aan de benoeming van de heer Selmayr tot secretaris-generaal.

Samenstelling van het Raadgevend Comité benoemingen

64. Bij de procedure voor de benoeming van een adjunct-secretaris-generaal bestaat het Raadgevend Comité benoemingen uit **zes vooraanstaande personeelsleden van de Commissie**, waaronder de kabinetschef van de voorzitter en de secretaris-generaal. De Ombudsman merkt op dat deze vooraanstaande personeelsleden nauw samenwerken, elkaar goed kennen en dikwijls ook de kandidaten goed kennen.

op 20 februari tussen 13.23 uur en 14.45 uur door DG HR werd opgesteld, wordt expliciet vermeld dat de heer Oettinger had **ingestemd** met het voorstel van de voorzitter om de heer Selmayr over te plaatsen en te benoemen tot secretaris-generaal. De heer Oettinger was dus duidelijk al vóór het sollicitatiegesprek op de hoogte van het voorstel om de heer Selmayr te benoemen tot secretaris-generaal en had er inderdaad mee ingestemd.

⁵⁰ Uit de bestudeerde documenten van de Commissie kon niet worden opgemaakt of er een reden was voor de timing van zijn pensionering.



65. In artikel 10 van het reglement van orde van het Raadgevend Comité is bepaald dat een lid van het Raadgevend Comité dat **er enig persoonlijk belang bij heeft om bij een specifieke, door het Raadgevend Comité behandelde kwestie zijn onafhankelijkheid in het gedrang te brengen**, niet mag deelnemen aan de beraadslagingen of mag stemmen over deze kwestie. In dergelijke gevallen vereist het reglement dat het lid in kwestie *"wordt vervangen door een rapporteur die door de secretaris-generaal wordt gekozen uit de lijst van rapporteurs"* (nadruk toegevoegd)⁵¹.

66. Toen de heer Selmayr zichzelf en de andere leden van het kabinet van de voorzitter op 12 februari 2018 terugtrok uit het Raadgevend Comité, had de heer Italianer dus een vervangend lid **moeten** kiezen uit de lijst van rapporteurs. De benoeming van een vervanger bleef echter achterwege. Dit betekent dat er minder personen bij de selectieprocedure waren betrokken dan vereist op grond van het reglement, en dat het advies van het Raadgevend Comité door minder personen dan vereist werd opgesteld.

67. Toen de Ombudsman deze kwestie bij de Commissie onder de aandacht bracht, wees de Commissie erop dat artikel 8 van het reglement van het Raadgevend Comité in 2015 met instemming van het college van Commissieleden is gewijzigd⁵². Deze wijziging, op grond waarvan de kabinetschef van de voorzitter door een ander vooraanstaand lid van het kabinet mag worden vervangen (bijvoorbeeld als de kabinetschef niet aanwezig kan zijn), heeft echter geen gevolgen voor het vereiste van artikel 10.

68. Bijgevolg concludeert de Ombudsman dat **de samenstelling van het Raadgevend Comité in strijd was met zijn reglement van orde**. Het verzuim om het reglement van het Raadgevend Comité na te leven komt neer op **wanbeheer**.

Doel van de benoemingsprocedure

69. Nog vóór een begin werd gemaakt met de formele stappen van de selectieprocedure voor de post van adjunct-secretaris-generaal had voorzitter Juncker met eerste vicevoorzitter Timmermans gesproken over zijn voornemen om de heer Selmayr te benoemen tot secretaris-generaal. Kort na deze discussie stelde een personeelslid van DG HR een nota op voor de vergadering van het college van Commissieleden die de volgende dag zou plaatsvinden. In deze nota wordt de pensionering van de heer Italianer genoemd en vermeld dat de voorzitter heeft voorgesteld om de heer Selmayr over te plaatsen en te benoemen tot secretaris-generaal, en dat commissaris Oettinger met dit voorstel heeft ingestemd. In de nota wordt niet naar de heer Selmayr verwezen als kabinetschef maar als adjunct-secretaris-generaal.

70. De voorzitter sprak met de eerste vicevoorzitter en de nota werd opgesteld:

⁵¹ Artikel 10 van het reglement van orde van het Raadgevend Comité.

⁵² Door het college van Commissieleden in oktober 2015 toegevoegde uitzondering aan het reglement van orde van het Raadgevend Comité, PV(2015) 2141 final, 6 oktober 2015, blz. 13.



- **voordat** de eerste kandidaat die naar de post van adjunct-secretaris-generaal solliciteerde formeel haar kandidatuur had ingetrokken;
- **voordat** het Raadgevend Comité het advies had ondertekend waarmee de heer Selmayr op de shortlist voor de post van adjunct-secretaris-generaal zou worden geplaatst;
- **voordat** voorzitter Juncker en commissaris Oettinger met de heer Selmayr het sollicitatiegesprek voor de post van adjunct-secretaris-generaal hadden gevoerd; en
- **voordat** de voorzitter DG HR in kennis had gesteld van zijn voorstel om de heer Selmayr te benoemen tot secretaris-generaal.

71. Deze nota, waarin wordt verwezen naar het voorstel om de heer Selmayr te benoemen tot secretaris-generaal, **maakt het advies van het Raadgevend Comité, dat pas enkele uren later definitief zou worden, dus overbodig.**

72. Aangezien de opdracht om deze nota op te stellen door een directeur of door de directeur-generaal van DG HR werd gegeven – die beiden lid waren van het Raadgevend Comité – lijkt het voor de hand te liggen dat ten minste een van de leden van het Raadgevend Comité het advies heeft ondertekend in de volle wetenschap dat het niet meer zou leiden tot de benoeming van een persoon die de functie van adjunct-secretaris-generaal ook daadwerkelijk zou gaan uitoefenen.

73. Bovendien is duidelijk dat het sollicitatiegesprek voor de post van adjunct-secretaris-generaal dat de heer Juncker en de heer Oettinger met de heer Selmayr hebben gevoerd, plaatsvond **nadat** de voorzitter concrete stappen had ondernomen om de heer Selmayr te laten benoemen tot secretaris-generaal. **Voorzitter Juncker en commissaris Oettinger** voerden met de heer Selmayr een sollicitatiegesprek voor de post van adjunct-secretaris-generaal in de volle wetenschap dat de heer Selmayr deze functie nooit daadwerkelijk zou uitoefenen.

74. De Ombudsman is van mening dat, ten minste vanaf het moment waarop de voorzitter met eerste vicevoorzitter Timmermans sprak – zo niet eerder, het doel van de procedure voor de selectie van een adjunct-secretaris-generaal niet langer was om een adjunct-secretaris-generaal te vinden, maar alleen om ervoor te zorgen dat de heer Selmayr tot secretaris-generaal kon worden benoemd.

75. In artikel 4 van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie is het volgende bepaald: *"aanstelling of bevordering kan er slechts toe strekken in een vacature te voorzien overeenkomstig de bepalingen van dit statuut"*. Omdat de Commissie de procedure voor de selectie van een adjunct-secretaris-generaal heeft voortgezet terwijl zij, en in ieder geval enkele van haar leden, zich er ten volle van bewust waren dat het doel niet langer was om een adjunct-secretaris-



generaal te vinden, heeft de Commissie haar bevoegdheden niet juist gebruikt. Er is daarom sprake van **wanbeheer**⁵³.

iii) Benoeming van de secretaris-generaal

76. Toen de heer Italianer in 2015 werd benoemd tot secretaris-generaal, stelde hij voorzitter Juncker reeds in kennis van zijn voornemen om kort na maart 2018 met pensioen te gaan. In januari 2018 bevestigde de heer Italianer dit voornemen⁵⁴. De Commissie deelde het Parlement mee dat de voorzitter de informatie die hij in januari 2018 te horen kreeg met niemand anders deelde, behalve met zijn kabinetschef, om *"te voorkomen dat het gezag van de heer Italianer zou worden ondermijnd terwijl hij nog in functie was"*⁵⁵.

77. In het "beleid inzake hoger leidinggevend personeel" is bepaald dat een selectieprocedure krachtens artikel 29, leden 1 en 2 van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie *"van start gaat zodra duidelijk wordt dat er in de nabije toekomst een vacature zal ontstaan, bijvoorbeeld wanneer een ambtenaar zijn voornemen om met pensioen te gaan bekendmaakt"* (nadruk toegevoegd)⁵⁶. Dit betekent dat de selectieprocedure begin 2018 van start had kunnen gaan, zodra de heer Italianer zijn definitieve voornemen om met pensioen te gaan had bekendgemaakt.

78. Zelfs als de pensioneringsplannen van de heer Italianer pas op 20 februari 2018 waren aangekondigd (wat niet het geval was), zou er **vóór** de pensionering van de heer Italianer op 31 maart 2018 nog voldoende tijd zijn geweest⁵⁷ om een selectieprocedure voor de post van secretaris-generaal op te starten krachtens artikel 29 van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie.

79. De uitleg van de Commissie om te kiezen voor een *"overplaatsing inclusief post*, waardoor de verdiensten van de in aanmerking komende personeelsleden niet zouden worden beoordeeld, heeft de Ombudsman niet weten te overtuigen⁵⁸. Er was geen duidelijke noodzaak om reeds op 21 februari 2018 een besluit te nemen over de benoeming van een nieuwe secretaris-generaal. Evenmin waren er redenen om aan te nemen dat een selectieprocedure de werkzaamheden van de Commissie zou verstoren. De Ombudsman is van

⁵³ Zie bijvoorbeeld zaak C-105-75, *Franco Giuffrida vs. Raad van de Europese Gemeenschappen* [1976] ECLI:EU:C:1976:128, voor een geval van misbruik van bevoegdheden in het kader van aanwervingsprocedures.

⁵⁴ Antwoord op vraag 32, 24 maart 2018.

⁵⁵ Antwoord op vraag 32, 24 maart 2018.

⁵⁶ Beleid inzake hoger leidinggevend personeel, blz. 7, punt 5.2.1.

⁵⁷ Uit het onderzoek is gebleken dat een selectieprocedure in 21 kalenderdagen kan worden afgerond (in het geval van de kennisgeving van de vacature voor de post van adjunct-secretaris-generaal werd de procedure in 21 dagen afgerond, in de periode tussen 31 januari en 21 februari).

⁵⁸ De Commissie stelde in haar antwoorden aan het Parlement dat *"moet worden voorkomen dat belangrijke functies zoals die van secretaris-generaal vacant worden, opdat bij de uitoefening van de functie sprake is van een naadloze aansluiting van ambtsperioden"*. Bijgevolg *"moest de Commissie, rekening houdend met de grote interne en externe uitdagingen die de EU op dit specifieke moment het hoofd moest bieden, onverwijld handelen toen duidelijk werd dat de heer Italianer zijn functie niet langer wilde uitoefenen"*, antwoord aan het Parlement op vraag 1, 4 april 2018.



mening dat het opleggen van een tijdslimiet volkomen gekunsteld was en neerkomt op **wanbeheer**.

80. Ook kan de Ombudsman geen redenen vinden die de geheimhouding van de aanstaande pensionering van de heer Italianer rechtvaardigen. Drie personen, te weten voorzitter Juncker, de heer Italianer en de heer Selmayr, hielden deze informatie aanvankelijk voor zichzelf. Op het eerste gezicht lijkt dit de reden te zijn waarom tijdig maatregelen konden worden getroffen om ervoor te zorgen dat de heer Selmayr in aanmerking zou komen voor een overplaatsing naar de post van secretaris-generaal. Het feit dat de aanstaande pensionering van de heer Italianer niet op de agenda van de vergadering van het college van Commissieleden werd geplaatst, ontnam de leden van de Commissie de kans om hun gedachten over de kwestie te laten gaan.

81. Tijdens de vergadering van het college van Commissieleden kondigde de heer Italianer onmiddellijk na de benoeming van de heer Selmayr tot adjunct-secretaris-generaal aan dat hij met pensioen zou gaan. De heer Juncker stelde vervolgens voor dat de heer Selmayr de heer Italianer zou vervangen en het college van Commissieleden stemde naar verluidt zonder enige bezwaren met dit voorstel in.

82. De Ombudsman merkt op dat een deel van de motivering die de Commissie voor de benoeming geeft, twijfelachtig is. In de notulen van de vergadering van het college van Commissieleden wordt verwezen naar de heer Selmayrs "*buitengewone bijdrage... aan [de heer Juncker] als kandidaat en voorzitter van de Commissie*" (nadruk toegevoegd). Hoewel de heer Juncker waarschijnlijk ingenomen was met deze bijdrage, kon dit voor het college van Commissieleden geen reden zijn om de heer Selmayr tot secretaris-generaal te benoemen, wat een ambtenaarsfunctie is. De redenen voor het opvullen van een dergelijke post moeten verband houden met "*dienstbelang*" en niet met de belangen van een politieke kandidaat. Vanzelfsprekend is het belangrijk dat de voorzitter van de Commissie vertrouwen heeft in en het in zekere mate goed kan vinden met een secretaris-generaal, maar in dit geval was er sprake van een niet-gepaste vervanging van de grenzen tussen administratieve onafhankelijkheid en politieke connecties.

83. Op 21 februari 2018 om 10.30 uur maakten de voorzitter van de Commissie en het lid van de Commissie dat belast is met personeelszaken aan de pers bekend dat de heer Selmayr de nieuwe secretaris-generaal zou worden.



7) Het grotere kader van de benoemingen

i) Het verband tussen de kabinetten en diensten van de Commissie

84. De Commissie heeft "het politieke niveau" omschreven als de leden van de Commissie die – als politici – politieke beoordelingsbevoegdheden uitoefenen bij de verwezenlijking van de politieke prioriteiten van de Commissie uit hoofde van de Verdragen. De Commissie legt als college verantwoording af aan het Europees Parlement. Bij de voorbereiding van beleid en de uitoefening van taken worden de leden van de Commissie bijgestaan door zowel ambtenaren als kabinetsleden. De statuten van de ambtenaren van de Europese Unie zijn van toepassing op zowel ambtenaren als kabinetsleden. Krachtens de statuten houden personeelsleden *"bij het uitoefenen van [hun] werkzaamheden en bij het bepalen van [hun] gedrag uitsluitend de belangen van de Unie voor ogen. [...]"*⁵⁹.

85. De Commissie heeft richtsnoeren gepubliceerd waarin het volgende wordt gesteld: *"Tussen ieder lid van de Commissie en de directeur(en)-generaal in kwestie moet een nauwe persoonlijke band worden opgebouwd op basis van wederzijds vertrouwen en wederzijdse uitwisseling van informatie. Een lid van de Commissie stelt algemene richtsnoeren op of geeft instructies aan de directeur-generaal overeenkomstig de prioriteiten van het college. Op zijn beurt adviseert de directeur-generaal het lid van de Commissie over de dossiers die relevant zijn voor zijn portefeuille en informeert hem over kwesties die relevant zijn met het oog op de verwezenlijking van de prioriteiten of met het oog op het beheer van zijn diensten. Hij legt verantwoording af aan de Commissie en het college over de correcte tenuitvoerlegging"*⁶⁰.

86. Een van de taken van de secretaris-generaal is om *"de voorzitter bij te staan opdat de Commissie er in het kader van de door de voorzitter opgestelde politieke richtsnoeren in slaagt de vastgestelde prioriteiten te verwezenlijken."* Bovendien zorgt de secretaris-generaal ervoor dat de leden van de Commissie volledig op de hoogte worden gehouden van de vooruitgang die geboekt wordt bij interne en interinstitutionele procedures⁶¹. Om deze functie op doeltreffende wijze te kunnen uitoefenen moeten de voorzitter, de andere leden van de Commissie en de ambtenaren vertrouwen hebben in de secretaris-generaal. Om dit vertrouwen te behouden moet door zowel de politieke kant als het ambtenarenapparaat van de Commissie worden erkend dat de secretaris-generaal over legitimiteit beschikt.

87. Verder helpt de secretaris-generaal de voorzitter bij *"het voorbereiden van de werkzaamheden en het beleggen van de vergaderingen van de Commissie"*⁶². Normaliter komen de leden van de Commissie 's woensdags bijeen. Deze vergaderingen worden dinsdags voorbereid door de kabinetschefs van de leden van de Commissie, onder voorzitterschap van de secretaris-generaal.

⁵⁹ Zie artikel 11 van de statuten van de ambtenaren van de Europese Unie.

⁶⁰ [Communication à la Commission relative aux méthodes de travail de la Commission, C\(2014\) 9004, 11 november 2014 p.](#), bijlage 4, punt 1.3.

⁶¹ Artikel 20 van het reglement van orde van de Commissie

⁶² Artikel 20 van het reglement van orde van de Commissie



88. Het kabinet van de voorzitter komt meerdere malen per week bijeen, telkens wanneer de kabinetschef dit nodig acht. Directeuren-generaal (met inbegrip van de secretaris-generaal), hun plaatsvervangers en/of assistenten kunnen door de kabinetschef voor deze vergaderingen worden uitgenodigd.

89. In antwoord op een schriftelijke vraag die de Ombudsman in de loop van het onderzoek heeft gesteld, heeft de Commissie noch bevestigd noch ontkend dat de secretaris-generaal sinds begin 2018 dikwijls aanwezig is bij de vergaderingen van het kabinet van de voorzitter. Uiteraard is de organisatie van zijn kabinet een zaak van de voorzitter en kan hij bepalen op welke manier hij de wisselwerking met de secretaris-generaal wenst vorm te geven. Beide functies staan echter los van elkaar en dit moet ook zo blijven.

ii) Het contact tussen de Commissie en journalisten

90. Tijdens persconferenties beantwoorden de leden van de Commissie rechtstreekse vragen. Verder verloopt het contact tussen de Commissie en journalisten via haar woordvoerdersdienst, die verantwoordelijk is voor *"politieke communicatie namens de voorzitter en de rest van de Commissie"*⁶³. De woordvoerdersdienst valt onder de politieke bevoegdheid van de voorzitter van de Commissie, hoewel deze deel uitmaakt van het directoraat-generaal Communicatie. De woordvoerdersdienst organiseert dagelijkse briefings in Brussel. Vrijwel nergens anders ter wereld doen andere overheidsinstanties dit ook zo.

91. Toen de voorzitter en het lid van de Commissie dat belast is met Personeelszaken op 21 februari 2018 met de pers spraken, moesten de notulen van de vergadering van het college van Commissieleden tijdens welke de heer Selmayr tot secretaris-generaal was benoemd nog worden opgesteld. De ongewone omstandigheden van deze benoeming, die uit twee fasen bestond, te weten de benoeming van de heer Selmayr tot adjunct-secretaris-generaal en zijn onmiddellijke overplaatsing naar de post van secretaris-generaal, werden niet onmiddellijk uit de doeken gedaan⁶⁴. Naast de verbazing van sommige leden van de Commissie⁶⁵ droeg het gegeven dat bij de aankondiging niet in detail werd getreden ertoe bij dat de bevolking geschokt en verontrust reageerde toen enkele dagen later de feiten duidelijk werden.

92. Vanaf het moment dat de journalisten meer over de benoeming in twee fasen te weten probeerden te komen, reageerde de woordvoerdersdienst ontwijkend, afwerend en zelfs enigszins strijdlustig. Tijdens een persconferentie die een week na de vergadering van het college van Commissieleden werd gehouden, was het antwoord van de woordvoerder van de Commissie op de vraag hoeveel kandidaten er naar de post van adjunct-secretaris-generaal hadden gesolliciteerd onvoldoende duidelijk. Tijdens deze persconferentie

⁶³ Communication à la Commission relative aux méthodes de travail de la Commission, C(2014) 9004, 11 november 2014, blz. 10.

⁶⁴ Zie: <http://ec.europa.eu/avservices/video/player.cfm?sitelang=en&ref=I150894>.

⁶⁵ De kwestie stond niet op de agenda van de vergadering van het college van Commissieleden en het merendeel van de leden van de Commissie was niet op de hoogte van het voorstel.



antwoordde de woordvoerder achtereenvolgens dat er "enkele", "minder dan vier", "meer dan één" en "twee kandidaten" waren geweest. De woordvoerder gaf vervolgens toe dat het precieze aantal kandidaten al die tijd in de woordvoerders aantekeningen voor de persconferentie beschikbaar was geweest⁶⁶.

93. Een kwestie die de media in verband met de benoeming van de secretaris-generaal onder de aandacht bracht, was de aanname dat de toelagen van en de administratieve steun aan de voormalige leden van de Commissie na de benoeming van de nieuwe secretaris-generaal zouden worden verhoogd. Zoals de Commissie heeft uiteengezet, vallen toelagen niet onder de bevoegdheid van de Commissie maar onder de bevoegdheid van de Raad van de EU. In de door de Ombudsman bestudeerde documenten bevond zich geen informatie over de toelagen van voormalige leden van de Commissie. Wel werd gesproken over administratieve steun aan voormalige leden van de Commissie, zoals de Commissie later aan het Parlement meedeelde. In de bestudeerde documenten heeft de Ombudsman geen aanwijzingen gevonden dat de benoeming van de secretaris-generaal verband houdt met eventuele wijzigingen van de administratieve steun aan voormalige leden van de Commissie, zoals het gebruik van dienstauto's of kantoorruimte. De woordvoerdersdienst van de Commissie gaf niet toe dat de kwestie door hoger leidinggevend personeel (kabinetschefs) was besproken en dat er in feite een ontwerpbesluit was opgesteld. De juridische dienst had zijn bedenkingen bij het ontwerpbesluit, waardoor er geen verder gevolg aan werd gegeven. Toen het lid van de Commissie dat belast is met Personeelszaken het woord kreeg tijdens de plenaire vergadering van het Europees Parlement, deed hij berichten over de vergroting van de administratieve steun aan voormalige leden van de Commissie af als "nepnieuws". Gezien de herkomst van de uitdrukking was dit een ongelukkige woordkeuze⁶⁷.

94. Op grond van haar algehele analyse van de communicatie van de Commissie met journalisten stelt de Ombudsman dat de informatie die de Commissie in de dagen na de benoeming van de nieuwe secretaris-generaal aan journalisten verstrekke onvolledig en onvoldoende duidelijk was. Het is echter waar dat de manier van benoemen de woordvoerders in een zeer lastig parket plaatste, omdat zij de heikele benoemingskwestie moesten proberen uit te leggen.

95. In het algemeen heeft de communicatie van de Commissie met betrekking tot de benoemingen verdere schade toegebracht aan het publiek vertrouwen.

iii) Publiek vertrouwen

96. Toen de Ombudsman haar onderzoek opende, vroeg zij de Commissie om na te denken over de vraag op welke manier de benoeming van haar nieuwe

⁶⁶ Zie: <http://ec.europa.eu/avservices/video/player.cfm?sitelang=en&ref=I151643>.

⁶⁷ Tijdens de plenaire vergadering van het Europees Parlement van 12 maart voert commissaris Oettinger aan het einde van het debat over het "Integriteitsbeleid van de Commissie, in het bijzonder de benoeming van de secretaris-generaal van de Europese Commissie", het woord.



secretaris-generaal schade zou kunnen hebben toegebracht aan de EU als geheel, dit gezien de wijdverbreide kritiek op de manier van benoemen.

97. De Commissie is van mening dat haar handelwijze geen schade heeft toegebracht aan het publiek vertrouwen. De Ombudsman vindt dat deze ontkenning wijst op een gebrek aan inzicht in en begrip van de gegronde bedenkingen of op een opzettelijke weigering eraan toe te geven. In zijn resolutie verklaart het Parlement dat het *"betreurt dat het verloop van de procedure voor de benoeming van de nieuwe secretaris-generaal van de Europese Commissie, op 21 februari 2018, aanleiding heeft gegeven tot grote ergernis en afkeuring bij de bevolking, de leden van het Europees Parlement en de Europese ambtenaren"*. Voorts stelde het Parlement *"dat het resultaat van deze procedure niet alleen de reputatie van de Europese Commissie maar ook die van de andere instellingen van de Europese Unie dreigt te schaden"*.

98. Het is dus betreurenswaardig dat de Commissie op deze manier heeft gereageerd en geen rekening heeft gehouden met de wijdverbreide kritiek van het Europees Parlement, tal van ambtenaren van de EU op individuele titel en een grote verscheidenheid aan nationale en internationale media.

99. Europese burgers mogen verwachten dat alle Europese instellingen de beginselen van de rechtstaat naar letter en geest naleven. Terecht verwachten burgers dat met name de Europese Commissie in dit verband een voorbeeldfunctie vervult. In vergelijking met andere overheidsinstanties voldoet de Commissie inderdaad op tal van manieren aan uiterst hoge normen in termen van transparantie, ethiek en de rechtsstaat. Niet-naleving van de (geest van deze) regels kan ertoe leiden dat de Commissie ervan wordt beschuldigd louter uit eigenbelang te handelen en haar macht op arbitraire wijze te gebruiken. In dergelijke gevallen loopt de Commissie het risico haar eigen legitimiteit te schaden. Gezien de belangrijke functie van de Commissie binnen de institutionele structuur van de EU en de Europese integratie wordt de legitimiteit van de EU als geheel ook onnodig in gevaar gebracht.

100. Wanneer er gegronde bedenkingen zijn, verwacht de bevolking dat de Commissie onverwijld reageert en correcte en volledige antwoorden geeft.



8) Conclusies

101. Naar aanleiding van haar onderzoek heeft de Ombudsman vastgesteld dat de Commissie zich schuldig heeft gemaakt aan **vier gevallen van wanbeheer**:

- 1) het feit dat naar aanleiding van de betrokkenheid van de heer Selmayr en/of de andere leden van het kabinet van de voorzitter bij de besluitvorming ten aanzien van het ontstaan van de vacature en de goedkeuring van de kennisgeving van de vacature voor de post van adjunct-secretaris-generaal geen passende maatregelen werden genomen om het risico op een belangenconflict te voorkomen (hoogstwaarschijnlijk had de heer Selmayr al besloten dat hij naar deze vacature zou solliciteren, wat hij later ook daadwerkelijk deed).
- 2) het feit dat de samenstelling van het Raadgevend Comité benoemingen gedurende de procedure voor de selectie van een adjunct-secretaris-generaal niet in overeenstemming was met artikel 10 van het reglement van orde van het Raadgevend Comité.
- 3) het feit dat er een procedure voor de selectie van een adjunct-secretaris-generaal werd opgestart, zonder ook daadwerkelijk de vacature te willen opvullen, maar enkel om ervoor te zorgen dat de heer Selmayr kan worden overgeplaatst naar de post van secretaris-generaal.
- 4) het feit dat, aangezien de aanstaande pensionering van de heer Italianer werd stilgehouden, op gekunstelde wijze een tijdslimiet werd opgelegd voor het opvullen van de vacature voor de post van secretaris-generaal. Ondanks dit alles had dit de Commissie niet moeten beletten een procedure voor de selectie van eventuele geschikte kandidaten op te starten. Er was nog voldoende tijd voordat de heer Italianer met pensioen zou gaan.

102. De Ombudsman wenst te benadrukken dat de heer Selmayr zelf niet is beoordeeld in het kader van haar onderzoek. De Ombudsman begrijpt dat hij als EU-ambtenaar niet alleen bekwaam is maar zich ook sterk inzet voor de Europese Unie. Al sinds lange tijd geniet de heer Selmayr het vertrouwen van voorzitter Juncker. Het is enigszins ironisch is dat de heer Juncker als eerste voorzitter van de Commissie werd verkozen via de democratische "*Spitzenkandidaten*"-procedure, en dat de heer Selmayr bij de procedure assisteerde. Bij deze democratische procedure voor de verkiezing van de voorzitter van de Commissie wordt rekening gehouden met de resultaten van de verkiezingen van de Europese Unie. De procedure is deels in het leven geroepen om onjuiste beweringen dat de EU in Brussel wordt bestuurd door niet-verkozen ambtenaren, te weerleggen.

103. Zoals hierboven beschreven bezorgde de benoeming van de nieuwe secretaris-generaal van de Commissie tal van burgers, EU-ambtenaren, journalisten en EP-leden een ongemakkelijk gevoel. De Commissie verleende de Ombudsman in het kader van haar onderzoek toegang tot alle relevante documenten. De conclusies van de Ombudsman komen grotendeels overeen



met de conclusies die het Europees Parlement naar voren bracht in zijn resolutie van 18 april 2018. Het Parlement stelde dat de handelwijze van de Commissie in dit verband het publiek vertrouwen aan het wankelen heeft gebracht en in strijd was met de geest van deze vereisten. Ook verklaarde het Parlement de benoeming van de heer Selmayr te beschouwen als *"een soort van staatsgreep waarmee de grenzen van de wet zijn opgezocht en mogelijk zelfs overschreden"*. De Ombudsman deelt de mening van het Parlement dat *"deze traditie van niet-publicatie haar grenzen heeft bereikt, in die zin dat zij niet voldoet aan de moderne normen inzake transparantie waaraan de Commissie, het Europees Parlement en de andere EU-instellingen zich moeten houden"*.

104. De Ombudsman beseft dat de procedures voor de benoeming van hoger leidinggevend personeel naar aanleiding van de vaststelling van deze gevallen van wanbeheer geheel en al onder de loep moeten worden genomen. De Ombudsman begrijpt dat de Commissie enige flexibiliteit moet kunnen betrachten als het gaat om de organisatie van haar eigen bestuur. In dit geval gaat de handelwijze van de Commissie echter verder dan de rechtmatige grenzen van flexibiliteit. De Commissie zette de regels voor de benoeming van hoger leidinggevend personeel in zoverre naar haar hand dat het zou lijken alsof de procedures voor beide benoemingen van de heer Selmayr correct werden toegepast en dat de uitkomst, op zijn beurt, rechtvaardig en juist was. In werkelijkheid was dit niet het geval. Bovendien werd reeds vanaf januari 2018 – zo niet eerder – aangestuurd op de benoeming van de heer Selmayr tot secretaris-generaal.

105. Voorts merkt de Ombudsman op dat de Europese Commissie in haar geheel verantwoordelijk moet worden gehouden voor het wanbeheer in verband met de benoeming van de heer Selmayr. Net als het Parlement is de Ombudsman teleurgesteld dat geen enkel lid van de Commissie de benoeming van de secretaris-generaal werkelijk in twijfel heeft getrokken. Men kan zich afvragen waarom het college van Commissieleden tijdens een zeer korte vergadering, tijdens welke ook andere zaken moesten worden behandeld, eerst zijn goedkeuring moest hechten aan de benoeming van de heer Selmayr tot adjunct-secretaris-generaal en daarna aan zijn benoeming tot secretaris-generaal. Daarbij was het voorstel voor de benoeming van een nieuwe secretaris-generaal niet opgenomen in de agenda van de vergadering en waren er geen achtergrondnota's verspreid.

106. De Ombudsman deelt het standpunt van het Europees Parlement dat *"benoemingen op hoge posities zoals die van secretaris-generaal niet tegelijk met andere benoemingen mogen plaatsvinden"*. Inderdaad erkent de Commissie in haar reglement van orde zelf dat de post van secretaris-generaal een afzonderlijke post met specifieke functies is.

107. De Ombudsman is ingenomen met de verklaring die de Commissie naar aanleiding van haar schriftelijke vragen heeft afgelegd en waarin zij stelt dat ze *"bereid is om samen met de andere EU-instellingen opnieuw na te gaan hoe de toepassing van de regels en de procedures in de toekomst kan worden verbeterd"*. De Ombudsman erkent eveneens *"het belang om te voorkomen dat de lidstaten en/of politieke partijen gaan onderhandelen over door de Commissie goedgekeurde besluiten"*.



met betrekking tot hoger leidinggevend personeel. Hierdoor zouden er vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de supranationale structuur van de Europese overheidsdiensten, alsook bij de doelstelling om te beschikken over hooggekwalificeerd hoger leidinggevend personeel". De Ombudsman is tevens ingenomen met het voorstel van commissaris Oettinger om een interinstitutioneel rondetafelgesprek over dit thema te organiseren en spoort alle Europese instellingen aan zich ten volle in te zetten voor dit initiatief, ten gunste van alle Europese overheidsdiensten.



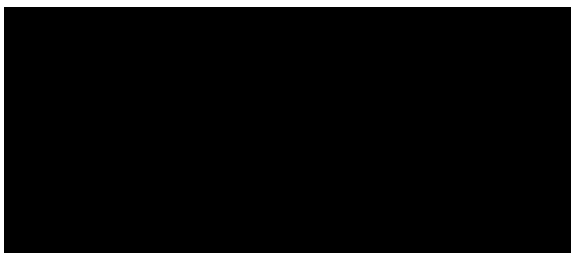
9) Aanbeveling

Op basis van haar onderzoek naar deze klachten doet de Ombudsman de volgende aanbeveling aan de Commissie:

De Commissie moet een specifieke procedure voor de benoeming van haar secretaris-generaal ontwikkelen, die losstaat van de procedure voor de benoeming van ander hoger leidinggevend personeel.

- Het publiceren van de kennisgeving van de vacature en het tijdig op de agenda van het college van Commissieleden plaatsen van de benoeming moeten ook onder deze procedure vallen.
- Met het oog op de benoeming van toekomstige secretarissen-generaal moet het Raadgevend Comité benoemingen worden uitgebreid met leden van buiten de Commissie.

De Commissie en de klachtindieners zullen in kennis worden gesteld van deze aanbeveling. Overeenkomstig artikel 3, lid 6, van het statuut van de Europese Ombudsman **moet de Commissie de Ombudsman uiterlijk 4 december 2018 een omstandig advies doen toekomen.**

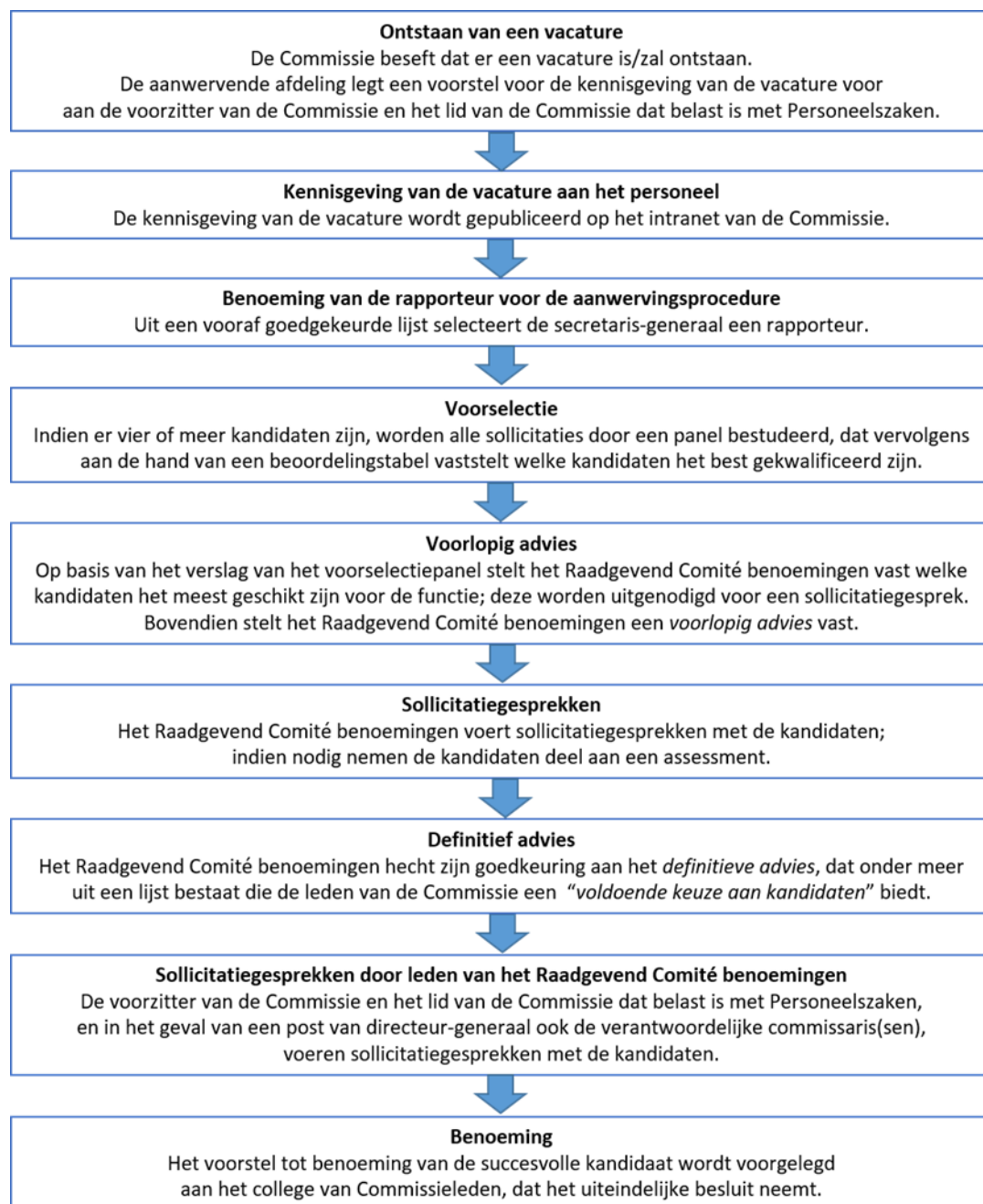


Emily O'Reilly
European Ombudsman

Straatsburg, 31 August 2018



Bijlage I - Selectieprocedures voor hoger leidinggevend personeel





Bijlage II - Technische analyse - vacante posten, overplaatsingen

Deze bijlage heeft als doel de begrippen "vacante post" en "overplaatsing inclusief post" te verduidelijken.

1 Vacante posten

In artikel 4 van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie is het volgende bepaald:

"Iedere vacature bij een instelling wordt ter kennis van het personeel dezer instelling gebracht, zodra het tot aanstelling bevoegde gezag besloten heeft dat in deze vacature moet worden voorzien."

Zodra een vacature ter kennis van het personeel is gebracht, moet de instelling op basis van de in de "*kennisgeving van de vacature*" vastgestelde criteria de verdiensten vergelijken van de in aanmerking komende kandidaten die naar de vacature hebben gesolliciteerd, en vaststellen welke kandidaten het meest geschikt zijn voor de functie.

Binnen een instelling wordt gesproken van een "*vacante*" post wanneer de dienst van een ambtenaar wordt beëindigd overeenkomstig artikel 47 van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie. Hieronder valt tevens de pensionering van een ambtenaar krachtens artikel 52 van het Statuut.

De Commissie stelt dat er met de pensionering van de heer Italianer geen "*vacante post*" ontstond, omdat de post onmiddellijk werd opgevuld: zij is van mening dat de post niet "*vacant*" is geweest, omdat de heer Selmayr de functie van secretaris-generaal *onmiddellijk* van de heer Italianer overnam toen deze een adviserende rol op zich nam. Bijgevolg stelt de Commissie dat het niet nodig was een kennisgeving van de vacature voor de post van secretaris-generaal te publiceren.

Aan de hand van een aantal voorbeelden zal worden geïllustreerd waarom de woorden van de Commissie enigszins misleidend zijn.

Op 31 januari werd aangekondigd dat mevrouw Michou, die op dat moment adjunct-secretaris-generaal was, op 1 maart zou worden overgeplaatst naar de post van directeur-generaal. Volgens de Commissie zou er dus op 1 maart een vacature ontstaan voor de post van adjunct-secretaris-generaal. De Commissie stelde daarom een kennisgeving van de vacature op, er solliciteerden twee kandidaten en uiteindelijk werd de heer Selmayr op 21 februari benoemd tot adjunct-secretaris-generaal. Er zat geen tijd tussen de overplaatsing van mevrouw Michou van de post van adjunct-secretaris-generaal naar de post van directeur-generaal (op 1 maart) en de benoeming van de heer Selmayr als haar vervanger (1 maart). Dit betekent echter niet dat van een vacature geen sprake was.



Als er geen vacature voor deze post zou zijn geweest, zou het onmogelijk zijn geweest om een kennisgeving van de vacature op te stellen.

Op 21 februari werd aangekondigd dat de heer Italianer op 1 maart zou worden overgeplaatst naar de post van buitengewoon adviseur (en dat hij op 31 maart definitief met pensioen zou gaan). Technisch gezien is er geen verschil tussen de overplaatsing van mevrouw Michou van de post van adjunct-secretaris-generaal naar de post van directeur-generaal en de overplaatsing van de heer Italianer van de post van secretaris-generaal naar de post van adviseur. Als er met de overplaatsing van mevrouw Michou van de post van adjunct-secretaris-generaal een vacature ontstond voor de post van adjunct-secretaris-generaal, zou in het geval van de overplaatsing van de heer Italianer van de post van secretaris-generaal ook zeker een vacature voor de post van secretaris-generaal moeten zijn ontstaan.

Dat de vacature die daardoor ontstond wellicht onmiddellijk kon worden opgevuld (en dus niet vacant zou *blijven*), betekent niet dat er nooit een vacature is geweest.

De Commissie verklaart in haar antwoorden aan het Parlement dat *"de post van secretaris-generaal sinds de benoeming van Émile Noël tot de eerste secretaris-generaal van de Commissie nooit vacant is geweest"*⁶⁸. De logica van deze verklaring ontgaat de Ombudsman. Dat een post onmiddellijk wordt opgevuld zodra deze vacant wordt, en niet vacant **blijft**, betekent niet dat het vertrek van de ambtsdrager geen vacature heeft doen ontstaan. In het kader van het onderzoek heeft het personeel van de Ombudsman bovendien vastgesteld dat er in 1997 een kennisgeving van een vacature voor de post van secretaris-generaal is opgesteld. Er solliciteerden twee kandidaten en na een vergelijking van verdiensten werd de heer Carlo Trojan tot secretaris-generaal benoemd. In dat geval zat er ook geen tijd tussen de benoeming van de heer Trojan en het vertrek van zijn voorganger.

De Ombudsman is van mening dat het feit dat een post onmiddellijk door een opvolger wordt opgevuld, niets afdoet aan het feit dat de post *"vacant"* is geweest.

Bovenstaande kan echter eenvoudig worden uitgelegd. Zoals hierboven uiteengezet, luidt artikel 4 van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie als volgt: *"Iedere vacature bij een instelling wordt ter kennis van het personeel dezer instelling gebracht, **zodra** het tot aanstelling bevoegde gezag besloten heeft dat in deze vacature moet worden voorzien."* Artikel 4 kan zo worden gelezen dat het tot aanstelling bevoegde gezag niet alle vacante posten ter kennis van het personeel hoeft te brengen. Het tot aanstelling bevoegde gezag is dit pas verplicht **zodra** het besloten heeft dat in deze vacature moet worden voorzien.

Een instelling zou heel goed kunnen besluiten nog te wachten met het opvullen van vacante posten.

⁶⁸ Antwoord aan het Parlement, vraag 5, 4 april 2018.



Ook is het zeer goed mogelijk dat de instelling, zodat zij heeft besloten een bepaalde vacante post op te vullen, deze post voor een ander doeleinde gebruikt. Als een ambtenaar die een post van het type "*directeur-generaal*" bekleedt met pensioen gaat, kan de instelling de post in kwestie voor een ander doeleinde gebruiken, bijvoorbeeld voor de benoeming van een nieuwe adjunct-secretaris-generaal. Hiertoe kan zij een kennisgeving van een vacature publiceren.

Ook is het zeer goed mogelijk dat de **functie** die werd uitgeoefend door de directeur-generaal waarnaar in de volgende alinea wordt verwezen, wordt toegewezen aan een andere directeur-generaal. In dergelijke gevallen wordt de ambtenaar in kwestie "*overgeplaatst inclusief post*" om de desbetreffende functies te kunnen gaan uitoefenen.

Overplaatsing van een ambtenaar *inclusief post*

In haar antwoorden aan het Parlement wijst de Commissie op de mogelijkheid van "*overplaatsing*" van een ambtenaar *inclusief post*. Zij stelt dat in het geval van overplaatsing van een ambtenaar *inclusief post* niet hoeft te worden voldaan aan de in artikel van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie vastgelegde verplichting om een "*kennisgeving van een vacature*" te publiceren.

De Ombudsman merkt op dat "*overplaatsingen inclusief post*" op grond van de jurisprudentie in drie categorieën kunnen worden ingedeeld: 1) geografische overplaatsingen; 2) overplaatsingen in het geval van een dringende noodzaak om een ambtenaar een bepaalde functie te laten neerleggen; en 3) reorganisatie van een dienst.

Een geografische "*overplaatsing inclusief post*" kan worden ingezet wanneer het nodig is om bepaalde posten, inclusief de personen die deze posten bekleden, te verplaatsen van de ene geografische locatie naar de andere.⁶⁹ Dergelijke geografische "*overplaatsingen inclusief post*" kunnen plaatsvinden zonder dat er een post vacant wordt op de locatie waarnaar de persoon wordt overgeplaatst.

"*Overplaatsingen inclusief post*" kunnen bij wijze van uitzondering worden ingezet in het geval van een dringende noodzaak om een ambtenaar **een bepaalde functie te laten neerleggen**, bijvoorbeeld wanneer er een onderzoek naar vermeende fraude⁷⁰ of intimidatie is ingesteld naar een leidinggevende en er maatregelen moeten worden genomen ter bescherming van het vermeende

⁶⁹ In de jurisprudentie is bijvoorbeeld sprake van een situatie waarin twee in de delegatie in Rome werkzame secretaressen *inclusief post* worden herplaatst naar Brussel (gevoegde zaken 161/80 en 162/80, *Carbognani en Coda Zabetta vs. Commissie*).

⁷⁰ Dit gebeurde bijvoorbeeld toen Eurostat van fraude werd beticht en OLAF hier een onderzoek naar instelde. In dit ernstige en dringende geval besloot de Commissie een paar leidinggevenden die bij het onderzoek waren betrokken, een niet-leidinggevende positie te geven. Omdat haast geboden was, besloot de Commissie tot een overplaatsing van de desbetreffende posten naar niet-leidinggevende posten. Zodra deze overplaatsingen *inclusief post* waren uitgevoerd, werden de directeursposten echter door de Commissie gepubliceerd (zie zaak T-339/03, *Clotuche vs. Commissie* en zaak T-118/04 en T-134/04, *Caló vs. Commissie*).



slachtoffer. In dergelijke ernstige en dringende gevallen kan de instelling de persoon in kwestie onmiddellijk "*overplaatsen*" en is een vacature niet nodig. De jurisprudentie heeft hoofdzakelijk betrekking op dergelijke overplaatsingen inclusief post – waarbij een personeelslid zijn functie tegen zijn wil moet neerleggen – omdat het besluit van het tot aanstelling bevoegde gezag in een dergelijk geval vaak wordt aangevochten voor de rechtbank.

"*Overplaatsingen*" kunnen ook worden ingezet in het kader van reguliere mobiliteitsregelingen of reorganisaties van diensten. In dergelijke gevallen worden personeelsleden overgeplaatst **inclusief post**.

Niettemin hebben de rechterlijke instanties van de EU regels vastgesteld voor dergelijke "*overplaatsingen inclusief post*"⁷¹. In het kader van een mobiliteitsregeling waarbij een persoon wordt overgeplaatst naar een **belangrijke functie die specifieke vaardigheden vereist en wezenlijk verschilt van de functie die de persoon daarvoor uitoefende**, en waarbij sprake is van een besluit met **grote en algehele gevolgen**, moet de instelling een procedure opstarten om de **meest geschikte** kandidaat voor die functie te kunnen selecteren⁷².

De benoeming van een secretaris-generaal heeft grote en algehele gevolgen.

In ieder geval is een post van het type directeur, zoals de post die de heer Selmayr in zijn basisloopbaan tot februari 2018 bekleedde, niet **gelijkwaardig** (in termen van belang, verantwoordelijkheid en vaardigheden) aan de post van secretaris-generaal⁷³.

Het zou dus niet in overeenstemming zijn met bovengenoemde jurisprudentie om een persoon die **in zijn basisloopbaan een post van het type directeur** bekleedt, door middel van overplaatsing inclusief post te benoemen tot secretaris-generaal, zonder enige procedure om de meest geschikte kandidaat te

⁷¹ Zie, in het bijzonder, zaak T-373/04, *Guggenheim vs. Cedefop*.

⁷² Als een reorganisatie nieuwe functies met zich meebrengt die dezelfde of minder verantwoordelijkheden van de overgeplaatste ambtenaar vragen dan vóór de reorganisatie, kan worden aangenomen dat de ambtenaar in kwestie over de capaciteiten beschikt om deze nieuwe functies uit te oefenen. In dergelijke gevallen volstaat een simpele overplaatsing en hoeft er geen procedure te worden opgestart om de meest geschikte kandidaat te selecteren. Dit was het geval toen een afdelingshoofd werd overgeplaatst naar een niet-leidinggevende functie (zie *Fronia vs. Commissie*, punten 56 en 57).

⁷³ Er valt over te twisten of **geen enkele andere post** binnen de Commissie "*gelijkwaardig*" is, in termen van de vereiste vaardigheden, aan de post van secretaris-generaal. "*Secretaris-generaal van de Commissie is niet zomaar een post*", benadrukte de Commissie in haar antwoorden aan het Parlement. Het is een baan die "*niet alleen bijzondere ervaring vereist met betrekking tot de werking van de Commissie en haar werkwijze, besluitvormingsproces en interinstitutionele rol, maar ook een zekere mate van vertrouwen van de voorzitter in de secretaris-generaal. Het aantal personen dat aan deze bijzondere vereisten voldoet is op één hand te tellen*". Zoals de Commissie in haar antwoorden aan het Parlement heeft verklaard, beschouwt zij de functie van secretaris-generaal **niet als een doorsnee functie van het type directeur-generaal**. Het zou dus aansluiten bij het arrest van het Hof in de zaak *Guggenheim vs. Cedefop* als de Commissie altijd een procedure zou opstarten om de meest geschikte kandidaat voor deze post te selecteren. Dit zou betekenen dat **zelfs directeuren-generaal** een dergelijke selectieprocedure zouden moeten doorlopen om secretaris-generaal te kunnen worden. Hierover hoeft echter geen uitsluitel worden gegeven in onderhavig onderzoek van de Ombudsman, waarin het alleen draait om de vraag of de heer Selmayr van een post van het **type directeur** kon worden overgeplaatst naar de post van secretaris-generaal, wat duidelijk niet het geval was.



selecteren op basis van een vergelijking van de verdiensten van in aanmerking komende kandidaten.

De Commissie heeft haar eerder aan het Parlement afgelegde verklaringen nu ook nader gepreciseerd. In plaats van te beweren dat de heer Selmayr **steeds** in aanmerking kwam voor overplaatsing naar de post van secretaris-generaal verklaart de Commissie nu dat de heer Selmayr "*volledig gekwalificeerd was voor overplaatsing naar de post van secretaris-generaal, nadat hij was benoemd tot adjunct-secretaris-generaal bij besluit van het college van Commissieleden krachtens artikel 7, lid 1, van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie*" (nadruk toegevoegd).

In bijlage I van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie zijn de **soorten posten**⁷⁴ in elke functiegroep vastgelegd. Sectie 1 (functiegroep AD) van bijlage I luidt:

1. Functiegroep AD

Soort post	Rang
Directeur-generaal ⁷⁵	AD 15 - AD 16
Directeur	AD 14- AD 15
Adviseur of gelijkwaardig	AD 13- AD 14
Afdelingshoofd of gelijkwaardig	AD 9- AD 14
Administrateur	AD 5 - AD 12

De vijf "*soorten posten*" in functiegroep 1 van bijlage I van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie verschillen wezenlijk van elkaar. Administrateurs hebben geen leidinggevende taken. Afdelingshoofden geven leiding aan administrateurs. Directeuren moeten leiding kunnen geven aan leidinggevendenden. Dit vergt andere vaardigheden dan de vaardigheden waarover afdelingshoofden moeten beschikken. Directeuren-generaal moeten leiding kunnen geven aan directeuren.

⁷⁴ De Commissie heeft een besluit tot uitvoering van bijlage I aangenomen waarin is bepaald dat sprake kan zijn van een directeur-generaal of gelijkwaardig en van een directeur of gelijkwaardig. Dit stelt de Commissie in staat adjunct-directeuren-generaal te benoemen als subcategorie in de categorie directeuren-generaal en hoofdadviseurs als subcategorie in de categorie directeuren.

⁷⁵ Secretaris-generaal is een "*soortgelijke post*" als directeur-generaal.



Bijgevolg kan een persoon onmogelijk door middel van een simpele *"overplaatsing inclusief post"* naar een hogere functie worden overgeplaatst. In plaats daarvan moet er een procedure worden opgestart, zodat de verdiensten van de diverse kandidaten door de instelling kunnen worden vergeleken en kan worden vastgesteld welke kandidaat het meest geschikt is voor de functie.