



# **Resultaten**

## **van de openbare raadpleging (februari-juni 2011)**

**Beginselen van de openbare dienst  
voor EU-ambtenaren**

**november 2011**

**NL**



# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>1. Het raadplegingsproces</b>	<b>5</b>
<b>2. Lijst van respondenten</b>	<b>6</b>
<b>3. Analyse van de reacties op de raadpleging</b>	<b>8</b>
3.1. Wat er over het algemene voorstel is gezegd	8
3.1.1 Algemene reacties	8
3.1.2 Relatie met bestaande regels, codes en processen	10
3.1.3 Handhaving en sancties	11
3.1.4 Toepassingsgebied van de Beginselen	12
3.2. Wat er over de ontwerpbeginnselen is gezegd	13
3.2.1 Voorstellen voor aanvullende beginselen en thema's	13
3.2.2 Beginsel 1 – Toewijding aan de Europese Unie en haar burgers	15
3.2.3 Beginsel 2 – Integriteit	17
3.2.4 Beginsel 3 – Objectiviteit	20
3.2.5 Beginsel 4 – Respect voor anderen	21
3.2.6 Beginsel 5 – Transparantie	22
<b>4. Conclusie</b>	<b>24</b>



## Voorwoord

Mijn ervaring met het behandelen van klachten en mijn contacten met de instellingen van de EU en hun personeel, met burgers en organisaties uit het maatschappelijk middenveld, hebben mij tot de conclusie gebracht dat ambtenaren en het publiek baat zouden hebben bij een duidelijke en beknopte verklaring inzake beginselen van de openbare dienst voor EU-ambtenaren. Ik heb mijn voornemen om een dergelijke verklaring op te stellen in april 2009 aangekondigd, tijdens het zevende seminar van nationale ombudsmannen van de Europese Unie.

Na de nationale ombudsmannen in het Europees Netwerk van Ombudsmannen te hebben geraadpleegd, teneinde mijzelf rekenschap te geven van de beste praktijken in de lidstaten, heb ik een ontwerp opgesteld. Het omvatte vijf beginselen: toewijding, integriteit, objectiviteit, respect en transparantie. Een openbare raadpleging over het ontwerp werd in februari 2011 in gang gezet.

In dit document worden de reacties op de openbare raadpleging geanalyseerd. Eerst wordt gekeken naar wat er is gezegd over het algemene voorstel en vervolgens naar de opmerkingen en suggesties over de vraag welke beginselen moeten worden opgenomen en hoe deze moeten worden opgesteld. Aan het eind van elke paragraaf reageer ik op de opmerkingen en suggesties die in de voorgaande analyse zijn vermeld.

Een document als het onderhavige is noodzakelijkerwijs selectief. Niet alle door deelnemers ingebrachte argumenten kunnen worden vermeld. Dat geldt met name voor gedetailleerde kwesties over het opstellen van de beginselen. Ik meen echter dat dit document een betrouwbare afspiegeling is van alle ingediende opmerkingen, ook de kritische ten aanzien van dit initiatief.

Ik wil mijn oprechte dank betuigen aan alle instellingen, organisaties en personen die op de openbare raadpleging hebben gereageerd. Hun inbreng zal van wezenlijk belang zijn voor de eindversie van de beginselen.

De volgende stap is om zorgvuldig na te denken over de vraag hoe de definitieve versie van de beginselen van de openbare dienst onder de aandacht te brengen van het publiek, ambtenaren, de EU-instellingen en andere belanghebbenden. Zoals sommige deelnemers hebben opgemerkt, dienen de beginselen zelf vergezeld te gaan van een inleidende toelichting.

Een punt dat in deze toelichting zal worden benadrukt, is dat de beginselen van de openbare dienst zelf niet het eerste zijn van wat er over ethische normen inzake de openbare dienst van de EU is gezegd. Noch zullen ze het laatste zijn. Zoals blijkt uit de raadplegingsdocumenten worden dergelijke normen al impliciet en expliciet belichaamd door het Statuut, het Financieel Reglement en de Europese Code van goed administratief gedrag.

Verder was het niet de bedoeling om met een verklaring inzake beginselen van de openbare dienst *nieuwe* ethische normen te ontwikkelen, maar om een duidelijk beeld te krijgen van de bestaande verwachtingen van ambtenaren en burgers. Zoals ik het zie is de toegevoegde waarde van het expliciet maken van deze normen dat het een bijdrage levert aan het op gang brengen en toespitsen van een lopende, opbouwende discussie onder ambtenaren en tussen ambtenaren en het publiek over ethisch gedrag. De waarde van een dergelijk debat is naar mijn mening reeds aangetoond door de openbare raadpleging zelf.



De definitieve versie van de beginselen zal derhalve een algemene verklaring blijven van de ethische normen waarvan reeds wordt verwacht – door ambtenaren zelf en door anderen – dat zij die naleven. Zij heeft niet tot doel bestaande instrumenten te dupliceren of om een substituut te zijn voor het herzien of aanvullen van deze instrumenten, indien nodig, te vervangen. Ik zal ook niet ingaan op verzoeken om elementen op te nemen die volgens mijn opvatting vooral van toepassing zijn op ambtenaren met leidinggevende taken of die moeten worden beschouwd als verplichtingen van de instellingen in plaats van als verplichtingen van iedere afzonderlijke ambtenaar.

Deze aspecten vormen echter een rijke bron aan ideeën, waaruit de Ombudsman zal putten in zijn werk met de instellingen, organen, bureaus en agentschappen van de Unie, ter aanmoediging en bevordering van een institutionele cultuur die van de beginselen van de openbare dienst levende werkelijkheid maakt.

Ik hoop dat iedereen die dit verslag leest, onderschrijft dat een verklaring inzake beginselen van de openbare dienst en de openbare raadpleging over dergelijke beginselen in grote mate bijdragen aan de vervulling van de missie van de Europese Ombudsman, zoals omschreven in de Strategie die ik in september 2010 heb aangenomen:

*De Europese Ombudsman streeft naar een eerlijke afhandeling van klachten die zijn ingediend over instellingen van de Europese Unie, moedigt transparantie aan en stimuleert een dienstbare overheidscultuur. Hij stelt zich ten doel vertrouwen te smeden tussen burgers en de Europese Unie en de hoogste gedragsnormen in de instellingen van de Unie te bevorderen.*

P. Nikiforos Diamandouros



## 1. Het raadplegingsproces

Op 24 februari 2011 begon de Europese Ombudsman aan een openbare raadpleging over een ontwerpverklaring inzake vijf beginselen van de openbare dienst voor EU-ambtenaren.

Het raadplegingsdocument werd in alle 23 officiële talen gepubliceerd.

De oorspronkelijke termijn voor in het indienen van bijdragen was 15 mei 2011. Op verzoek van een aantal organisaties werd deze termijn met een maand verlengd, tot 15 juni 2011.

In totaal werden er 56 reacties op de raadpleging ontvangen: 27 waren in het Engels, 21 in het Frans, 3 in het Spaans, 2 in het Duits en 1 was in het Grieks.

Zoals vermeld in het raadplegingsdocument werd de lijst van respondenten die niet om een vertrouwelijke behandeling van hun naam hadden gevraagd, gepubliceerd op de website van de Ombudsman. Na een verzoek tot openbare toegang van de bijdragen zelf, werden deze ook op de website gepubliceerd.

Een ambtenaar verzocht zijn naam niet te publiceren. De Ombudsman heeft dit verzoek gehonoreerd. De Ombudsman heeft ook besloten een bijdrage niet te publiceren die beschuldigingen jegens derden bevatte. Geen van deze bijdragen hebben de Ombudsman ertoe genoopt een revisie van de ontwerpbeginnselen te overwegen.

Deel 2 hieronder is de lijst van 54 respondenten wier bijdragen op de website openbaar werden gemaakt.

Gedurende de periode van raadpleging heeft de Ombudsman afzonderlijke antwoorden gestuurd naar twee respondenten, de Unie van Europese Federalisten en het Personeelscomité van de Raad. Deze antwoorden worden gepubliceerd op de website, naast de desbetreffende bijdragen. Ook heeft de Ombudsman op 30 en op 31 mei 2011 delegaties ontmoet van respectievelijk Solidarité européenne, een vakorganisatie van ambtenaren, en het centraal personeelscomité van de Commissie.



## 2. Lijst van respondenten

Hier volgt in alfabetische volgorde een lijst van de personen en organisaties die een schriftelijk antwoord op de openbare raadpleging hebben gestuurd.

- Access Info Europe – Helen Darbshire, Pamela Bartlett, en Lydia Medland
- Adriaen, Charlotte
- Alexakis, Georgios
- Allgeier, Timo
- ALTER-EU – Koen Roovers, coalitiecoördinator
- Bureau voor fraudebestrijding van Catalonië – Xavier Sisternas, directeur van de afdeling preventie
- Association Inscire – Françoise Schein en Katia de Radiguès
- Banneux, Dominique
- Bartholomé, Etienne
- BEUC – Europees Bureau van Consumentenverenigingen – Ilaria Passarani, leidinggevend beleidsambtenaar
- Birbeck, Vaughan
- Bordes, Arnaud
- Casana, Francois
- Cerchez, Marius
- Chaouch, Dhikra
- Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton LLP – John Temple Lang
- Centraal personeelscomité van de Commissie – Cristiano Sebastiani, voorzitter
- Centraal personeelscomité van de Raad van de EU – Catherine Bony-Brandt, voorzitter
- Docherty, Michael
- Domm, Rory
- Dumont du Voitel, Rainer
- Euclid-netwerk – Luisa De Amicis, project- en beleidsambtenaar
- Eulaerts, Olivier
- Netwerk van EU-Agentschappen – Geert Dancet, voorzitter van het netwerk, uitvoerend directeur, Europees Agentschap voor chemische stoffen
- Europese Commissie – José Manuel Barroso, voorzitter
- Europese Rekenkamer- Vítor Caldeira, voorzitter
- Europees Geneesmiddelenbureau- Frances Nuttall, hoofd personele middelen
- Europees Parlement – Jerzy Buzek, Voorzitter
- Europese Politieacademie – Detlef Schröder, plaatsvervangend directeur
- Europese Vereniging van Universiteiten- Lesley Wilson, secretaris-generaal
- Gargaro, Vittorio
- Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft – Stephan Schweda
- Hermans, Barbara
- Hogerhuis (House of Lords), Commissie voor de Europese Unie – Lord John Roper, Voorzitter
- Ibáñez García, Isaac
- Jones, Alice
- Lacerda, Antonio
- Lefavrais, Thibaut



- Lemoigne, Brigitte
- Mauro, Massimo
- N'Dong, Stéphane
- Noriega Guerra, Alberto
- Ratel, Christine
- Robertson, Colin
- Romera Agüero, Lidia Maria
- Sanchez Amillategui, Fernando
- Society of European Affairs Professionals (SEAP) – Gary Hills, secretaris-generaal
- Solidarité Européenne – Luigia Dricot Daniele, beleidssecretaris
- Strack, Guido
- Syndicat des fonctionnaires internationaux et européens – Pilar Antelo, voorzitter
- Talacchi, Alessandro
- Talevska, Snezana
- Unie van Europese Federalisten – Andrew Duff, Europarlementariër
- Wellens, Ingrid



### 3. Analyse van de reacties op de raadpleging

#### 3.1. Wat er over het algemene voorstel is gezegd

##### 3.1.1 Algemene reacties

Over het nut van het initiatief van de Ombudsman werden verschillende standpunten ingenomen.

Veel respondenten (bijvoorbeeld Access Info Europe, de Europese Vereniging van Universiteiten, het personeelscomité van de Raad, het Netwerk van EU-agentschappen de Duitse Bond voor het Verzekeringswezen [*Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft*]) hebben het initiatief toegejuicht. Sommige respondenten (in het bijzonder Access info Europe, ALTER-EU en Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton) wezen op specifieke probleemgebieden, waarvoor de beginselen naar hun oordeel in het bijzonder relevant konden zijn, zoals het hanteren van belangenconflicten, betrekkingen met lobbyisten, het "draaideur"-verschijnsel, en veranderingen in de samenstelling van het EU-ambtenarenapparaat.

##### Netwerk van EU-Agentschappen

De agentschappen onderschrijven zeker het belang om vast te stellen welke gemeenschappelijke beginselen voor alle ambtenaren in de EU opgaan. Deze beginselen moeten een afspiegeling zijn van de waarden van een moderne overheid, zoals daar zijn: transparantie, onpartijdigheid, aansprakelijkheid en efficiëntie.

Aan de andere kant wezen sommige respondenten (bijvoorbeeld het centraal personeelscomité van de Commissie en een van de personeelsbonden, *Solidarité européenne*) op het risico dat het initiatief contraproductief uitpakt. Indien het ten onrechte wordt opgevat als een teken dat bestaande instrumenten, zoals het Statuut, ontoereikend zijn, wordt het vertrouwen van burgers in de ambtenarij van de EU verzwakt in plaats van versterkt.

De Unie van Europese Federalisten gaf via haar voorzitter, de Europarlementariër Andrew Duff, blijk van haar bezorgdheid over de precieze boodschap van de raadpleging en wees op het risico dat het initiatief een ontmoedigend effect heeft op ambtenaren.

Verder reageerde een aantal ambtenaren op persoonlijke titel. De noodzaak van een verklaring inzake beginselen werd ter discussie gesteld, alsmede, in een aantal gevallen, de bevoegdheid en de motieven van de Ombudsman om een dergelijk initiatief te lanceren.

Het personeelscomité van de Raad wees op een probleem betreffende de Franse versie van de beginselen, waarin het woord "*devraient*" werd gebruikt als vertaling van het Engelse werkwoord "*should*". Volgens het comité had het gebruik van deze vorm negatieve implicaties en het ried aan de aantoonende wijs in de tegenwoordige tijd te gebruiken. In volgende bijeenkomsten met delegaties van het centrale personeelscomité van de Commissie en *Solidarité européenne*, die op hun verzoek werden belegd, kwam hetzelfde punt ter sprake.





## Comité du personnel du Conseil de l'UE/ Personeelscomité van de Raad van de EU

Or, bien que l'intention de la déclaration soit constructive, sa rédaction pourrait, au lieu d'accroître la confiance des citoyens dans le service public européen, mettre sérieusement en doute l'intégrité même de celui-ci.

Chaque phrase contient notamment le mot "devraient", ce qui a une connotation d'accusation très forte. Ce conditionnel donne l'impression que la fonction publique européenne fait preuve d'une gestion administrative des plus mauvaises, ce qui n'est de toute évidence pas le cas. C'est pourquoi il nous semble que la rédaction du projet pourrait être sensiblement améliorée en supprimant ce verbe "devraient" et en mettant la totalité du texte au présent de l'indicatif<sup>1</sup>.

Tijdens bijeenkomsten met het centrale personeelscomité van de Commissie en *Solidarité européenne* werd erop gewezen dat kwesties betreffende communicatie nauwkeurig dienden te worden bestudeerd en dat de definitieve versie van de beginselen vergezeld zou moeten gaan van een inleiding, waarin hun doel wordt uiteengezet en in het bijzonder wordt benadrukt dat de ambtenaren de beginselen reeds naleven.

De Europese Rekenkamer stelde in zijn schriftelijke bijdrage voor om een inleiding bij de verklaring te voegen waarin de reden voor de van de EU en haar kernwaarden in herinnering worden gebracht. De Rekenkamer stelde voor inspiratie te putten uit de verklaring van Schuman en uit Artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, waarin wordt verwezen naar waarden als eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten.

Euclid wees ook op de noodzaak om de beginselen van een inleiding vergezeld te doen gaan.

### Oordeel van de Ombudsman

Zoals in het raadplegingsdocument is gesteld, wordt met een duidelijke en beknopte verklaring inzake beginselen van de openbare dienst voor EU-ambtenaren voornamelijk beoogd om het vertrouwen van burgers in de Europese openbare dienst en de EU-instellingen die deze ten dienste staat te bevorderen.

Het was geenszins de bedoeling de suggestie te wekken dat de EU-ambtenaren de beginselen niet reeds naleven en toepassen.

De Ombudsman heeft het positieve en opbouwende voorstel van het personeelscomité van de Raad, het centraal personeelscomité van de Commissie en van *Solidarité européenne* voor een verbeterde Franse versie van de beginselen aanvaard, waardoor misverstanden kunnen worden vermeden.

<sup>1</sup> Maar hoewel de bedoeling van de verklaring opbouwend is, zou de tekst, in plaats van het vertrouwen van de burgers in de Europese openbare dienstverlening te vergroten, aanleiding kunnen geven tot ernstige twijfels over de integriteit ervan.

Elke zin bevat onder meer het woord "devraient" ("zou moeten"), dat een sterke beschuldigende connotatie heeft. Deze voorwaardelijke wijs geeft de indruk dat de Europese overheid buitengewoon slecht wordt geleid, wat uiteraard niet het geval is. Daarom komt het ons voor dat de tekst van het project aanmerkelijk kan worden verbeterd door het woord "devraient" te schrappen en de gehele tekst in de aantonende wijs te zetten. (*Vertaling door de diensten van de Ombudsman*).



Wat betreft de Engelstalige versie is de Ombudsman van mening dat het woord "should" geschikt is om uitdrukking te geven aan bestaande verplichtingen, wat de bedoeling is van de verklaring inzake beginselen van de openbare dienst.

De Ombudsman zal ervoor zorgen dat de andere taalversies met deze kwestie in gedachten worden herzien.

De Ombudsman onderschrijft volledig dat het van belang is de definitieve versie van de beginselen van de openbare dienst op doeltreffende wijze onder de aandacht te brengen en dat een toelichtende inleiding in dat verband cruciaal is.

### **3.1.2 Relatie met bestaande regels, codes en processen**

Veel respondenten vestigden de aandacht op de relevantie van andere instrumenten en processen voor de inwerkingstelling van de beginselen van de openbare dienst.

Het Europees Parlement wees op zijn gedragscode voor het personeel (Praktische handleiding betreffende de verplichtingen van de ambtenaren en andere personeelsleden van het Europees Parlement) die op 7 juli 2008 door zijn bureau werd aangenomen en die een inleiding bevat waarin wordt uitgelegd dat de Europese openbare dienst gebonden is aan zijn eigen ethische code.

De Europese Commissie herinnerde eraan dat zij de afgelopen jaren actie heeft ondernomen ter bewustmaking van haar personeel en heeft aangespoord tot uitvoering van de regels en beginselen die deel uitmaken van het Statuut en de bijbehorende Code van goed administratief gedrag, die zij op 17 oktober 2000 aannam.

Twee personen vestigden in hun reacties de aandacht van de Ombudsman op de mededeling van vicevoorzitter Kallas aan de Commissie betreffende het verbeteren van het klimaat voor beroepsethiek in de Commissie (SEC(2008) 301 definitief, 5 maart 2008) en de praktische gids voor beroepsethiek en -gedrag van de Commissie (die beschikbaar is op het intranet van de Commissie).

Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton LLP merkten op dat de DG Concurrentie zijn eigen ethische code heeft<sup>2</sup> en ried de Commissie aan te overwegen om soortgelijke codes in te voeren, aangepast aan de omstandigheden die voor andere DG's gelden.

Een personeelsbond, het *Syndicat des fonctionnaires internationaux et européens* (SFIE) stelde een aantal gebieden vast waarop het Statuut naar zijn oordeel op onbevredigende wijze wordt toegepast en verzocht de Ombudsman voorstellen te formuleren in het kader van de wijzigingen in het Statuut die voor 2012 worden voorzien.

Het Europees Bureau van Consumentenverenigingen (BEUC) wees op het effectbeoordelingsproces van de Commissie<sup>3</sup> als bron van informatie en

<sup>2</sup> Deze code wordt vermeldt in het jaarlijks activiteitenverslag 2010 van de DG Concurrentie [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/comp\\_aar.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/comp_aar.pdf)

Zie met name blz. 20.

<sup>3</sup> De Commissie beschouwt een effectbeoordeling als een proces waarin aanwijzingen worden opgesteld voor beleidsmakers met betrekking tot de voordelen en nadelen van mogelijke beleidsopties, door de mogelijke effecten ervan te beoordelen: [http://ec.europa.eu/governance/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm)



aanwijzingen om de objectiviteit in de beleidsvorming te waarborgen en legde de nadruk op de noodzaak van onpartijdigheid bij het opdracht geven tot en het opstellen van onderzoek ter ondersteuning van effectbeoordelingen. De BEUC riep de instellingen ook op hun raadplegingsprocedures te heroverwegen om een evenwicht te waarborgen tussen de diverse belangen en belanghebbenden.

In een persoonlijke reactie kwam een ambtenaar van het Bureau voor de grondrechten met het voorstel van een "ethiekfunctionaris" voor alle EU-instellingen, -organen, -bureaus en -agentschappen. Deze moet dan zorgen voor informatie over en opleidingen in ethische zaken, doet voorstellen ter bevordering van ethisch handelen, is beschikbaar voor advies aan ambtenaren en treedt op als waarschuwingsinstrument. Ook zou er een platform of netwerk voor informatie- en ideeënuitswisseling door ethiekfunctionarissen moeten worden ontwikkeld. Andere respondenten benadrukten bovendien dat het van belang is dat instellingen hun personeel opleidingen over ethische zaken bieden.

#### Het oordeel van de Ombudsman

De Ombudsman erkent het belang van bovenstaande punten en is de respondenten die ze onder de aandacht hebben gebracht erkentelijk.

In een toespraak op 22 september 2011 tot de Commissie Begrotingscontrole van het Europees Parlement wees de Ombudsman op de belangrijke initiatieven van de Commissie ten aanzien van het benoemen van "contactpersonen voor ethische kwesties" en het ontwikkelen van opleidingsprogramma's op het gebied van ethiek. Hij opperde dat dit werk een interinstitutionele dimensie kon worden gegeven en bood daarbij zijn hulp aan. In het kader hiervan zal de Ombudsman het waardevolle voorstel aangaande het benoemen van ethiekfunctionarissen nauwkeurig onderzoeken.

Naar het oordeel van de Ombudsman vereisen de in dit deel besproken punten geen veranderingen in de ontwerpbeginnelsen van de openbare dienst.

#### 3.1.3 Handhaving en sancties

Een individuele respondent vroeg zich af wie erop zal toezien dat de ambtenaren de beginselen naleven, wie zal bepalen of de beginselen zijn geschonden en of er, in het geval van een geschil of een beschuldiging, sancties worden opgelegd aan degenen die de beginselen schenden. De "Society of European Affairs Professionals" (SEAP) wilde ook weten wat er gebeurt wanneer een ambtenaar nalaat om aan de beginselen te voldoen, en of de Ombudsman dergelijke nalatigheid als reden ziet een klacht te aanvaarden.

#### Het oordeel van de Ombudsman

De beginselen van de openbare dienst zijn niet bedoeld om ambtenaren juridische of disciplinaire verplichtingen op te leggen.

Ze zijn opgesteld om uitdrukking te geven aan het hoogste streven ten aanzien van het gedrag van ambtenaren en niet om wangedrag te omschrijven, op te sporen en te bestraffen.



Mogelijk voorzien ze in een nuttige verwijzing naar de geest waarin de regels en codes die specifieke verplichtingen omvatten (en waaruit de beginselen voor de openbare dienst voortvloeien), moeten worden geïnterpreteerd en toegepast.

De Ombudsman zal bij de vervulling van zijn mandaat oog hebben voor de beginselen van de openbare dienst en verwacht van de instellingen van de EU hetzelfde. De Ombudsman herinnert er echter aan dat zijn onderzoek betrekking heeft op wanbeheer door EU-instellingen en niet, vanuit disciplinair oogpunt, op het gedrag van individuele ambtenaren.

### 3.1.4 Toepassingsgebied van de Beginselen

Twee respondenten wezen op de voetnoot bij de titel van de beginselen, waarin wordt uitgelegd dat met de term "ambtenaar" het personeel van de EU-instellingen, organen, en instanties wordt bedoeld. Formeel worden zij "ambtenaren en andere personeelsleden" genoemd.

Eén respondent (SEAP) vroeg of de commissarissen tot deze categorie behoren en wilde, als dat niet het geval was, dat dit duidelijk werd gemaakt.

De andere respondent, een particulier, ried aan om in het belang van de transparantie expliciet te verklaren dat leden van de Commissie, rechters van het Hof van Justitie en leden van het Europees Parlement geen EU-ambtenaren zijn en dat zij door de lidstaten worden benoemd dan wel worden gekozen.

#### Het oordeel van de Ombudsman

De Ombudsman onderschrijft dat het belangrijk is duidelijk te maken dat leden van de Commissie, rechters van het Hof van Justitie en leden van het Europees Parlement geen "ambtenaren en andere personeelsleden" van de Europese Unie zijn in de zin van het Statuut<sup>4</sup>. Hun verplichtingen worden bovendien niet in dit statuut omschreven. De term "ambtenaren", zoals gebruikt in de beginselen van de openbare dienst, is derhalve niet op hen van toepassing.

Het Statuut bevat echter wel de omschrijving van een categorie van "speciale raadgevers"<sup>5</sup>, op wie een aantal bepalingen van het Statuut van toepassing is.

De Ombudsman meent dat het passend is om relevante uitleg op te nemen in de inleiding bij de beginselen, en niet in een voetnoot.

<sup>4</sup> Formeel *Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie en regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Unie*. De Commissie heeft een geconsolideerde versie op de Europa-website beschikbaar gesteld: [http://ec.europa.eu/civil\\_service/docs/toc100\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_en.pdf).

<sup>5</sup> "Het personeelslid dat op grond van zijn buitengewone kundigheden en niettegenstaande andere beroepsbezigheden is aangesteld om hetzij geregeld, hetzij gedurende bepaalde perioden zijn medewerking aan een van de instellingen van de Europese Unie te verlenen en dat wordt bezoldigd uit de algemene kredieten, hiertoe uitgetrokken in de afdeling van de begroting die op de instelling waartoe het behoort betrekking heeft." (Artikel 5 van de *regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden*).



## 3.2. Wat er over de ontwerpbeginselen is gezegd

### 3.2.1 Voorstellen voor aanvullende beginselen en thema's

#### Rationeel gebruik van middelen/soberheid

Het Bureau voor fraudebestrijding van Catalonië stelde bij wijze van aanvullend beginsel ("*soberheid*") voor dat ambtenaren openbare middelen met omzichtigheid dienen te beheren en zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid moeten betrachten. Het bureau wees erop dat een Resolutie van de Verenigde Naties<sup>6</sup> over een internationale gedragscode voor ambtenaren dit beginsel reeds vermeldt: *"Ambtenaren staan er borg voor dat zij hun taken en functies doelmatig, doeltreffend en integer vervullen, overeenkomstig wetten en overheidsbeleid. Zij zullen te allen tijde ervoor proberen te zorgen dat de openbare middelen waarvoor zij verantwoordelijk zijn, op de meest effectieve en efficiënte wijze worden beheerd."*

Een soortgelijk voorstel van Euclid luidde dat moest worden verklaard dat "EU-ambtenaren een positieve houding aan den dag dienen te leggen wat betreft de naleving van beginselen van doelmatigheid, doeltreffendheid, transparantie, aansprakelijkheid, consistentie, het nemen van risico's, en het omzeilen van bureaucratie (waaronder het terugdringen van administratieve kosten)"<sup>7</sup>.

Een individuele respondent stelde voor dat ambtenaren ondeugdelijk functioneren of gebreken in het overheidsbestuur onder de aandacht brengen van hun leidinggevend. In het bijzonder zouden zij voorstellen moeten indienen om de productiviteit te verhogen en de bureaucratie, de beheerskosten en openbare uitgaven terug te dringen.

In dat verband onderstreepte de Rekenkamer in zijn algemene opmerkingen het belang van een rationeel gebruik van overheidsmiddelen door EU-ambtenaren.

Het Hof merkte ook op dat het principe van verdienste als richtsnoer moet dienen voor het benoemen en bevorderen van EU-ambtenaren.

#### Aansprakelijkheid

Het bureau voor fraudebestrijding van Catalonië merkte op dat het aansprakelijkheidsbeginsel uit de tekst als geheel kan worden afgeleid en afzonderlijk moet worden vastgesteld. Volgens het bureau kan de bereidheid om fouten te erkennen en te herstellen (wat in het raadplegingsdocument als deel van het objectiviteitsbeginsel is opgenomen) deel uitmaken van dit beginsel.

#### Flexibiliteit en innovatie

Euclid stelde voor om *flexibiliteit* en *gerichtheid op innovatie* als beginselen op te nemen. In hoofdzaak zouden deze beginselen de verklaring omvatten dat ambtenaren institutionele regels moeten naleven om aan de behoeften en ambities van burgers tegemoet te komen, dat zij vooruit moeten denken en innovatie en beste praktijken dienen te bevorderen.

<sup>6</sup> A/RES/51/59 van 28 januari 1997.

<sup>7</sup> Euclid stelde deze formulering voor in aanvulling op Beginsel 1 ("toewijding"). Het lijkt echter passend het hier aan de orde te stellen.



Deze twee beginselen komen volgens Euclid de emancipatie van burgers ten goede, aangezien zij ermee in staat worden gesteld een bijdrage te leveren en doordat er een participatieve benadering mee wordt bevorderd.

#### Klokkenluiden

##### Access Info Europe

... het is van essentieel belang dat ambtenaren geen tolerantie aan den dag leggen ten aanzien van corrupte praktijken, bevoordeling van persoonlijke belangen, gebrek aan integriteit en transparantie en respectloos en onethisch optreden.

Access Info Europe stelde voor de beginselen expliciet betrekking te laten hebben op zowel de bescherming van klokkenluiders als op de plicht van ambtenaren om te klokkenluiden.

In zijn bijdrage sprak een persoon zijn spijt uit over het ontbreken van een duidelijke verklaring over hoe ambtenaren moeten reageren "indien zij op het spoor komen van een misdraging die door een instelling wordt verdonkeremaand".

#### Het oordeel van de Ombudsman

De Ombudsman onderschrijft dat een rationeel gebruik van publieke middelen en het streven naar zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van fundamenteel belang zijn voor de instellingen en de openbare dienst van de EU. Ditzelfde punt werd naar voren gebracht tijdens de eerdere raadpleging met het Europees Netwerk van Ombudsmannen.

De Ombudsman erkent ook dat klokkenluiden een belangrijk onderwerp is.

Gedetailleerde en institutionele regelingen voor klokkenluiden en een zorgvuldig gebruik van publieke middelen behoren deel uit te maken (en doen dat ook) van instrumenten zoals het Statuut en het Financieel Reglement, en van diverse codes.

De Ombudsman sluit niet uit dat aanvullende instrumenten en/of een herziening van bestaande instrumenten van pas kunnen komen om de beginselen volledig tot uiting te laten komen.

De Ombudsman beschouwt de beginselen van de openbare dienst als een verklaring inzake ethische normen die op alle ambtenaren van toepassing zijn. In dat licht is het niet passend elementen erin op te nemen die hoofdzakelijk betrekking hebben op ambtenaren in leidinggevende functies of die voornamelijk moeten worden beschouwd als verplichtingen van de instellingen en niet van iedere individuele ambtenaar.

Het is waar dat elke ambtenaar kan bijdragen aan het vermijden van verspilling. De eerste verantwoordelijkheid voor een rationeel gebruik van openbare middelen berust echter bij instellingen en bij beheerders.



Wat het klokkenluiden betreft, legt het Statuut wel aan alle ambtenaren de verplichting op om wangedrag te melden<sup>8</sup>. Bovendien is de Ombudsman zonder meer van oordeel dat ambtenaren niet hun ogen dienen te sluiten voor wangedrag van anderen. De Ombudsman merkt evenwel ook op dat de internationale praktijk niet gelijklopend is ten aanzien van specifieke wettelijke verplichtingen aan ambtenaren om te klokkenluiden.

Om bovengenoemde redenen meent de Ombudsman dat met de toevoeging van *vertrouwen van het publiek* in het eerste beginsel (*toewijding* – zie de discussie hieronder), gevoegd bij de eerste alinea van het tweede beginsel (*integriteit*)<sup>9</sup>, deze kwesties worden benaderd op een wijze die, gezien het algemene karakter van de beginselen, passend en afdoende is.

De Ombudsman huldigt de zienswijze dat het scheppen van institutionele voorwaarden waardoor alle ambtenaren flexibel en innovatief kunnen zijn, tot de verantwoordelijkheid van de instellingen en hun beheerders behoort. Aangenomen wordt dat deze begrippen als universele verplichting voldoende aan bod komen met de vermelding in het derde beginsel (objectiviteit) inzake het "open van geest zijn" van ambtenaren.

De Ombudsman huldigt dezelfde zienswijze ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor: het emanciperen van burgers; het bevorderen van burgerparticipatie; het hanteren van verdiensten als criterium voor benoemingen tot een publieke functie en carrières binnen de overheid. Voor zover deze verantwoordelijkheden verplichtingen voor elke ambtenaar met zich meebrengen, worden zij afdoende tot uitdrukking gebracht door de beginselen van *toewijding* (in het bijzonder door de aanvullende vermelding inzake publiek vertrouwen – zie hieronder) en *integriteit*.

Ten aanzien van een hiermee verband houdende kwestie gebruikten sommige respondenten de term "proactiviteit". De Ombudsman heeft overwogen die op te nemen in de beginselen, maar aangezien het onduidelijk is of er een gelijklopende term in andere talen bestaat, lijkt het beter hiervan af te zien. (Om dezelfde reden wordt in de beginselen de term "aansprakelijkheid" niet gebruikt). In hun herziene versie impliceren de derde en vierde alinea van het eerste beginsel (*toewijding*) een proactieve benadering. Dit punt zal in de inleiding worden benadrukt.

### 3.2.2 Beginsel 1 – Toewijding aan de Europese Unie en haar burgers

De Rekenkamer was van mening dat het passend zou zijn een verwijzing naar de bevoegdheden van het EU-personeel op te nemen, met de eis dat ambtenaren zich te allen tijde professioneel gedragen en in hun werk de hoogste beroepsnormen in acht nemen, zodat zij zich op competente en onpartijdige wijze van hun taken kunnen kwijten.

De Rekenkamer stelde ook voor te vermelden dat EU-ambtenaren hun onafhankelijkheid ten aanzien van externe belangengroepen en hun politieke neutraliteit dienen te handhaven. Diverse andere respondenten kwamen met soortgelijke voorstellen.

<sup>8</sup> Zie artikel 22a.

<sup>9</sup> "Het gedrag van ambtenaren dient te allen tijde aan de hoogste publieke normen te voldoen."





De Society of European Affairs Professionals (SEAP) stelde voor de derde alinea in tweeën op te splitsen<sup>10</sup>, aangezien het twee verschillende begrippen omvat. Dit biedt ook de mogelijkheid om "een goed voorbeeld voor anderen zijn" te koppelen aan "vertrouwen", een woord dat verder niet voorkomt in de beginselen, zij het wel in het raadgevendheidsdocument.

ALTER-EU wees erop dat het Verdrag van Lissabon algemene verbintenissen omvat. Access Info Europe bracht hetzelfde naar voren en stelde ook een verklaring voor dat ambtenaren "een goed voorbeeld voor anderen moeten zijn", in plaats van daar enkel "naar te streven."

### ALTER-EU

... in het Verdrag van Lissabon committeert de EU zich aan duurzame ontwikkeling. Het Verdrag brengt een duidelijke verantwoordelijkheid met zich mee ten aanzien van de wereldwijde bescherming van de belangen van mensen en milieu.

Namens de Unie van Europese Federalisten stelde de Europarlementariër Andrew Duff een toevoeging voor aan de eerste zin van het eerste beginsel, zodat het als volgt zou luiden "*... de belangen van de Unie en haar burgers te dienen bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de Verdragen.*"

Het Bureau voor fraudebestrijding van Catalonië bracht de zienswijze naar voren dat in het eerste beginsel melding wordt gemaakt van de plicht tot loyaliteit van ambtenaren jegens de Europese Unie en de burgers voor wie de EU ten dienste staat, en stelde voor dat het dienovereenkomstig een andere benaming krijgt.

Volgens het bureau moet in het beginsel uitdrukkelijk de registratie en veilige bewaring van documenten worden vermeld, alsmede de latere overdracht aan degenen die de verantwoordelijkheid over de zaak overnemen.

### Het oordeel van de Ombudsman

De Ombudsman onderschrijft de voorstellen van de Rekenkamer. Om ze uit te voeren, wordt het eerste beginsel zodanig gewijzigd dat het de zinsnede "**de hoogste beroepsnormen**" omvat.

Wat de onafhankelijkheid van externe belangengroepen en hun politieke neutraliteit betreft, zal de Ombudsman "onpartijdigheid" in het derde beginsel (*objectiviteit*) vermelden, zoals het netwerk van EU-agentschappen heeft voorgesteld.

De Ombudsman onderschrijft het voorstel van de SEAP om "vermogen" en "een goed voorbeeld voor anderen zijn" afzonderlijk te behandelen. Bovendien wordt het woord "vertrouwen" in het kader van het laatstgenoemde ingevoerd en verdwijnen de woorden "streven naar".

De Ombudsman aanvaardt ook het argument van ALTER-EU en Access Info Europe ten aanzien van de wereldwijde rol van de EU. Artikel 3, lid 5, van het Verdrag betreffende de Europese Unie luidt immers als volgt:

<sup>10</sup> "Ambtenaren dienen hun functie naar beste vermogen uit te voeren en moeten ernaar streven om een goed voorbeeld voor anderen te zijn."





*"In de betrekkingen met de rest van de wereld handhaaft de Unie haar waarden en belangen en zet zich ervoor in, en draagt zij bij tot de bescherming van haar burgers. Zij draagt bij tot de vrede, de veiligheid, de duurzame ontwikkeling van de aarde, de solidariteit en het wederzijds respect tussen de volkeren, de vrije en eerlijke handel, de uitbanning van armoede en de bescherming van de mensenrechten, in het bijzonder de rechten van het kind, alsook tot de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht, met inbegrip van de inachtneming van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties."*

De Ombudsman huldigt de zienswijze dat met de door de Unie van Europese Federalisten voorgestelde toegevoegde formulering betreffende **de in de Verdragen vermelde doelstellingen**, adequaat tegemoet wordt gekomen aan dit punt en dat het niet passend is om in de beginselen van de openbare dienst bepaalde specifieke doelstellingen te benadrukken.

Wat betreft het voorstel om de benaming van het eerste beginsel te veranderen in "loyaliteit", herinnert de Ombudsman eraan dat een van de punten die aan de orde werden gesteld tijdens de eerdere raadpleging met het Europees Netwerk van Ombudsmannen, behelsde dat ambtenaren verantwoording moeten afleggen en loyaal moeten zijn aan de instellingen waarvoor zij werken. Hoewel het eerste beginsel volledig in overeenstemming is met institutionele loyaliteit, is het bedoeld om een ander, breder idee uit te dragen, dat goed tot wordt uitgedrukt door het woord "toewijding".

De Ombudsman onderschrijft het voorstel van het Bureau voor fraudebestrijding van Catalonië dat het bijhouden van een register in de beginselen moet worden opgenomen. De Commissie voor de Europese Unie van het Britse Hogerhuis deed een soortgelijk voorstel met betrekking tot het tweede beginsel (*integriteit*). Naar het oordeel van de Ombudsman dient het bijhouden van een register een meervoudig doel. De Ombudsman zal het opnemen als een aspect van het vijfde beginsel (*transparantie*).

De Ombudsman zal ook de zinsnede "niet voor enig ander doel" in de tweede alinea schrappen. Deze negatieve formulering is onnodig, aangezien er al "slechts" staat in het eerste deel van de zin.

### 3.2.3 Beginsel 2 – Integriteit

Op dit beginsel kwamen de meeste reacties. Daarin zijn twee hoofdthema's te onderscheiden. In de eerste plaats willen veel respondenten dat dit beginsel krachtiger wordt verwoord. In de tweede plaats zijn sommige respondenten, met name individuele ambtenaren, ontevreden met de woordkeuze in de vierde alinea, die specifiek betrekking heeft op vergoedingen.

Het Netwerk van EU-agentschappen heeft voorgesteld om de eerste alinea als volgt te veranderen: "Het gedrag van ambtenaren dient te allen tijde aan de hoogste normen van rechtschapenheid en onpartijdigheid..", enz. Het Netwerk heeft ook voorgesteld dat ambtenaren belangenconflicten dienen te "vermijden", in plaats van dat ze hiertoe "actie ondernemen".

Volgens Access Info Europe zijn de bepalingen positief en belangrijk, maar te vaag. Het ried aan de beginselen aan te vullen met een beschrijving van of verwijzing naar een specifiek mechanisme met behulp waarvan EU-ambtenaren belangenconflicten moeten melden. Het ried ook aan om melding te maken van een "afkoelingsperiode" van ten minste 18 maanden te vermelden, alvorens deel



te nemen aan activiteiten die een belangenconflict kunnen inhouden of onderdeel te zijn van een werkgelegenheidspatroon van het "draaideur"-type.

SEAP ried aan het beginsel krachtiger te verwoorden met de toevoeging dat ambtenaren belangenconflicten openbaar dienen te maken wanneer deze zich voordoen en snel actie moeten ondernemen om ze op te lossen. SEAP stelde ook voor een periode van een jaar te noemen tussen ambtsneerlegging en een nieuwe betaalde activiteit die een belangenconflict of de schijn van een dergelijk conflict met zich mee kan brengen.

ALTER-EU gaf zijn krachtige steun aan dit beginsel en stelde voor een alinea toe te voegen met de verklaring dat ambtenaren enkele jaren moeten afzien van banen die aanleiding kunnen geven tot een belangenconflict, en onder geen voorwaarde onderhandelingen over dergelijk banen mogen beginnen, zolang zij nog in openbare dienst zijn.

De Commissie Europese Unie van het Britse Lagerhuis stelde de toevoeging voor dat ambtenaren noch informatie mogen misbruiken, noch geschenken mogen aannemen.

#### De vierde alinea<sup>11</sup>

Het centraal personeelscomité van de Commissie vond de overweging schokkend dat ambtenaren gericht zouden kunnen zijn op het behalen van een zo groot mogelijk voordeel voor zichzelf. Volgens het comité stelt de overheid hetzij vast dat een ambtenaar een recht heeft, hetzij dat een ambtenaar een recht niet heeft. Het Statuut bevat bepalingen ter behandeling van pogingen tot fraude en de Commissie voert al vele jaren een beleid van nultolerantie.

Het centraal personeelscomité van de Commissie stelde voor het woord "accuratesse" (*justesse*) aan de vierde alinea toe te voegen, om duidelijk te maken dat ambtenaren niet wordt gevraagd de instellingen geschenken te geven, maar wel dat ze hun verzoeken tot vergoeding van gemaakte kosten gedurende de uitoefening van hun taken beperken.

Een persoon liet weten de vierde alinea zo op te vatten dat deze alleen betrekking heeft op onkosten gemaakt tijdens werkreizen en opperde dat het woord vergoedingen aanleiding kan geven tot verwarring, omdat het ook verwijst naar sommige onderdelen van het vergoedingenpakket, zoals de kostwinnerstoelage. Hij stelde daarom voor de alinea betrekking te laten hebben op "uitgaven".

#### Het oordeel van de Ombudsman

De Ombudsman onderschrijft dat het passend is het tweede beginsel te versterken met de volgende vermeldingen:

- **het ontvangen van geschenken** (tweede alinea)
- **snelheid** bij het melden van privébelangen (tweede alinea)
- **snelle** actie om belangenconflicten op te lossen (derde alinea).

<sup>11</sup> "Indien ambtenaren onkosten declareren en aanspraak maken op vergoedingen dienen ze zich correct te gedragen en mogen ze niet gericht zijn op het behalen van een zo groot mogelijk voordeel voor zichzelf."



De Ombudsman houdt liever de formulering aan dat ambtenaren "actie moeten ondernemen" om het ontstaan van belangenconflicten te "vermijden", omdat hiermee wordt gewezen op de noodzaak proactief te zijn in plaats van eenvoudigweg te reageren op situaties naar gelang deze zich voordoen.

De Ombudsman begrijpt de zorgen van respondenten die de "draaideur"-kwestie onder de aandacht hebben gebracht en hebben aangedrongen op een verplichte "afkoelingsperiode". De Ombudsman onderschrijft eveneens dat het niet alleen gaat om wat ambtenaren na hun uitdiensttreding mogen doen. Op zijn minst even belangrijk, zo niet belangrijker, is het om elk risico te vermijden dat hun gedrag tijdens de vervulling van hun dienst wordt beïnvloed, of lijkt te zijn beïnvloed, door het vooruitzicht van een toekomstige betrekking buiten de openbare dienst. De Ombudsman vindt niet dat een algemene verklaring zoals de beginselen van de openbare dienst het juiste instrument is om dergelijke zaken in detail te regelen.

Wat betreft de voorgestelde toevoeging dat ambtenaren "geen misbruik van informatie mogen maken", is de Ombudsman van oordeel dat dit aspect afdoende aan bod komt door de toevoeging aan het eerste beginsel (toewijding) dat ambtenaren te allen tijde ernaar moeten streven dat ze aan de **hoogste beroepsnormen** voldoen.

Wat betreft de vierde paragraaf, waarin "vergoedingen" worden vermeld, was het de bedoeling van de Ombudsman te verwijzen naar onkosten, uitkeringen en vergoedingen.

De Ombudsman onderschrijft dat van ambtenaren niet wordt verwacht dat zij de instellingen geschenken geven en dat, overeenkomstig de toepasselijke regels, zij volledig gerechtigd zijn vergoedingen te vragen voor onkosten die ze tijdens hun ambtsuitoefening hebben gemaakt.

De Ombudsman vindt het argument dat een recht wel of niet bestaat echter niet overtuigend. De regels inzake uitkeringen, vergoedingen en uitgaven zijn ingewikkeld, hun betekenis is niet altijd duidelijk en hun interpretatie en toepassing hebben soms verrassende en onbedoelde gevolgen.

De Ombudsman heeft ettelijke malen getracht de administraties van EU-instellingen over te halen hun gezond verstand te gebruiken en bij de interpretatie en toepassing van financiële regels, zich in specifieke gevallen te laten leiden door het beginsel van billijkheid. De Ombudsman handhaaft het standpunt dat ambtenaren bij de behandeling van uitkeringen, vergoedingen en onkosten, zich tegenover de administratie evengoed redelijk in plaats van maximalistisch dienen op te stellen.

De Ombudsman ziet echter in dat de verwoording van de vierde alinea de indruk kan geven dat er op fraude wordt gedoeld, hetgeen niet het geval is.

Verder acht de Ombudsman het bij nader inzien ongewenst dat in een algemene verklaring een specifiek terrein als dat van uitkeringen, vergoedingen en onkosten aan de orde wordt gesteld; dit kan de indruk wekken dat de Ombudsman meent dat er op dit gebied sprake is van een wijdverbreid probleem, hetgeen evenmin het geval is.

De vierde alinea wordt derhalve geschrapt en de vermelding dat zij zich "correct" dienen te gedragen zal in plaats daarvan in de eerste alinea worden opgenomen.



### 3.2.4 Beginsel 3 – Objectiviteit

Het netwerk van EU-agentschappen stelde voor dat bij dit beginsel van objectiviteit, onpartijdigheid en non-discriminatie specifiek worden vermeld. De Commissie voor de Europese Unie van het Britse Hogerhuis stelde ook voor om expliciet te vermelden dat ambtenaren niet mogen discrimineren en de Bond voor het Duitse verzekeringswezen en het Europees Geneesmiddelenbureau adviseerden om een specifieke vermelding van onpartijdigheid toe te voegen.

Cleary, Gottlieb, Steen & Hamilton LLP richtten zich in het bijzonder op de DG Concurrentie van de Commissie. In hun opmerkingen uitten zij de zienswijze dat objectiviteit voldoende ervaring en opleiding vereist. Zij wezen ook op het risico van het "bevestigingsvooordeel" (ofwel de neiging om meer gewicht te geven aan argumenten en aanwijzingen ter ondersteuning van reeds ingenomen standpunten en om de betekenis van argumenten en aanwijzingen die hiermee in strijd lijken te zijn te veronachtzamen of te bagatelliseren).

ALTER-EU vestigde de aandacht op het gevaar van een "regelgevende greep" (ofwel een regelgevende autoriteit die ten gunste optreedt van degenen die zij geacht wordt te reguleren in plaats van in het openbaar belang) en van een geprivilegieerde toegang tot besluitvorming. Het stelde voor om het proactief kennisnemen van een breed scala aan standpunten en belangen te vermelden, alsmede het actief beschermen van het publieke belang tegen lobbyactiviteiten.

Access Info Europe vond ook dat het proactieve element moest worden toegevoegd met de verklaring dat ambtenaren actief van verschillende standpunten kennis dienen te nemen en burgerparticipatie in de besluitvorming krachtig behoren te ondersteunen. Deze organisatie wilde ook de derde alinea zodanig uitbreiden dat deze zou luiden dat ambtenaren hun professionele gedrag niet mogen laten beïnvloeden door het feit dat zij een bepaalde persoon, organisatie, maatschappij, politieke partij of regering mogen, niet mogen of er banden mee hebben.

#### Het oordeel van de Ombudsman

De Ombudsman onderschrijft dat het passend is het derde beginsel te versterken met vermeldingen van:

- **onpartijdigheid** (eerste alinea)
- **non-discriminatie** (derde alinea).

Wat non-discriminatie betreft, zal de Ombudsman in de toelichting bij de beginselen van de openbare dienst benadrukken dat volgens de jurisprudentie het beginsel van gelijke behandeling en non-discriminatie twee aspecten kent:

- (i) vergelijkbare situaties mogen niet anders worden benaderd,
- (ii) verschillende situaties mogen niet op dezelfde wijze worden benaderd,

tenzij, in elk van deze gevallen, een dergelijke benadering objectief gerechtvaardigd is.

Het tweede element, dat in een administratieve context van bijzonder belang is, wordt nog wel eens verwaarloosd. De Ombudsman weet immers van een groot



aantal gevallen waarin ambtenaren ervan uit lijken te gaan dat het gelijkheidsbeginsel van hen verlangt dat zij iedereen op dezelfde wijze behandelen, zonder oog te hebben voor verschillende omstandigheden.

De Ombudsman ziet in wat wordt beoogd met het voorstel om toe te voegen dat ambtenaren hun professionele gedrag niet mogen laten beïnvloeden door "banden met" een organisatie, maatschappij, politieke partij of regering. Uit de voorgestelde formulering zou echter kunnen worden opgemaakt dat ambtenaren dergelijke banden wel mogen hebben, hetgeen normaal gesproken niet het geval is.

Van het belang van opleidingen in ethische kwesties is al nota genomen (zie hierboven het deel "Relatie met bestaande regels, codes en processen"). De Ombudsman onderschrijft dat ook met goede initiatieopleidingen en opleidingen binnen de dienst het risico van een "regelgevende greep" en een "bevestigingsoordeel" kan worden bestreden.

De Ombudsman onderschrijft tevens dat een proactieve benadering van belang is ten aanzien van raadpleging en burgerparticipatie. Sinds het Verdrag van Lissabon vereist het Verdrag betreffende de Europese Unie immers van alle instellingen dat zij een open, transparante en regelmatige dialoog voeren met vertegenwoordigende organisaties en het maatschappelijk middenveld. De Commissie in het bijzonder moet ter wille van de samenhang en de transparantie van het optreden van de Unie op ruime schaal overleg plegen met betrokken partijen<sup>12</sup>.

Naar het oordeel van de Ombudsman vereisen deze punten inzake opleiding en proactiviteit echter geen veranderingen van de ontwerpbeginnelsen van de openbare dienst, omdat zij veeleer verantwoordelijkheden van de instellingen betreffen dan van iedere ambtenaar afzonderlijk.

### 3.2.5 Beginsel 4 – Respect voor anderen

Euclid en de Commissie voor de Europese Unie van het Britse Hogerhuis stelde beide voor om **tijdigheid** als een aspect van dit beginsel op te nemen. Het Europees Bureau van Consumentenverenigingen (BEUC) deed een soortgelijk voorstel met de verklaring dat ambtenaren "binnen een redelijke termijn" dienen te antwoorden op brieven en verzoeken van het publiek.

Het netwerk van EU-agentschappen stelde voor "diversiteit" te vermelden, ter erkenning van het feit dat respect ook een culturele dimensie heeft.

Access Info Europe ried aan om aan het vijfde beginsel (*transparantie*) **tijdigheid** bij het beantwoorden van verzoeken, vragen en klachten van burgers, toe te voegen. De SEAP kwam met een soortgelijk voorstel.

Het Bureau voor fraudebestrijding van Catalonië stelde voor een alinea aan het vijfde beginsel (*transparantie*) toe te voegen, waarin wordt gesteld dat ambtenaren zich moeten uitdrukken op een manier die gemakkelijk door burgers wordt begrepen.

<sup>12</sup> Zie Artikel 11, leden 2 en 3.



## Het oordeel van de Ombudsman

De Ombudsman is ingenomen met het waardevolle voorstel van diverse respondenten om "tijdigheid" in de beginselen van de openbare dienst op te nemen.

De Ombudsman onderschrijft dat tijdigheid vooral belangrijk is in verband met transparantie. Veel aan de Ombudsman gerichte klachten hebben namelijk betrekking op onnodige vertraging in de behandeling van aanvragen voor toegang tot documenten. De Ombudsman is er echter van overtuigd dat "tijdigheid" als algemene individuele verantwoordelijkheid conceptueel bij het beginsel van respect voor anderen hoort. Het woord "tijdig" wordt daarom toegevoegd aan de eerste alinea van dit beginsel, zodat het luidt: "Ambtenaren dienen elkaar en burgers met respect te behandelen. Zij moeten beleefd, behulpzaam en coöperatief zijn en hun diensten **tijdig** verlenen."

De Ombudsman is ook ingenomen met het waardevolle voorstel van het Bureau voor fraudebestrijding van Catalonië om in de beginselen van de openbare dienst duidelijk te maken dat ambtenaren zich moeten uitdrukken op een manier die makkelijk door burgers wordt begrepen. De Ombudsman onderschrijft dat deze verantwoordelijkheid deel kan uitmaken van het transparantiebeginsel. In conceptuele zin maakt zij echter ook deel uit van het beginsel van respect voor anderen, in het bijzonder in combinatie met de eis dat zij hun best moeten doen om te begrijpen wat anderen zeggen. Met deze toevoeging wordt namelijk uitdrukking gegeven aan de idee van *dialoog*. De Ombudsman zal daarom een tweede alinea toevoegen aan het beginsel van respect voor anderen, die luidt als volgt: "**Zij moeten zich werkelijk inspannen om te begrijpen wat anderen zeggen en zich duidelijk, in heldere taal uitdrukken.**"

De Ombudsman onderschrijft de erkenning van culturele diversiteit een belangrijk aspect is van het beginsel van respect voor anderen. Het motto van de Europese Unie is immers "in verscheidenheid verenigd".<sup>13</sup> Het concept van respect voor diversiteit is echter complex en vereist uitleg. Naar het oordeel van de Ombudsman verdient het daarom de voorkeur het op te nemen in de inleiding bij de beginselen.

### 3.2.6 Beginsel 5 – Transparantie

De Rekenkamer stelde voor om te verduidelijken dat dit beginsel het beroepsgeheim en het recht op bescherming van persoonsgegevens niet aantast.

Euclid stelde voor een alinea toe te voegen die luidt: "Uit hoofde van hun aansprakelijkheid jegens burgers, moeten zij toegankelijker zijn en de totstandbrenging van een systeem van toezicht op hun prestaties en resultaten stimuleren."

ALTER-EU stelde ook een aanvullende alinea voor die luidt dat ambtenaren verslag moeten doen van de "wetgevende voetafdruk" van een voorstel zodat het publiek weet wie geprobeerd heeft de wetgeving te beïnvloeden en welke specifieke inbreng van ambtenaren al dan niet waardevol werd geacht – en waarom.

<sup>13</sup> [http://europa.eu/abc/symbols/motto/index\\_en.htm](http://europa.eu/abc/symbols/motto/index_en.htm)



Zoals hierboven opgemerkt, is het voorstel om "tijdigheid" toe te voegen aan dit beginsel opgenomen in het vierde beginsel (*respect voor anderen*).

Dezelfde organisatie stelde ook voor proactiviteit te vermelden, met de verklaring dat ambtenaren proactief zo veel mogelijk informatie over hun functies, verantwoordelijkheden en activiteiten openbaar dienen te maken, ook wat betreft onkosten en bijeenkomsten, zowel intern als extern.

#### Het oordeel van de Ombudsman

Zoals reeds aangegeven in de bespreking van de opmerkingen aangaande het eerste beginsel (*toewijding*), zal het voorstel van het Bureau voor fraudebestrijding van Catalonië en de Commissie voor de Europese Unie van het Britse Hogerhuis om een register bij te houden, als een aspect van transparantie worden overgenomen. De tweede paragraaf van het beginsel zal derhalve luiden: "Zij dienen een **register bij te houden en** het toe te juichen dat hun gedrag, waaronder ook hun naleving van deze<sup>14</sup> beginselen van de openbare dienst, onder openbaar toezicht komen te staan".

Het voorstel van de Rekenkamer om duidelijk te maken dat het transparantiebeginsel "het beroepsgeheim niet aantast" staat gelijk aan het voorstel van de Commissie voor de Europese Unie van het Britse Hogerhuis met betrekking tot het tweede beginsel (*integriteit*) dat ambtenaren "geen misbruik mogen maken van informatie". Naar het oordeel van de Ombudsman komt dit aspect afdoende aan bod met de aan het eerste beginsel (*toewijding*) toegevoegde formulering dat ambtenaren te allen tijde naleving van **de hoogste beroepsnormen** behoren na te streven.

De bescherming van persoonsgegevens, zoals het recht op toegang tot documenten, is opgenomen in het Handvest van de Grondrechten en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie<sup>15</sup>. De Ombudsman is van mening dat het niet passend is om in de beginselen van de openbare dienst deze rechten specifiek te vermelden. Wat dat betreft is het nuttig erop te wijzen dat transparantie als beginsel van de openbare dienst niet is afgeleid van het recht op toegang tot documenten. Veeleer is het een voorwaarde vooraf voor goed bestuur en aansprakelijkheid.

Wat betreft de voorstellen om *proactiviteit* en *aansprakelijkheid* op te nemen, is reeds uitgelegd dat deze woorden in de beginselen van de openbare dienst worden vermeden vanwege mogelijke vertaalproblemen.

Met de voorstellen betreffende toegankelijkheid, en het bevorderen van de totstandbrenging van een systeem van toezicht op prestaties en resultaten en "wetgevende voetafdrukken", worden belangrijke kwesties aan de orde gesteld. De ombudsman is echter van mening dat ze veeleer betrekking hebben op de verantwoordelijkheden van instellingen en hoge ambtenaren, dan dat ze alle ambtenaren aangaan. Daarom acht de Ombudsman het niet passend ze op te nemen in de beginselen van de openbare dienst.

<sup>14</sup> Het woord "deze" is omwille van de duidelijkheid ook opgenomen.

<sup>15</sup> Zie artikelen 8 en 42 van het Handvest en Artikelen 15, lid 3, en 16 VWEU.





## **4. Conclusie**

Dit verslag wordt in alle officiële talen vertaald en zal op de website van de Ombudsman te lezen zijn. De Engelstalige versie wordt onmiddellijk op de website gezet. De andere taalversies zullen volgen zodra de vertalingen beschikbaar zijn.

De Ombudsman is voornemens de uiteindelijke versie van de beginselen gedurende het eerste deel van 2012 openbaar te maken, samen met een toelichtende inleiding in alle talen.