

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de rechtspositieregeling van het personeel van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt
- Eerste principiële goedkeuring

1. SITUERING

1.1. Context

Voorliggend ontwerpbesluit strekt ertoe de rechtspositieregeling van het personeel van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) te verduidelijken, rekening houdend met het specifieke, autonome statuut van de VREG.

Tot 9 februari 2017 was de VREG een publiekrechtelijk extern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid (EVA), onder toezicht van de Vlaamse minister bevoegd voor het Energiebeleid. De rechtspositieregeling van het personeel van de VREG was geregeld via het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid (het Vlaams Personeelsstatuut of VPS).

Sinds de inwerkingtreding op 9 februari 2017 van het decreet van 25 november 2016 houdende wijziging van het energiedecreet van 8 mei 2009, wat de oprichting en de organisatie van de regulator betreft, is de VREG een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid, die onder toezicht staat van het Vlaams Parlement. Artikel 3.1.12/4, §1, van het energiedecreet stelt sinds deze datum: *“De personeelsleden van de VREG zijn onderworpen aan de rechtspositieregeling die van toepassing is op de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid.”*

In de memorie van toelichting (Doc 812 (2015-2016), nr. 4, p. 13) bij deze artikelen is volgende toelichting opgenomen: *“Het is de intentie van de decreetgever om het personeelsstatuut van de personeelsleden van de VREG ongewijzigd te laten voortbestaan na de hervormingen die dit voorstel van decreet doorvoeren. Om deze reden wordt in dit voorstel van decreet expliciet verwezen naar de op de personeelsleden van kracht zijnde regelgeving.”*

De personeelsleden van de VREG, zowel de statutaire als de contractuele, blijven hierdoor onderworpen aan de rechtspositieregeling die van toepassing is op de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid. Hiermee werd rechtszekerheid geboden voor de personeelsleden van de VREG en werd vermeden dat een juridisch vacuüm zou ontstaan. De rechtspositieregeling van de algemeen directeur wordt, conform artikel 3.1.9 van het energiedecreet, bepaald door de raad van bestuur van de VREG.

De Vlaamse decreetgever heeft echter niet aangeduid welke instantie de modaliteiten voor de toepassing van het VPS zal bepalen. Heel wat bepalingen van het VPS behoeven verduidelijking om ze te kunnen toepassen op een autonome entiteit die niet meer tot de diensten van de Vlaamse overheid behoort.

In overleg met de voorzitter van het Vlaams Parlement werd geoordeeld dat, ook al staat de VREG onder toezicht van het Vlaams Parlement, de toepassingsmodaliteiten van het Vlaams Personeelsstatuut voor de personeelsleden van de VREG best worden opgenomen in een besluit van de Vlaamse Regering. De decreetgever heeft immers in artikel 3.1.12/4 van het Energiedecreet de wens geuit om, wat de rechtspositieregeling van het personeel betreft, zo veel mogelijk te blijven aansluiten bij de regeling van de diensten van de Vlaamse overheid. Bijgevolg is het logisch dat de Vlaamse Regering daartoe zelf de toepassingsmodaliteiten vastlegt in een besluit van de Vlaamse Regering. Op basis van artikel 20 van de BWHI heeft de Vlaamse Regering immers uitvoeringsbevoegdheid voor de decreten.

1.2. Statuut van de VREG

Bij de uitwerking van dit ontwerpbesluit dient rekening te worden gehouden met het specifieke, autonome statuut van de VREG.

Op 9 februari 2017 werd de VREG bij decreet omgevormd van een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap naar een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid. Deze hervorming had tot doel de onafhankelijkheid van de VREG te garanderen zoals deze wordt opgelegd door de Richtlijn 2009/72/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot intrekking van Richtlijn 2003/54/EG en de Richtlijn 2009/73/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en tot intrekking van Richtlijn 2003/55/EG. In deze richtlijnen wordt als uitgangspunt vooropgesteld dat de regulerende instantie(s) volledig onafhankelijk moeten zijn ten opzichte van alle andere publieke of particuliere belangen (cf. RL 2009/72, overw 34).

Teneinde deze onafhankelijkheid te garanderen worden in de richtlijnen een aantal concrete verplichtingen opgelegd. Zo wordt bepaald dat de regulerende instantie:

- juridisch gescheiden en functioneel onafhankelijk moet zijn van enige andere publieke of particuliere entiteit;
- ervoor moet zorgen dat haar personeel en de personen die belast zijn met haar beheer: (a) onafhankelijk zijn van marktbelangen, en (b) bij het verrichten van de reguleringsstaken geen directe instructies verlangen of ontvangen van regeringen of andere publieke of particuliere entiteiten (cf. art. 35,4^o a en b Richtlijn 2009/72).

Om de onafhankelijkheid van de regulerende instantie te waarborgen, moeten de lidstaten er bovendien over te waken dat:

- de regulerende instantie zelfstandig besluiten kan nemen, onafhankelijk van enig politiek orgaan;
- de regulerende instantie afzonderlijke jaarlijkse begrotingstoewijzingen ontvangt, zodat zij over autonomie beschikt bij de uitvoering van de toegewezen begroting, en de adequate personele en financiële middelen heeft om haar taken uit te voeren;
- de leden van het bestuur van de regulerende instantie, of bij afwezigheid van een bestuur, de hogere leiding van de regulerende instantie, worden aangesteld voor een vaste termijn van vijf tot zeven jaar, die eenmaal kan worden verlengd. (cf. art. 35,5^o a en b Richtlijn 2009/72).

In het bijzonder met betrekking tot het personeel, vloeit hieruit voort dat erover moet gewaakt worden dat het personeel van de VREG geen instructies ontvangt of verwacht van de Vlaamse

Regering (of een andere regering of van enige andere publieke of private instelling) (cf. art. 35,4° b lit ii RL 2009/72). Tevens moet erover gewaakt worden dat het personeel onafhankelijk kan werken ten opzichte van o.m. de Vlaamse Regering (cf. art. 35,4°lid 1 RL 2009/72). Tot slot moet de VREG een dotatie ontvangen zodat deze adequate personele en financiële middelen heeft om zijn taken uit te voeren (cf. art. 35,5° a RL 2009/72).

Teneinde tegemoet te komen aan de voormelde onafhankelijkheidsvereisten werden door het decreet van 25 november 2016 de bepalingen in het energiedecreet betreffende de VREG grondig gewijzigd:

- De VREG wordt omgevormd en als zodanig onttrokken aan het toezicht van de Vlaamse Regering;
- De VREG wordt bestuurd door een raad van bestuur die over volheid van bevoegdheid beschikt. De leden van de raad van bestuur worden benoemd door het Vlaams Parlement (en dus niet langer door de Vlaamse Regering);
- Het dagelijks bestuur wordt uitgevoerd door de algemeen directeur (art. 3.1.10 van het energiedecreet). Deze wordt benoemd en ontslagen door de raad van bestuur, die ook zijn marktconforme bezoldiging vaststelt en de rechtspositieregeling bepaalt waaraan deze is onderworpen (art. 3.1.9 van het energiedecreet). De algemeen directeur vertegenwoordigt de VREG in gerechtelijke en buitengerechtelijke handelingen (art. 3.1.10 van het energiedecreet), hetgeen impliceert dat hij onder meer arbeidsovereenkomsten sluit. De algemeen directeur is belast met de leiding van het personeel (art. 3.1.10 van het energiedecreet) en stelt het directieteam samen (art. 3.1.10/1 van het energiedecreet). Bij de parlementaire bespreking werd geëxpliciteerd dat de algemeen directeur de vrijheid moet hebben om de werking van zijn organisatie zelf te organiseren en bij te sturen waar nodig met het oog op maximale slagkracht van de regulator (VI. Parl. 2015-2016, 812/4, p. 12).
- Tot slot wordt nog bepaald dat de VREG (raad van bestuur op voorstel van de algemeen directeur) een definitieve begroting opstelt na bespreking in het Vlaams Parlement, en dat vervolgens op basis van de definitieve begroting de Vlaamse Regering de dotatie vastlegt (art. 3.1.13 van het energiedecreet). Tijdens de parlementaire bespreking werd gepreciseerd dat in het licht van de vereiste onafhankelijkheid, de notie 'dotatie' wijst op een totaalbedrag niet opgesplitst in basisallocaties. Daarmee beoogt de decreetgever de VREG volledige autonomie te verschaffen over de besteding van de middelen (VI. Parl. 2015-2016, 812/4, p. 13).

De VREG beslist dus zelf hoeveel personeel en welk personeel wordt aangeworven en voorziet hiervoor de financiële middelen in zijn begroting, dewelke besproken en goedgekeurd wordt in het Vlaams Parlement en op basis waarvan de dotatie wordt vastgelegd door de Vlaamse Regering.

2. INHOUDELIJK

Artikel 3.1.12/4 van het energiedecreet bepaalt dat de personeelsleden van de VREG onderworpen zijn aan de rechtspositieregeling die van toepassing is op de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid (=VPS), ook aan de latere wijzigingen van het VPS.

Het ontwerpbesluit dat aan de basis van deze nota ligt en dat tot stand is gekomen in overleg met vertegenwoordigers van de VREG, regelt de toepassingsmodaliteiten van het VPS voor de personeelsleden van de VREG. Bepaalde artikels of bepalingen in het VPS vergen immers een aanpassing of verduidelijking om te kunnen worden toegepast op het personeel van de VREG.

De detailbespreking van de artikels uit het ontwerpbesluit worden in een apart document met titel "artikelsgewijze bespreking" opgenomen.

Deze nota licht twee essentiële bepalingen uit het ontwerpbesluit nader toe. Het betreft de bepalingen rond de verloning en de interne arbeidsmarkt.

2.1 Verloning (artikel 11 van het ontwerpbesluit)

Overeenkomstig artikel I 4, §5 van het VPS kunnen contractuele personeelsleden slechts worden aangeworven in vier limitatief opgesomde gevallen, te weten: (1) om aan uitzonderlijke en tijdelijke personeelsbehoeften te voldoen, hetzij voor in de tijd beperkte acties, hetzij voor een bijzondere toename van het werk, (2) om ambtenaren te vervangen wegens afwezigheid, (3) voor bijkomende of specifieke opdrachten, (4) om te voorzien in de uitvoering van hooggekwalificeerde taken.

Tot voor de hervorming werden de contractuele functies bij de VREG (o.a directeur, toezichthouder,...) geacht bijkomende of specifieke opdrachten te zijn en werden de salarisschalen voor deze functies vastgelegd door de Vlaamse minister bevoegd voor de bestuurszaken in het ministerieel besluit van 14 mei 2008 tot vaststelling van de bijkomende en specifieke opdrachten bij de diensten van de Vlaamse overheid. De rechtsgrond voor dit ministerieel besluit is artikel I 4 §5 van het VPS dat stelt dat de Vlaamse minister, bevoegd voor de bestuurszaken, de geldelijke regeling van deze contractuele personeelsleden vastlegt, voor zover die niet door het Vlaams Personeelsstatuut zelf of een andere reglementering wordt geregeld. Aangezien de VREG, met ingang van 9 februari 2017, niet langer meer tot de diensten van de Vlaamse overheid (DVO) behoort, zullen de bijkomende en specifieke opdrachten van de VREG, die in het ministerieel besluit van 14 mei 2008 tot vaststelling van de bijkomende en specifieke opdrachten bij de diensten van de Vlaamse overheid zijn opgenomen, vanaf die datum opgeheven worden. Vanaf die datum stelt de algemeen directeur de lijst van bijkomende of specifieke opdrachten vast, evenals de verloning voor de personeelsleden tewerkgesteld in een bijkomende of specifieke opdracht (zie artikel 4).

In toepassing van de mogelijkheid voorzien in de onderlijnde passage uit het VPS, wordt bepaald dat de verloning van de contractuele personeelsleden van de VREG wordt vastgesteld door de algemeen directeur van de VREG.

Bij het vaststellen van de verloning van de contractuele personeelsleden van de VREG zal de algemeen directeur minstens de toelagen, vergoedingen en eventuele andere voordelen moeten toekennen die opgenomen zijn in het VPS. De algemeen directeur kan beslissen tot toekenning van bijkomende toelagen, vergoedingen en andere voordelen aan de contractuele medewerkers.

In artikel 27 is een overgangsregeling voor de verloning van de contractuele personeelsleden van de VREG opgenomen. Tot wanneer de algemeen directeur hun verloning (in toepassing van artikel 11) heeft vastgesteld, blijven de huidige salarisschalen (opgenomen in de bijlagen bij het voorliggend ontwerpbesluit), van toepassing op de contractuele personeelsleden van de VREG.

De contractuele personeelsleden van de VREG beschikken thans over een eigen aanvullende ziekte- en pensioenregeling. Ze sluiten dan ook niet aan bij de aanvullende pensioenregeling van de DVO. De nieuwe regeling in het VPS inzake een aanvullend pensioen voor contractuelen is dan ook niet van toepassing op de personeelsleden van de VREG. Zij behouden hun huidige regeling op basis van de artikelen 2 en 26 van voorliggend ontwerpbesluit.

In dit kader kan nog gemeld worden dat het decreet van 22 november 2013 betreffende deugdelijk bestuur in de Vlaamse publieke sector (decreet deugdelijk bestuur), en met name hoofdstuk 5 met betrekking tot de geldelijke bepalingen (o.a. minister-presidentnorm), van toepassing is op de VREG.

Dit blijft ook zo in het ontwerp van bestuursdecreet, overeenkomstig het daarin opgenomen artikel III.22,9°.

2.2. Interne arbeidsmarkt (artikel 10 van het ontwerpbesluit)

Volgens artikel 3.1.12/1 van het Energiedecreet is het uitoefenen van een functie als personeelslid van de VREG onverenigbaar met een functie in een departement of een ander agentschap van de gewestelijke overheid. Bijgevolg zijn de mogelijkheden van de interne arbeidsmarkt (bevordering/horizontale mobiliteit) voor de personeelsleden van de VREG beperkt

De scope van de interne arbeidsmarkt kan wel uitgebreid worden tot de DVO en de VREG indien het gaat om een overplaatsing via de horizontale mobiliteit van een statutaire betrekking naar een andere statutaire betrekking waaraan geen proeftijd is verbonden. Dan gaat het immers om een definitieve overplaatsing waarbij de banden met de entiteit van oorsprong volledig worden doorgesneden.

3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

De bepalingen van dit ontwerpbesluit hebben geen impact op de begroting.

Pas indien de algemeen directeur op basis van artikel 11 van dit ontwerpbesluit een hogere verloning aan de contractuele personeelsleden zou toekennen dan de huidige zal er een impact zijn op het personeelsbudget van de VREG. Deze personeelsmiddelen maken een deel uit van de begroting van de VREG, dewelke besproken en goedgekeurd wordt in het Vlaams Parlement.

Het gunstig advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 3 december 2018.

Het gemotiveerde akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de Begroting is, met toepassing van artikel 6 § 5 van het BVR van 19 januari 2001 houdende regeling van de begrotingscontrole en –opmaak, vereist. Het begrotingsakkoord werd verleend op 11 januari 2019.

4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

1. Personeel: het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op het personeel van de lokale besturen.
2. Werkingsuitgaven: het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de werkingsuitgaven van de lokale besturen.
3. Investerings en schuld: het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de investeringen of de schuld van de lokale besturen.
4. Ontvangsten: het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op de ontvangsten van de lokale besturen.
5. Conclusie: het voorstel legt rechtstreeks geen extra financiële verplichtingen op voor de lokale besturen.

5. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

Geen enkel element van het voorstel heeft een weerslag op het personeelsbestand of personeelsbudget van de Vlaamse overheid.

6. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

Het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2018/409 van 1 oktober 2018.

Aangezien het ontwerpbesluit autoregulering van de overheid betreft, is geen reguleringsimpactanalyse vereist.

7. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

1. haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de rechtspositieregeling van het personeel van de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt;
2. machtigt de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding om de minister-president van de Vlaamse Regering te verzoeken het onder punt 1^o vermelde ontwerpbesluit voor onderhandeling te agenderen op het Sectorcomité XVIII Vlaamse Gemeenschap - Vlaams Gewest;
3. machtigt de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding te beoordelen of voornoemde onderhandelingen aanleiding kunnen geven tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst;
4. machtigt de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding om over het onder punt 1^o vermelde ontwerpbesluit het advies in te winnen van de Raad van State, binnen een termijn van 30 dagen, met toepassing van artikel 84, §1, eerste lid, 2^o van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, als de Vlaamse minister oordeelt dat voornoemde onderhandelingen geen aanleiding geven tot aanpassing van de heden door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurde tekst.

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding

Liesbeth HOMANS

Bijlagen:

- het principieel goed te keuren ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering;
- artikelsgewijze toelichting
- het advies van de Inspectie van Financiën
- het begrotingsakkoord
- brief aan de voorzitter van het Vlaams Parlement
- antwoord van de voorzitter van het Vlaams Parlement