



**Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van
persoonsgegevens**

**Advies wetgeving VTC nr. 2020/04
van 18 februari 2020**

betreffende

tekst	het voorontwerp van decreet
van	van het Vlaams Parlement
titel	decreet tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap "Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding", wat betreft de activerings-, loopbaan- en dataregie
roepnaam	(decreet extra regisseursrollen VDAB)
datum	zoals principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 17 januari 2020

De Vlaamse Toezichtcommissie (hierna: "de VTC");

Gelet op het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (hierna: "het e-govdecreet"), inzonderheid artikel 10/4, §1;

Gelet op de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (hierna AVG), inzonderheid artikel 36, 4, artikel 57, 1, c) en artikel 58, 3;

Gelet op de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (hierna "WVG");

Gelet op het verzoek om advies van mevrouw Hilde Crevits, Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw van 23 januari 2020.

Brengt op 18 februari 2020 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

De Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw, (hierna “de aanvrager”) verzocht op 23 januari 2020 het advies van de VTC over het voorontwerp van decreet *tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap “Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding”, wat betreft de activerings-, loopbaan- en dataregie* (hierna “het Ontwerp”).

Aangezien de adviesbevoegdheid van de VTC op grond van artikel 10/4, § 1 van het e-govdecreet betrekking heeft op de verwerkingen van persoonsgegevens, is haar advieslening hiertoe beperkt.

Het Ontwerp vormt de eerste stap in de uitvoering van het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024. Het Regeerakkoord bevat inzake werkgelegenheid de volgende doelstelling: *“De Vlaamse Regering wil de volgende jaren minstens 120.000 Vlamingen extra aan een job helpen. Een werkzaamheidsgraad van 80 procent is het doel”*. Het Vlaams Regeerakkoord bepaalt dat de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding (hierna: VDAB) haar gewijzigde missie zal uitvoeren in het kader van een aanklampend activeringsbeleid. VDAB krijgt drie extra regisseursrollen toegewezen.

- als werkzaamheidsregisseur/activeringsregisseur zal VDAB in eerst instantie trachten het arbeidsmarktpotentieel in kaart te brengen en effectief te activeren en te laten instromen in de arbeidsmarkt;
- als loopbaanregisseur onderneemt VDAB de nodige acties om de burger te ondersteunen om van zijn loopbaan een duurzame loopbaan te maken;
- als dataregisseur streeft VDAB er naar om ook in de toekomst de pionier te blijven op het vlak van ontwikkeling en terbeschikkingstelling van innovatieve en nieuwe vormen van dienstverlening gebaseerd op data en ondersteund door artificiële intelligentie.

Vooraf de rol van dataregisseur is van belang in het kader van dit advies.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

(onderlijning VTC)

1. Uit de nota aan de Vlaamse regering blijkt dat het Ontwerp ondermeer een decretale basis wil bieden om tot een maximale gegevensdeling te komen in het kader van de drie nieuwe opdrachten en ook om de eigen data hiervoor in te zetten.
2. Het is positief dat er gedacht wordt aan de noodzakelijke decretale grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens.
3. De nota aan de Vlaamse Regering bevat de volgende motivering voor de decreetswijziging:

“VDAB bouwt haar rol als dataregisseur verder uit. Ook in de toekomst wil VDAB pionier blijven op het vlak van de ontwikkeling en terbeschikkingstelling van innovatieve en nieuwe vormen van dienstverlening gebaseerd op data en ondersteund door artificiële intelligentie. VDAB wil haar rol opnemen van “trusted advisor” voor alle data die gelieerd zijn aan de arbeidsmarkt. Daarnaast streeft VDAB ook naar de realisatie van een “open services” strategie. VDAB streeft ernaar om te beschikken

over een zo breed mogelijke range aan arbeidsmarktgegevens. Enkel dan kan VDAB de ambitie waarmaken om succesvol als arbeidsmarktregisseur op de arbeidsmarkt actief te zijn.

Om ten aanzien van de werkgevers, werkzoekenden, inactieven en anderen op beroepsactieve leeftijd een volwaardige rol als loopbaan- of activeringsregisseur te kunnen opnemen is het vereist dat VDAB beschikt over een sterk arsenaal aan gegevens en data. Op die manier heeft VDAB een duidelijk zicht op de arbeidsmarkt van vandaag en kan zij zo in een gericht activeringsbeleid op maat van elke burger voorzien. De data waarover sprake kan afkomstig zijn van Vlaamse / lokale / andere regionale en federale overheidsinstanties en overige partners die beschikken over relevante data om deze rol waar te maken.”

4. Specifiek artikel 4 van het Ontwerp behandelt de verwerking van persoonsgegevens. In artikel 4 van het decreet wordt de bestaande doelgroep van de VDAB, namelijk werkzoekenden, uitgebreid met alle personen op beroepsactieve leeftijd.

“In artikel 4/1, eerste lid, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 8 juni 2018, worden tussen de woorden “persoonsgegevens van werkzoekenden” en de woorden “om de arbeidsbemiddeling” de woorden “en iedere persoon op beroepsactieve leeftijd” ingevoegd.”

“Art. 2. In artikel 2 van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap “Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding”, het laatst gewijzigd bij het decreet van 7 december 2018, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

[...]

2° er wordt een punt 14° toegevoegd, dat luidt als volgt:

“14° persoon op beroepsactieve leeftijd: alle personen tussen vijftien jaar en de pensioengerechtigde leeftijd die niet meer onderworpen zijn aan de voltijdse leerplicht, met inbegrip van gepensioneerden die zich vrijwillig inschrijven als werkzoekende.”

5. In de Memorie van Toelichting bij het Ontwerp wordt die doelgroep als volgt omschreven:

“Het gaat voortaan om onder meer volgende groepen (werkgevers hier niet inbegrepen):

- a. Werkzoekenden
- b. Leefloongerechtigden
- c. Personen met een RIZIV statuut
- d. Inactieven (personen zonder werk, zelfstandige activiteit of enige vorm van vervangingsinkomen)
- e. Leerlingen en studenten, voor zover zij niet meer onderworpen zijn aan voltijdse leerplicht
- f. Gepensioneerden die zich vrijwillig inschrijven bij VDAB als werkzoekende
- g. Nieuwkomers”

6. Dit vormt een aanzienlijke uitbreiding van het aantal betrokkenen.
7. De VTC wijst er op dat de definitie en de niet exhaustieve opsomming in de Memorie van Toelichting veel openlaten waardoor het zelfs niet duidelijk is of werkenden al dan niet tot de doelgroep behoren. Dit lijkt wel het geval te zijn als naar de andere bepalingen gekeken wordt. Verduidelijking is evenwel aangewezen.
8. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt deze aanpassing als volgt toegelicht:

“Artikel 4/1 gaat over de verwerking van persoonsgegevens door VDAB. Hier wordt alvast een eerste wijziging toegevoegd, zodat de doelgroep correct wordt weergegeven in dit artikel. In een volgende

decreetswijziging zal een meer gedetailleerde oefening gemaakt worden over de verwerking van gegevens, in overeenstemming met de geldende reglementering inzake privacy en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dit artikel, gecombineerd met de uitbreiding van artikel 5 van het VDAB-decreet zoals hieronder beschreven, geeft alvast een bredere basis voor de gegevensverwerking.

Op basis van dit artikel en de uitbreiding van artikel 5 van het VDAB-decreet zal VDAB performanter gebruik kunnen maken van de bestaande machtigingen en beraadslagingen waarover zij nu al beschikt.

9. De VTC wijst er op dat de bestaande machtigingen en beraadslagingen zijn verleend op basis van aanvragen waarin ondermeer de categorie van personen en data en beveiliging een basis voor de beslissing waren en niet zondermeer mogen worden aangepast. Mogelijk wordt hier wel al rekening mee gehouden (zie verder).
10. Artikel 5 van het Ontwerp dat artikel 5 van het decreet wijzigt, bepaalt in punten 2° en 3° de taken van de VDAB voor de drie nieuwe rollen:

“12° taken als activeringsregisseur. De VDAB heeft als regisseur de volgende taken:

a) iedere persoon op beroepsactieve leeftijd activeren, ongeacht zijn statuut, socialezekerheids- of socialebijstandsstelsel of zijn inschrijving als werkzoekende;

b) een uniform referentiekader bepalen om de doelgroep, vermeld in punt a), te activeren;

c) proactief personen detecteren en contacteren die behoren tot de doelgroep, vermeld in punt a);

d) gegevens verzamelen, analyseren, verwerken en bijhouden die noodzakelijk zijn om de doelstelling, vermeld in punt a), te bereiken. De regisseur wisselt die gegevens ook uit met actoren en partners die nodig zijn om de doelstelling, vermeld in punt a), te bereiken;

13° taken als loopbaanregisseur. De VDAB heeft als regisseur de volgende taken:

a) werknemers activeren en verder begeleiden om hun werk te behouden;

b) een uniform referentiekader bepalen om de doelgroep, vermeld in punt a), te activeren;

c) proactief personen detecteren en contacteren die behoren tot de doelgroep, vermeld in punt a);

d) gegevens verzamelen, analyseren, verwerken en bijhouden die noodzakelijk zijn om de doelstelling, vermeld in punt a), te bereiken. De regisseur wisselt die gegevens ook uit met actoren en partners die nodig zijn om de doelstelling, vermeld in punt a), te bereiken.

14° taken als dataregisseur. De VDAB heeft als regisseur de volgende taken:

a) proactief gegevens verzamelen, analyseren en verwerken. Dat is noodzakelijk om:

1) de doelstellingen in dit artikel te bereiken;

2) de verhoging van de werkzaamheidsgraad te faciliteren of een duurzame loopbaan te realiseren van de personen op beroepsactieve leeftijd die in het Vlaamse Gewest gedomicilieerd zijn;

3) transparante en betrouwbare arbeidsmarktinformatie te verschaffen;

4) in een relevant aanbod op maat voor werkgevers en personen te kunnen voorzien;

b) proactief mensen detecteren en contacteren die behoren tot de doelgroep, vermeld in punt a).”;

3° er wordt een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“De Vlaamse Regering bepaalt de verschillende categorieën van de doelgroep, vermeld in het eerste lid, 12°, a).”.

11. De VTC is van oordeel dat op basis van de voorgestelde tekst al verschillende **aandachtspunten** te formuleren zijn in verband met de bescherming van persoonsgegevens:

- de uitbreiding van de groep betrokkenen tot iedere persoon op beroepsactieve leeftijd;
- het proactief detecteren en contacteren van de doelgroep;
- de bijhorende uitbreiding van te verwerken persoonsgegevens;
- de bijhorende uitbreiding van de gegevensstromen;
- de zeer ruime en vage aanduiding van de mogelijke bronnen, die ook niet beperkt zijn tot overheidsdata;
- big data toepassingen (dataintegratie) die mogelijk strijdig zijn met het principe van dienstenintegratie¹;
- big data toepassingen moeilijk te verzoenen zijn met de principes van de AVG²;
- de mogelijkheid dat een (overdreven) grote groep mensen geprofileerd wordt;
- de inzet van nieuwe technologieën, zoals artificiële intelligentie en de recente vragen naar regulering daarvan³;
- de problematiek van gebrekkige transparantie die met artificiële intelligentie gepaard gaat;
- een technologie (in casu artificiële intelligentie) decretaal opleggen en dat zonder dat er eerst een gegevensbeschermingsimpactanalyse (GEB of *DPIA*) lijkt te zijn gemaakt⁴;

¹ Zie over deze problematiek aanbeveling nr. 03/2009 van 1 juli 2009 van de Commissie uit eigen beweging in verband met integratoren in de overheidssector.

https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_03_2009_0.pdf

² Zie het Big Data Rapport van de Gegevensbeschermingsautoriteit:

https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/Big_Data_Rapport_2017.pdf

³ Zie ondermeer <https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/vragen-en-interpellaties/1364145> en <https://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20200206IPR72015/artificial-intelligence-meps-want-to-ensure-a-fair-and-safe-use-for-consumers>

⁴ De VTC heeft vernomen dat VDAB haar ethisch kader inzake haar toepassingen voorlegt aan het Vlaams Kenniscentrum Data & Maatschappij. (zie ondermeer het verslag van de commissievergadering van de Commissie voor Economie, Werk, Sociale Economie, Wetenschap en Innovatie van 6 februari 2020, 13:56u). <https://www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/1364226/verslag/1368605> Het rapport daarvan kan misschien meegenomen worden bij de uitwerking van de GEB.

- de beveiliging van de digitale platformen die gaan ingezet worden, in het bijzonder rekening houden met de hosting van de persoonsgegevens⁵.
 - er moet ook rekening gehouden worden met het principe van de AVG van opslagbeperking.
12. De Memorie van Toelichting bij het Ontwerp stelt zelf dat het ontwerp impact heeft op het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dat hier wordt aan tegemoet gekomen door een goed uitgewerkt beleid inzake privacy en gegevensbescherming.
 13. Dit laatste blijkt zeker nog niet uit het Ontwerp. De opstellers uiten wel de intentie om advies hierover te vragen en daar maximaal rekening mee te houden.
 14. De VTC stelt de **vraag of in dit decreet al geen beperkingen** moeten worden ingebouwd om te garanderen dat verwerkingen voldoen aan de principes van de AVG. Het eerste beginsel dat kan onderzocht worden is het principe van minimale gegevensverwerking: persoonsgegevens moeten toereikend, terzake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (artikel 5, 1, c), AVG), dit in combinatie met het doelbindingsbeginsel: persoonsgegevens moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt (artikel 5, 1, b), AVG).
 15. Het lijkt de VTC niet uitgesloten dat de doeleinden en/of de doelgroep in het Ontwerp te ruim gedefinieerd zijn, namelijk volgens de VTC samengevat in het nieuwe §1/1, 14°, 2° van artikel 5: *“de verhoging van de werkzaamheidsgraad te faciliteren of een duurzame loopbaan te realiseren van de personen op beroepsactieve leeftijd die in het Vlaamse Gewest gedomicilieerd zijn”*. Om het met andere woorden te zeggen: het kan niet de bedoeling zijn dat de VDAB persoonsgegevens zal verwerken (in de vorm van een profiel bijvoorbeeld) van elke beroepsactieve persoon in het Vlaamse Gewest, omdat een meerderheid van die personen geen ondersteuning (van de VDAB) nodig hebben.
 16. Er zal in ieder geval veel afhangen van het verder beperken van de doelgroep en het bepalen op welke manier en voor welke doelen die benaderd mag worden.
 17. In de nota wordt aangegeven dat er in een **tweede fase een verdiepingsdecreet** komt, waarin:

“- de regisseursrollen verder uitgediept worden met de vermelding van specifieke doelgroepen, data die VDAB wil benutten, verwerken en bewaren, en de doelstelling(en) van het aanwenden van deze data per regisseursrol. Deze bepalingen moeten VDAB toelaten bijkomende machtigingen⁶ te verkrijgen bij de Vlaamse Toezichtcommissie voor het beheren, verwerken en aanwenden van data.

- één of meerdere digitale platformen die VDAB zal inzetten voor het realiseren van bovenstaande regisseursrollen een decretale basis zullen krijgen. De bepalingen inzake Mijn Loopbaan en het digitaal platform die nu in het VDAB-decreet staan worden geactualiseerd.”
 18. De VTC verwacht dus de nodige verduidelijking en garanties in dit verdiepingsdecreet te lezen.

⁵ Zie de adviezen en aanbevelingen van de VTC <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-cloud>.

⁶ De VTC merkt op dat ze sinds de in werkingtreding van het AVG-decreet dat het e-govdecreet wijzigde, niet meer bevoegd is om machtigingen te verlenen (enkel facultatief advies over protocollen).

III. BESLUIT

OM DEZE REDENEN

19. Beveelt de VTC aan om:

- de doelstellingen en doelgroep nog eens onder de loep te nemen voor dit decreet;
- een gegevensbeschermingseffectbeoordeling te maken voor het verdiepingsdecreet;
- het verdiepingsdecreet aan de VTC voor advies voor te leggen;
- gegevensbeschermingseffectbeoordelingen te maken voor de verschillende geplande verwerkingen en aan de VTC voor te leggen indien nodig volgens het ingeschatte risico;
- de functionarissen voor de gegevensbescherming tijdig te betrekken en advies te vragen;
- de verwerkingen van persoonsgegevens niet te starten zonder een degelijke wettelijke basis.

Hans Graux

Voorzitter

Getekend door: Hans Graux (Signature)
Getekend op: 2020-02-19 22:01:05 +01:00
Reden: Ik keur dit document goed

