



Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Advies wetgeving VTC nr. 2021/58 van 20 juli 2021

over

tekst	voorontwerp van decreet
van	van de Vlaamse Regering
titel	tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap “Vlaamse dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding”
roepnaam	(verdiepingsdecreet VDAB)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 18 juni 2021

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 25 juni 2021 van mevrouw Hilde Crevits, viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw, ontvangen door de VTC op 25 juni 2021;

Brengt op 20 juli 2021 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor werk (hierna “de aanvrager”) verzocht bij brief van 25 juni 2021 om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna “VTC”) over een 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”* (hierna “het Ontwerp”).
2. 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 adviesverlening hiertoe beperkt.

Context

3. De memorie van toelichting (p.1) verwijst naar het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 waarin voorzien is dat de opdracht van de VDAB wordt uitgebreid tot de centrale datagedreven en resultaatgerichte werkzaamheids- en loopbaanregisseur van het volledige activeringsbeleid in Vlaanderen, en dat de samenwerking met lokale besturen en bedrijven wordt versterkt. Aan dit voornemen werd een eerste uitvoering gegeven met het decreet van 29 mei 2020 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. Met dat decreet werden de eerste stappen ondernomen om het voor VDAB mogelijk te maken de taken in kader van data-, loopbaan- en activeringsregisseur op te nemen.
4. Het Ontwerp heeft volgens de memorie (p.1) tot doel een eerste verdieping aan te brengen in de regisseursrollen. Deze wijzigingen hebben enerzijds tot doel het decreet van 7 mei 2004 aan te passen aan de huidige realiteit en anderzijds de taken van VDAB uit te breiden en te verduidelijken om aan de doelstellingen van het Vlaams Regeerakkoord tegemoet te komen.
5. Op pagina 2 van de memorie wordt ingeleid wat de VTC hierna zal onderzoeken: de memorie stelt dat nu nieuwe technologieën steeds meer opgang vinden binnen overheidsinstellingen en steeds vaker worden toegepast in de omgang met data, het wenselijk is dat hierover regelgevende bepalingen worden voorzien. Op deze manier kunnen nieuwe digitale tools met respect voor de rechten van de burger en de algemene verordening gegevensbescherming worden toegepast en komt dit ten goede aan de rechtszekerheid. De VDAB voorziet hiertoe een nieuw hoofdstuk dat onder meer zal handelen over **geautomatiseerde besluitvorming met rechtsgevolgen**. Bovendien wordt, ter bescherming van de belangen van de burger, een **onafhankelijk Ethische Raad** opgericht binnen VDAB die zich zal buigen over het **gebruik van artificiële intelligentie**.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Voorafgaande toelichting

6. De VTC heeft al een aantal bezorgdheden geuit in haar advies van wetgeving VTC nr. 2020/04 van 18 februari 2020¹ 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 (voor de bijhorende noten verwijst de VTC naar het advies zelf):
 - 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 bovendien niet beperkt zijn tot overheidsdata;
 - big data toepassingen (dataintegratie) die mogelijk strijdig zijn met het principe van dienstenintegratie¹;
 - big data toepassingen die moeilijk te verzoenen zijn met de principes van de AVG²;

¹ https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC_A_W_2020_04_advies.pdf

- 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 gemaakt;
- 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.

7. De VTC heeft ook een advies verleend over de Conceptnota *VDAB als data-, loopbaan-, en activeringsregisseur op de Vlaamse arbeidsmarkt en timing en proces van de verdiepingsdecreten*². In dit advies werden de volgende probleempunten opgemerkt (onderlijning n.a.v. huidig advies):

“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 machtigingen 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 decreetale 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.”

8. Als besluit vernoemde de VTC in het advies de volgende punten:

“19. Beveelt de VTC aan om:

- de doelstellingen en doelgroep nog eens onder de loep te nemen voor dit decreet;

² https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC_A_2020_08_advies.pdf

- 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.”

9. De VTC bespreekt hierna de bepalingen m.b.t. de geautomatiseerde individuele besluitvormingen en de Ethische Raad.

2. Geautomatiseerde individuele besluitvorming

10. De AVG bepaalt het volgende over geautomatiseerde individuele besluitvorming:

“Artikel 22 Geautomatiseerde individuele besluitvorming, waaronder profilering

1. *De betrokkene heeft het recht niet te worden onderworpen aan een uitsluitend op geautomatiseerde verwerking, waaronder profilering, gebaseerd besluit waaraan voor hem rechtsgevolgen zijn verbonden of dat hem anderszins in aanmerkelijke mate treft.*

2. *Lid 1 geldt niet indien het besluit:*

a) *noodzakelijk is voor de totstandkoming of de uitvoering van een overeenkomst tussen de betrokkene en een verwerkingsverantwoordelijke;*

b) *is toegestaan bij een Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepaling die op de verwerkingsverantwoordelijke van toepassing is en die ook voorziet in passende maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de betrokkene; of*

c) *berust op de uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene.*

3. *In de in lid 2, punten a) en c), bedoelde gevallen treft de verwerkingsverantwoordelijke passende maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de betrokkene, waaronder ten minste het recht op menselijke tussenkomst van de verwerkingsverantwoordelijke, het recht om zijn standpunt kenbaar te maken en het recht om het besluit aan te vechten.*

4. *De in lid 2 bedoelde besluiten worden niet gebaseerd op de in artikel 9, lid 1, bedoelde bijzondere categorieën van persoonsgegevens, tenzij artikel 9, lid 2, punt a)³ of g)⁴, van toepassing is en er passende maatregelen ter bescherming van de gerechtvaardigde belangen van de betrokkene zijn getroffen.”*

11. Het nieuwe artikel 17 luidt als volgt (onderlijning VTC):

“Art. 17. De VDAB past geen geautomatiseerde besluitvorming met rechtsgevolgen toe.

In het eerste lid wordt verstaan onder geautomatiseerde besluitvorming met rechtsgevolgen: beslissingen nemen op basis van louter technische systemen, zonder enige dienstige menselijke tussenkomst, die gevolgen hebben voor de wettelijke rechten van het individu of die significante, gelijkaardige gevolgen voor zijn persoon met zich meebrengen.

Elke beslissing waarbij het technische systeem geen enkele impact op de vooraf geprogrammeerde uitkomst heeft, valt niet onder het verbod, vermeld in het eerste lid.

De Vlaamse Regering kan bepalen welke processen niet vallen onder het verbod, vermeld in het eerste lid.”

³ Artikel 9, lid 2, onder a) – uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene;

⁴ Artikel 9, lid 2, onder g) – de verwerking is noodzakelijk om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, waarbij de evenredigheid met het nagestreefde doel wordt gewaarborgd, de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd en passende en specifieke maatregelen worden getroffen ter bescherming van de grondrechten en de fundamentele belangen van de betrokkene.

12. In de memorie van toelichting wordt de volgende uitleg gegeven (onderlijning VTC):

“Een eerste principe dat wordt voorzien is dat VDAB geen toepassing maakt van geautomatiseerde besluitvorming met rechtsgevolgen conform artikel 22, 1^e lid van de Algemene verordening gegevensbescherming van 27 april 2016. Het gaat hierbij over het nemen van een beslissing die het resultaat is van een proces, het louter digitaliseren van een proces die aan de beslissing voorafgaat, is door dit verbod niet gevat. Wat ook niet is gevat door deze verbodsbepaling, is de automatisering van besluitvorming die het resultaat is van de uitvoering van een door een mens geprogrammeerd proces, waarbij duidelijk is wat de uitkomst van dat proces zal zijn. Voorbeelden hiervan zijn onder meer het nakijken van de geldigheid van verblijfsdocumenten en de daaraan gekoppelde gevolgen voor de inschrijving bij VDAB. Deze uitzondering wordt voorzien om administratieve vereenvoudiging en digitalisering van de administratie niet in de weg te staan.

Daarnaast wordt, conform de AVG, voorzien in de mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om te bepalen welke processen, die niet vallen onder de voorwaarden die hierboven werden beschreven, en aanleiding kunnen geven tot een geautomatiseerde besluitvorming met rechtsgevolgen, toch doorgang kunnen vinden.

Onder technische systemen verstaan we zowel huidige en dus gekende technologieën (bijvoorbeeld artificiële intelligentie) en technieken (bijvoorbeeld profilering) als toekomstige en dus onbekende technologieën en technieken.

Een dienstige menselijke tussenkomst is een tussenkomst waarbij de persoon in kwestie een meerwaarde toevoegt aan het lopende proces. De persoon in kwestie moet dus in staat zijn om de eruit volgende beslissing te beïnvloeden, interpreteren of appreciëren. Het louter afdrukken van een beslissing of een pro-forma goedkeuring is geen dienstige tussenkomst.

Rechtsgevolgen zijn gevolgen voor de wettelijke rechten van het betrokken individu. Significante gelijkaardige gevolgen zijn gevolgen die de omstandigheden, het gedrag of de keuzes van de betrokken personen in aanmerkelijke mate treffen, een langdurig of blijvend effect op de betrokkene hebben of in het uiterste geval, tot uitsluiting of discriminatie van personen leiden.”

13. Het is goed dat de decreetgever meer duidelijkheid wil inbouwen, maar de VTC wijst erop dat het zelf definiëren van begrippen die in de AVG gehanteerd worden, zoals “geautomatiseerde besluitvorming met rechtsgevolgen”, het risico inhoudt dat het Hof van Justitie die later anders uitlegt.
14. **Het instellen van het verbod voor de VDAB is op zich een goede maatregel** en kan gelezen worden als een antwoord op het recht van de betrokkene om niet onderworpen te worden aan geautomatiseerde individuele besluitvorming. Het verbod wordt **echter** in hetzelfde artikel van het Ontwerp onderuit gehaald door uitzonderingen mogelijk te maken zonder voldoende garanties op bescherming. In het Ontwerp en de memorie is de verantwoording zeer algemeen en worden er ook onvoldoende voorbeelden gegeven van gevallen waarin de uitzondering gewenst zou zijn. De decreetgever zou wel kunnen bepalen waar wel zware rechtsgevolgen verondersteld worden en zo een kader voor de afwijking maken en daarbij extra beschermingsmaatregelen opleggen.
15. Vooreerst stelt de VTC vast dat niet verwezen wordt naar een DPIA voor dit wetgevingsproject om de risico's en de mogelijke maatregelen in kaart te brengen, alhoewel ze dat aanbevoelen heeft. De VTC verwijst naar haar lijst met verwerkingen waarvoor een Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB/DPIA) dient te worden uitgevoerd⁵ Dit zijn criteria om een GEB uit te voeren voordat de verwerking kan worden aangevat, maar ze geven aan dat de VTC (en het Europees Comité voor Gegevensbescherming) de verwerkingen die nu voorliggen risicovol acht. De VTC dringt erop aan dat toch nog een DPIA wordt opgesteld.

⁵ Beslissing VTC nr. O/2020/01 van 14 januari 2020 betreffende Aanname van de lijst met verwerkingen waarvoor een Gegevensbeschermingseffectbeoordeling dient te worden uitgevoerd conform artikel 35.4 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming door Vlaamse bestuursinstanties
https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC_O_2020_01_DPIA_lijsten_v1_voor_web.pdf

16. Minstens volgende criteria van de lijst zijn hier waarschijnlijk aanwezig (rekening gehouden met het geplande gebruik van AI – zie verder):

15) wanneer er op grote schaal gegevens ingezameld worden bij derden teneinde de economische situatie, gezondheid, persoonlijke voorkeuren of interesses, betrouwbaarheid of gedrag, locatie of verplaatsingen van natuurlijke personen te analyseren of voorspellen; INZAMELEN OM TE PROFILEREN [criteria 1 en 5]

17) wanneer er sprake is van matching of samenvoeging van datasets, bijvoorbeeld datasets die voortkomen uit twee of meer gegevensverwerkingen die voor verschillende doeleinden zijn uitgevoerd en/of door verschillende verwerkingsverantwoordelijken²² zijn uitgevoerd op een wijze die de redelijke verwachtingen van de betrokkene zou overschrijden. BIG DATA ANALYTICS (onder andere) [criterium 6].

18) wanneer voor grootschalige verwerkingen van gegevens als vermeld onder punt 3) of van personen vermeld in 7), 8), 9) en 10) beroep gedaan wordt op niet-Europese leveranciers en niet uitgesloten is dat die toegang hebben tot de persoonsgegevens; LEVERANCIERS [criteria 4, 5, 7 en mogelijk 1, 6 en 8]

17. Het instellen van **uitzonderingen** op het verbod mag **niet aan de Vlaamse Regering** worden overgelaten en al zeker niet zonder criteria te bepalen in het decreet. De VTC verwijst hiervoor ook naar de *Richtsnoeren inzake geautomatiseerde individuele besluitvorming en profilering voor de toepassing van Verordening (EU) 2016/679* van de Working Party 29 die bevestigd werden door het Europees Comité voor gegevensbescherming⁶ en waarin het volgende wordt gesteld (onderlijning VTC):

“De betreffende wet moet ook voorzien in passende maatregelen ter bescherming van de rechten en vrijheden en gerechtvaardigde belangen van de betrokkene.”

18. De VTC wijst er ook op dat de voorbeelden die in de overwegingen van de AVG (overweging 71) worden gegeven voor het instellen van uitzonderingen van een grotere noodzaak getuigen dan de hier voorliggende, administratieve vereenvoudiging en digitalisering van de administratie. Dat deze laatste nuttig zijn, staat niet ter discussie, maar ze vormen **geen reden om menselijke tussenkomst uit te sluiten**.
19. Daarbij merkt de VTC op dat er behalve de instelling van een ethische raad (zie infra) **geen maatregelen** worden opgenomen in het Ontwerp. De Ethische Raad buigt zich trouwens alleen maar over het gebruik van artificiële intelligentie en niet over alle vormen van geautomatiseerde individuele besluitvorming en profilering.
20. De VTC concludeert dan ook dat de uitzonderingen die in het Ontwerp werden opgenomen, niet voldoende zijn om afbreuk te doen aan het door artikel 22, AVG toegekende recht. Dit leidt ertoe dat het gebruik maken van de uitzondering – dus het gebruik maken van geautomatiseerde individuele besluitvorming - enkel kan met uitdrukkelijke **toestemming** van de betrokkene (artikel 22, 2, c) - zie ook overweging 71, AVG).
21. Dit sluit aan bij het zelfbeschikkingsrecht waar de VTC al voor gepleit heeft in haar vorige adviezen (zie infra).
22. De VTC herinnert eraan dat ook als toestemming als basis voor geautomatiseerde individuele besluitvorming wordt gebruikt, het ten eerste moet gaan over een uitdrukkelijke en vrije toestemming zoals bedoeld in de AVG en ten tweede ook alle vereiste beschermingsmaatregelen moeten worden genomen en bij voorkeur al een kader daarvoor wordt geschapen op decretaal niveau. De VTC verwijst voor mogelijke maatregelen naar die opgesomd in de tweede paragraaf van overweging 71 van de AVG.
23. Een ander aspect dat hier aandacht verdient is het verbod voor de verwerking van **bijzondere categorieën van persoonsgegevens** zoals bepaald in artikel 22, 4, AVG. Aangezien er geen enkele verwijzing is naar een zwaarwegend algemeen belang, en trouwens deze categorie persoonsgegevens niet apart vermeld wordt, kan er ook daarvoor

⁶ WP251rev.01 - Vastgesteld op 3 oktober 2017 en laatste gewijzigd en vastgesteld op 6 februari 2018. <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/612053>

alleen een geautomatiseerde individuele besluitvorming zijn mits uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene en passende maatregelen.

3. Ethische Raad voor het gebruik van Artificiële Intelligentie (AI)

24. Artikel 10 van het Ontwerp richt een Ethische Raad op bij VDAB.

25. In de memorie van toelichting wordt de volgende uitleg gegeven (onderlijning VTC):

“Om een objectief en neutraal toezicht toe te laten op het gebruik van artificiële intelligentie bij VDAB wordt een Ethische Raad opgericht. Deze Ethische Raad zal zowel die toezichtsfunctie uitoefenen, als gevraagd worden om advies uit te brengen over elk gebruik dat binnen VDAB van AI zal worden gemaakt. De Raad van Bestuur van VDAB kan, wanneer zij dat nuttig acht, een voorafgaandelijk advies aan de Ethische Raad vragen.

Om de neutraliteit en de onafhankelijkheid van dit orgaan te verzekeren, zullen steeds minstens de helft van de leden niet-VDAB-medewerkers zijn. Het is aan de Raad van Bestuur van VDAB om de leden aan te stellen, waarbij zij ook de voorzitter van het orgaan zal aanduiden. Deze voorzitter zal steeds worden gekozen uit de niet-VDAB-medewerkers, dit om de neutraliteit en onafhankelijkheid nog verder te versterken.

De Ethische Raad zal haar werkzaamheden uitvoeren op basis van een huishoudelijk reglement dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de Raad van Bestuur van VDAB. Dit reglement zal onder meer omschrijven hoe het orgaan wordt gevat voor advies, wat de draagwijdte is van haar adviezen, hoe wordt beraadslaagd en hoe ze rapporteert over haar werking.”

26. Artikel 10 van het Ontwerp werkt dit zo uit:

“Afdeling 2. Ethische Raad”.

Art. 10. *In hetzelfde decreet, het laatst gewijzigd bij het decreet van 19 juni 2020, wordt aan afdeling 2, toegevoegd bij artikel 9, een artikel 17/1 toegevoegd, dat luidt als volgt:*

“Art. 17/1. Er wordt een Ethische Raad opgericht die toezicht houdt op en onafhankelijk advies verleent over het gebruik van artificiële intelligentie binnen de VDAB.

Minstens de helft van de leden van de Ethische Raad werkt niet bij de VDAB. De samenstelling van de Ethische Raad wordt vastgesteld door de raad van bestuur. De raad van bestuur wijst ook de voorzitter van de Ethische Raad aan onder de leden die niet bij de VDAB werken.

De raad van bestuur stelt de leden en de voorzitter van de Ethische Raad aan voor een periode van vijf jaar.

De werkingsprincipes van de Ethische Raad worden vastgelegd in een huishoudelijk reglement dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de raad van bestuur.”.

27. Volgens de VTC is het **zeer positief dat het ethische aspect een vaste plaats krijgt** bij het overwegen van verwerkingen.

28. Ze betreft het dan wel dat de Ethische Raad zich alleen maar buigt over het gebruik van artificiële intelligentie en niet over alle vormen van geautomatiseerde individuele besluitvorming en profilering, zoals al gesteld, en andere ingrijpende verwerkingen van persoonsgegevens.

29. Er wordt hier een **toezichtsfunctie** aan een nieuw orgaan toegekend. Volgens de VTC is het aangewezen om op te nemen dat deze toezichtsfunctie op geen enkele wijze afbreuk doet aan de bevoegdheid van toezichthoudende autoriteiten die op grond van de AVG tot stand zijn gekomen.

30. De VTC merkt op dat er **geen eisen** worden gesteld wat de competenties of de onafhankelijkheid van de leden van de Raad betreft, het interdisciplinaire karakter ervan en de vertegenwoordiging van groepen betrokkenen.

31. Er wordt ook niet gegarandeerd dat er voldoende aandacht wordt geschonken aan alternatieven voor of de ontoelaatbaarheid van de verwerking op basis van AI (waarvoor een GEB een instrument kan zijn).
32. Wat het toepassen van **artificiële intelligentie** betreft, heeft de VTC in haar advies VTC/A/2020/08 al volgende **opmerkingen** gemaakt, die ze nu herhaalt (onderlijning n.a.v. huidig advies):

“5. AI

19. Zoals beschreven in de conceptnota (p.7), vraagt het bieden van gepersonaliseerde ondersteuning op basis van AI, dat “de VDAB als dataregisseur blijft investeren in de uitbreiding van datastromen die voortvloeien uit structurele partnerships”.

20. De VTC drukt haar principiële bezorgdheid uit bij deze steeds verdergaande dataverzameling:

- dit lijkt niet op basis van het principe van dienstenintegratie te zijn;

- deze gaat in tegen het principe van minimale gegevensverwerking, tenzij telkens bij elke nieuwe stroom voorafgaandelijk wordt bepaald waarvoor de gegevens noodzakelijk zijn;

- er is enerzijds sprake van structurele partnerships en anderzijds van toevoeging van loopbaangegevens “uit welke bron dan ook”;

- de burger lijkt geen keuze te hebben: het zelfbeschikkingsrecht van de burger telt hier blijkbaar niet meer³.

21. In ieder geval moet er ook over gewaakt worden dat er zich geen biassen zullen voordoen die discriminerend werken, en dat de fundamentele vrijheid van beroep gewaarborgd blijft – niet alleen door evident mensen niet te dwingen tot carrièreveranderingen, maar ook door het vrije keuzerecht niet te ondergraven door de burgers aan te zetten (nudging) tot carrièreveranderingen wanneer zij daarin geen interesse getoond hebben.”

4. Automatische aanmaken van een persoonlijk bestand

33. Het Ontwerp bevat ook een bepaling die een automatische inschrijving van een individu als werkzoekende en daarmee een aanmaak van een persoonlijk dossier door de VDAB mogelijk maakt (in de toepassing in Mijn Loopbaan⁷). Dit vormt een uitzondering op het decretaal vastgelegde principe dat een burger zelf zijn dossier op het elektronisch platform van VDAB aanmaakt. Deze aanpassing kadert in de nieuwe taak van de VDAB van bereikacties of outreachende acties naar personen die nog niet zijn ingeschreven bij VDAB (niet-beroepsactieven).

“Art. 12. Aan artikel 22/2 van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 23 november 2012 en gewijzigd bij het decreet van 8 juni 2018, wordt een vijfde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“De Vlaamse Regering legt de gevallen vast waarin wordt afgeweken van het principe dat de betrokkene zelf een persoonlijk bestand moet aanmaken, vermeld in het tweede lid.”.

34. De VTC vindt deze bepaling belangrijk wegens de verwerking van persoonsgegevens die eraan gekoppeld wordt en vooral omdat het niet duidelijk is voor welke gevallen precies afgestapt wordt van het principe van zelfbeschikking, in het bijzonder over het aanmaken van een dossier zonder dat de betrokkene daarom vraagt.
35. De memorie van toelichting stelt hierover het volgende:

“Impactanalyse

13. VDAB wenst enerzijds een verdere digitalisering van zowel processen als dienstverlening te realiseren met respect voor de AVG-bepalingen, maar wenst anderzijds ook transparantie en duidelijkheid te bieden dienaangaande aan haar klanten (burgers, werkgevers en partners).

Een verdere digitalisering impliceert dat de digitale vaardigheden van de burgers aangesproken en mogelijk aangescherpt moeten worden. Tegelijk zal extra aandacht nodig zijn voor die burgers met (zeer) beperkte digitale skills en mogelijk zonder toegang tot internet.

⁷ <https://www.vdab.be/mijnloopbaan>

14. VDAB voegt aan haar taken het ondernemen van bereikacties of outreachende acties naar personen die nog niet zijn ingeschreven bij VDAB (niet-beroepsactieven) toe als nieuwe taak die aan VDAB loopbaan- en activeringsregisseur wordt toebedeeld. Deze taak kan niet begrepen worden onder de begrippen “arbeidsbemiddeling”, “opleiding” en “begeleiding”, allen te vatten onder de noemer “dienstverlening”.

15. Het initiatief om een persoonlijk bestand aan te maken ligt te allen tijde bij het individu zelf. VDAB wenst dit principe ook in stand te houden. Het is niet aan VDAB, noch aan andere dienstverleners, om zelf een persoonlijk bestand voor het individu aan te maken omdat dit nodig is om dienstverlening te kunnen verstrekken.

VDAB of dienstverleners kunnen het individu wel ondersteunen bij de aanmaak van een persoonlijk dossier. Dit is bv. het geval wanneer iemand belt naar de VDAB-servicelijn om zich in te schrijven als werkzoekende, of wanneer iemand met de hulp van een OCMW-consulent zich inschrijft bij VDAB als werkzoekende.

In een aantal situaties kan evenwel overwogen worden of een afwijking op dit principe niet aanvaardbaar of zelfs gewenst is. In dat geval zou VDAB kunnen overgaan tot een automatische inschrijving van een individu als werkzoekende en dus de aanmaak van een persoonlijk dossier in Mijn Loopbaan.

16. *De voorziene digitalisering zal er ook voor zorgen dat VDAB de besparingsdoelstellingen die op gebied van personeel worden gevraagd, kunnen worden gerealiseerd.”*

“Artikel 12

Het principe dat een burger zelf zijn dossier op het elektronisch platform van VDAB aanmaakt blijft behouden, maar er wordt via deze bepaling voorzien in een mogelijke uitzondering op dat principe. In een aantal gevallen kan het namelijk aangewezen zijn dat op automatische wijze, door VDAB, een dossier wordt gegenereerd. De Vlaamse Regering zal over de mogelijkheid beschikken om in dergelijke gevallen in expliciete uitzondering te voorzien op het in artikel 22/2, tweede lid vermelde principe. Op die manier blijft het initiatiefrecht voor een inschrijving bij VDAB en de aanmaak van een dossier, behalve in die bepaalde uitzonderingsgevallen, steeds bij de betrokken burger.”

36. De VTC beveelt aan **om aan te duiden over welke uitzonderlijke gevallen het kan gaan** (eventueel in de memorie van toelichting), dus om criteria voor de Vlaamse Regering op te nemen. Mogelijk worden alleen de vernoemde burgers met (zeer) beperkte digitale skills en zonder toegang tot internet bedoeld, maar dat is nu niet duidelijk. Bovendien moeten ook voor deze personen garanties worden ingebouwd naar transparantie en uitoefening van hun rechten als betrokkenen. Nu lijkt het zo dat het zich kan uitstrekken tot iedereen die niet beroepsactief is. Bovendien kan het ook de beroepsactieven betreffen die bepaalde skills missen en daardoor flexibiliteit missen op de arbeidsmarkt.
37. Gezien de ander al vermelde aanpassingen door het Ontwerp stelt de VTC ook de vraag welke rol automatische individuele besluitvorming, profilering en het gebruik van AI zullen spelen in het selecteren of behandelen van de dossiers van de hier bedoelde betrokkenen.

III. BESLUIT

38. De VTC beoordeelt het positief dat geautomatiseerde individuele besluitvorming en artificiële intelligentie aandacht krijgen van de Vlaamse Regering en de decreetgever. In dit opzicht lijkt VDAB een voorloper te zijn ten opzichte van de andere diensten van de Vlaamse Overheid. De VTC twijfelt ook niet aan de goede bedoelingen van de VDAB en de adviesvrager.
39. De VTC stelt wel vast dat er slechts minimaal aan de opmerkingen die ze gemaakt heeft in haar vorige adviezen is tegemoetgekomen. De bedoeling van het Ontwerp is natuurlijk om de vernoemde verwerkingen van persoonsgegevens mogelijk te maken.
40. Er werd echter geen DPIA gemaakt of toegevoegd om het Ontwerp mee te kunnen beoordelen. Het is dus niet duidelijk of er een degelijke risicoanalyse is uitgevoerd wat de rechten en vrijheden van de betrokkenen betreft.

41. Er wordt geautomatiseerde individuele besluitvorming toegestaan al is die principieel verboden. De regeling die het als uitzonderlijk bedoelde gebruik van geautomatiseerde besluitvorming toestaat is gebrekkig (zie infra).
42. Wat het gebruik van AI betreft, wordt als enige maatregel een Ethische Raad opgericht, maar verder geen omkadering gegeven.
43. Het kader van de geautomatiseerde individuele besluitvorming en het gebruik van AI is ook onvoldoende uitgewerkt.
44. Ook op het vlak van het door de VDAB laten maken van een dossier in MijnLoopbaan moet er verduidelijking komen.
45. De VTC is van oordeel dat het voorgelegde voorontwerp onvoldoende waarborgen biedt wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft.

Hans Graux,
Voorzitter VTC

Getekend door: Hans Graux (Signature)
Getekend op: 2021-07-27 21:35:48 +02:0
Reden: Ik keur dit document goed

