



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 74.863/1  
van 21 december 2023

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''

Op 13 november 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken 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’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 december 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tina COEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 december 2023.

\*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond<sup>1</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

### STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet brengt een aantal wijzigingen aan in het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap ‘Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding’ (hierna: “VDAB-decreet”).

De wijzigingen strekken er in hoofdzaak toe om de bij decreet van 29 mei 2020<sup>2</sup> ingevoerde rol als loopbaanregisseur verder te concretiseren en af te bakenen. Daartoe worden enkele begrippen gedefinieerd en wordt een reeks bestaande artikelen aangepast. Daarnaast wordt het toepassingsgebied van de rechtsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens verruimd. Ten slotte worden de toepassingsmogelijkheden van het elektronisch platform, bedoeld in artikel 22/1 van het VDAB-decreet, verruimd.

### VORMVEREISTEN

3. Het decreet maakt mogelijk dat het elektronische platform dat de VDAB al beheerde in het kader van de universele dienstverlening, nu ingezet kan worden als bredere dienstverlening voor de burger, met name passend bij de ruimere rollen die de VDAB toegewezen kreeg. De wijzigingen moeten daarenboven toelaten dat het platform kan meegroeien met de toepassingsmogelijkheden. Te dien einde wordt o.m. in artikel 2, 3°, van het VDAB-decreet de zinsnede “waarop elke individu informatie over zijn competenties kan beheren in functie van de loopbaan en perspectieven op de arbeidsmarkt” geschrapt (artikel 2, 3°, van het voorontwerp) en wordt in artikel 22/2, eerste lid, van datzelfde decreet de verwijzing naar de taken van universele dienstverlening geschrapt (artikel 7, 1°, van het voorontwerp).

Gevraagd naar een eventuele toepasselijkheid van de staatssteunregelgeving voor dit platform met uitgebreide methodes en bereik, antwoordde de gemachtigde:

“Artikel 107 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie stelt:  
‘1. Behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te

---

<sup>1</sup> Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

<sup>2</sup> 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’.

vervalslen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.’

Het moet dus gaan om steun in het kader van economische activiteiten, dit wil zeggen activiteiten die commercieel van aard zijn. Daarmee samenhangend moet de steun leiden tot oneerlijke concurrentie die mogelijk invloed heeft op de handel tussen de verschillende lidstaten.

Samengevat kunnen we stellen dat de criteria om van staatssteun te spreken zijn:

- de steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht;
- de steun wordt door staatsmiddelen bekostigd;
- deze staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (non-marktconformiteit);
- de maatregel is selectief: het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector/regio;
- de maatregel vervalst de mededinging (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU.

Hierop toegepast : VDAB is geen onderneming. Haar activiteiten zijn niet van economische aard en hebben geen commerciële insteek. De regels inzake staatssteun zijn slechts van toepassing als die vereiste van het uitoefenen van een economische activiteit is vervuld. Dit is niet van toepassing op VDAB, die een publieke entiteit is. Verder ontvangt VDAB een algemene dotatie ter vervulling van haar publieke opdracht. De activiteiten rond loopbaanregie maken daar deel van uit.”

Op basis van wat heden voorligt, valt niet uit te maken of de verruiming en modernisering van het platform maken dat sprake zal zijn van een economische activiteit, dan wel of diensten van algemeen economisch belang worden uitgevoerd.<sup>3</sup> Het verdient aanbeveling om het voorontwerp op dit punt aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Algemene opmerkingen

4. Het voorliggende voorontwerp betreft een nieuwe stap in de gefaseerde herwerking van het VDAB-decreet, verder bouwend op het wijzigingsdecreet 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’. Dat decreet “[viel] te beschouwen als een kaderdecreet waarin de algemene regels worden uitgetekend in verband met de taken van de VDAB als regisseur”.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> In welk geval de taken en de dotatie waarvan sprake in het antwoord van de gemachtigde moeten voldoen aan de vier criteria uit het arrest *Altmark*: HvJ 24 juli 2003, C-280/00, *Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft*.

<sup>4</sup> Adv.RvS 67.106/1 van 10 april 2020 over het voorontwerp dat heeft geleid tot het wijzigingsdecreet van 29 mei 2020 (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 281/1).

De thans gebruikte techniek van aanbouwdecreten (hier: verdiepingsdecreten) laat de decreetgever toe gefaseerde herwerkingen door te voeren zodat de totstandkoming van één deel geen rem is op de totstandkoming van andere delen.

Het gebruik van deze techniek is evenwel in zekere mate belemmerend voor het verwerven van een globaal inzicht in de totale wijzigingen. Bovendien vergt deze techniek van de opstellers van zulke voorontwerpen een bijzondere waakzaamheid om overlappingsen, lacunes en onduidelijkheden te vermijden en om de coherentie van de verschillende onderdelen te waarborgen. Daarenboven moet elk onderdeel van de herwerkingen voldoende los kunnen staan van aangekondigde navolgende aanbouwdecreten, ook in de hypothese dat die mogelijk niet meer volgen.

### Artikel 7

5.1. Artikel 7, 8°, van het voorontwerp breidt de draagwijdte van het begrip “dienstverleners”, zoals omschreven in artikel 22/2, vierde lid, van het VDAB-decreet uit tot “alle publieke of private organisaties of personen die activiteiten aanbieden op het vlak van activering, beroepskeuzevoorlichting, competentieontwikkeling, trajectbegeleiding, loopbaandienstverlening, arbeidsbemiddeling, erkenning van verworven competenties of die inspelen op factoren die het functioneren of het potentieel daartoe op de arbeidsmarkt beïnvloeden”.

De ontworpen wijziging heeft via artikel 4/1, tweede lid, van het VDAB-decreet een rechtstreekse weerslag op de categorieën van personen met wie de VDAB persoonsgegevens mag uitwisselen. Luidens die bepaling “[wisselt] [d]e VDAB persoonsgegevens uit met dienstverleners als vermeld in artikel 22/2, vierde lid”.

De memorie van toelichting vermeldt bij artikel 7, 8°, van het voorontwerp:

“De uitbreiding van de doelgroep (tot personen op beroepsactieve leeftijd) en de dienstverlening (met een loopbaandienstverlening) heeft tot gevolg dat VDAB in de toekomst zal samenwerken met een ruimer scala aan partners en nog meer als connector zal fungeren op de arbeidsmarkt. Om deze reden breiden we de dienstverleners in artikel 22/2, vierde lid van het VDAB-decreet uit met: publieke of private organisaties of personen die inspelen op factoren die het functioneren of het potentieel daartoe op de arbeidsmarkt beïnvloeden. Enkele voorbeelden van dergelijke partners zijn RIZIV, POD MI en de ziekenfondsen. Deze partners situeren zich eerder in de domeinen ‘gezondheid en zorg’, ‘maatschappelijke integratie’, Ook de lokale besturen zijn belangrijke partners voor VDAB aangezien zij op lokaal niveau actief zijn in diverse relevante domeinen zoals lokale werkgelegenheid, onderwijs, sociale economie, .

De factoren die het (potentieel tot het) functioneren op de arbeidsmarkt beïnvloeden (zowel in de positieve als negatieve zin) zijn dezelfde als de bovenvermelde factoren in de toelichting bij artikel 4/1, eerste lid, 6° VDAB decreet: competenties verworven in de vrijetijdsbesteding, motivatie, welzijns- en gezondheidsfactoren, bevindingen en ervaringen uit voorafgaande trajecten, gezinssituatie, e.d. Persoonsgegevens en loopbaandata die verband houden met deze factoren zijn voor VDAB en zijn partners relevante data in functie van het wegwerken van diverse drempels naar werk.”

5.2. Uit het legaliteitsbeginsel, vervat in artikel 22 van de Grondwet vloeit voort dat de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf moeten worden vastgelegd.

In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel<sup>5</sup> dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel essentiële elementen uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.

5.3. Naast die formele wettigheidsvereiste legt artikel 22 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 8 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens (EVRM) eveneens de verplichting op dat de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en in het recht op de bescherming van persoonsgegevens in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen wordt geformuleerd die het mogelijk maken de hypothesen te voorzien waarin de wetgever een dergelijke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven toestaat.<sup>6</sup>

Inzake bescherming van de persoonsgegevens impliceert die vereiste van voorzienbaarheid dat voldoende precies moet worden bepaald in welke omstandigheden de verwerkingen van persoonsgegevens zijn toegelaten.<sup>7</sup> Derhalve moet eenieder een voldoende duidelijk beeld kunnen hebben van de verwerkte gegevens, de bij een bepaalde gegevensverwerking betrokken personen en de voorwaarden voor en de doeleinden van de verwerking.<sup>8</sup>

5.4. In het licht van het bovenstaande is de zinsnede “of die inspelen op factoren die het functioneren of het potentieel daartoe op de arbeidsmarkt beïnvloeden” te vaag en te ruim en zal de tekst van het voorontwerp op dat punt moeten worden gespecificeerd.

---

<sup>5</sup> Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1, GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2 en GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1.

<sup>6</sup> GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.2.

<sup>7</sup> EHRM, grote kamer, 4 mei 2000, *Rotaru t. Roemenië*, § 57; EHRM, grote kamer, 4 december 2008, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, § 99; GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.2.

<sup>8</sup> GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.2.

Slotopmerking

6. In enkele bepalingen van het voorontwerp (bv. het ontworpen artikel 22/1, eerste lid) wordt “de VDAB” geschreven, terwijl in andere bepalingen (bv. het ontworpen artikel 5, §1/1, eerste lid, 13°, b)) het lidwoord ontbreekt. Uniformiteit is aanbevolen, waarbij “de VDAB” taalkundig de voorkeur geniet.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME