

**Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van
persoonsgegevens**

Advies wetgeving VTC nr. 2025/018 van 1 april 2025

over

tekst	Ontwerp van decreet
van	van de Vlaamse Regering
titel	tot wijziging van artikel 12/3 en 12/4 van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers en artikel 13/6 van het decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht van 30 april 2004
roepnaam	(wijzigingsdecreet ketenaansprakelijkheid)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 21 februari 2025
trefwoorden	rechtvaardigingsgrond;

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 Zuhal Demir, Vlaams minister van Onderwijs, Justitie en Werk van 27 maart 2025, ontvangen door de VTC op 28 maart 2025;

Gelet op de behandeling op de zitting van 1 april 2025 en de beslissing om het dossier af te werken in een schriftelijke procedure;

Brengt op 1 april 2025 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor Werk (hierna "de adviesvrager") verzocht om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "VTC") over een ontwerp van decreet *tot wijziging van artikel 12/3 en 12/4 van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers en artikel 13/6 van het decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht van 30 april 2004* (hierna "het Ontwerp") wat artikel 3 betreft.

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. Het Ontwerp voorziet in een wijziging van artikel 12/4 van de wet van 30 april 1999 *betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers*.
4. Per decreet van 27 oktober 2023 werd voorzien in een optimalisering van de bepalingen inzake ketenaansprakelijkheid, om constructies die als doel hebben de verantwoordelijkheid bij illegale tewerkstelling van buitenlandse werknemers te ontlopen, tegen te gaan. Er werd een zorgvuldigheidsplicht ingevoerd, waarbij een aannemer een aantal documenten moet laten aanbrengen door zijn rechtstreekse (onder)aannemer.
5. Uit de businessanalyse over de implementatie van deze nieuwe bepalingen is echter gebleken dat er wat betreft het toepassingsgebied beter gefaseerd te werk wordt gegaan. Om die reden wordt voorgesteld om het toepassingsgebied initieel te beperken tot de risicosectoren. Daarnaast wordt het toepassingsgebied van deze nieuwe verplichtingen omwille van redenen van coherentie uitgebreid naar de relatie professionele opdrachtgever – rechtstreekse aannemer.
6. Verder wordt er een technische correctie doorgevoerd in artikel 12/3, eerste lid, punt 4 van voormelde wet en de bijhorende sanctiebepaling in het decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht.
7. Uit het advies van de Raad van State blijkt:

Gevraagd of het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit of de Vlaamse Toezichtcommissie werd gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“De voorliggende wijzigingen hebben louter betrekking op de uitbreiding van het toepassingsgebied naar de professionele opdrachtgever. Er verandert verder niets aan de verwerking van persoonsgegevens: de categorieën van gegevens blijven ongewijzigd net zoals het doel en de rechtvaardigingsgrond om deze gegevens te verwerken en de bewaartermijn. Er is geen enkel verschil tussen de professionele opdrachtgever die de gegevens moet opvragen en de aannemer of onderaannemer die dit moet doen. Er wordt dus geen nieuwe verwerking van persoonsgegevens ingevoerd. Over deze bepalingen, die werden ingevoegd bij decreet van 27 oktober 2023, werd reeds advies ingewonnen bij de GBA en de VTC. Om die reden werd er voor deze zeer beperkte nieuwe wijziging niet opnieuw advies ingewonnen.”

Met die zienswijze kan niet worden ingestemd. De adviesverplichting geldt voor elke wetgevings- of regelgevingsmaatregel die betrekking heeft op een verwerking van gegevens, zelfs in geval van een beperkte wijziging zoals, in casu, de uitbreiding van de reeds decretaal geregelde gegevensverwerkingen tot verwerkingen door de opdrachtgever en tot verwerkingen van gegevens van de rechtstreekse aannemer. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit of de Vlaamse Toezichtcommissie moet bijgevolg nog worden ingewonnen.

8. De volgende bepalingen van het Ontwerp hebben betrekking op de verwerking van persoonsgegevens:

Art. 3.

In artikel 12/4 van dezelfde wet¹, ingevoegd bij het decreet van 23 december 2016 en gewijzigd bij de decreten van 27 oktober 2023, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 1, eerste lid, worden tussen het woord “wordt” en de woorden “een aannemer” de woorden “een opdrachtgever of” ingevoegd;

¹ de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers

2° in paragraaf 1, eerste lid, tweede lid, 1°, zevende en negende lid, worden tussen het woord “rechtstreekse” en het woord “onderaannemer” de woorden “aannemer of” ingevoegd;

3° in paragraaf 1, derde en zesde lid, worden tussen het woord “rechtstreekse” en het woord “onderaannemer” telkens de woorden “aannemer of” ingevoegd;

4° in paragraaf 1, tweede lid, inleidende zin, tweede lid, 1°, derde en zevende lid, worden de woorden “de aannemer en de intermediaire aannemer” vervangen door de zinsnede “de opdrachtgever, de aannemer en de intermediaire aannemer”;

5° in paragraaf 1, tweede lid, wordt punt 2° vervangen door wat volgt:

“2° als hun rechtstreekse aannemer of onderaannemer behoort tot de risicosectoren, passen de opdrachtgever, de aannemer en de intermediaire aannemer bij de aanstelling van hun rechtstreekse aannemer of onderaannemer de gepaste zorgvuldigheid toe om te voorkomen dat hun rechtstreekse aannemer of onderaannemer illegaal verblijvende onderdanen van derde landen tewerkstelt of een zelfstandige beroepsactiviteit uitoefent zonder toegelaten of gemachtigd te zijn tot een verblijf van meer dan drie maanden of tot vestiging in België. De Vlaamse Regering bepaalt de risicosectoren na het advies van de SERV.”;

6° in paragraaf 1, zesde lid, worden de woorden “de aannemer en de intermediaire aannemer” telkens vervangen door de zinsnede “de opdrachtgever, de aannemer en de intermediaire aannemer”;

7° aan paragraaf 1, zesde lid, worden de woorden “op de wijze die de Vlaamse Regering bepaalt” toegevoegd;

8° in paragraaf 1, negende lid, wordt de zinsnede “De aannemer,” vervangen door de zinsnede “De opdrachtgever, de aannemer”;

9° in paragraaf 1, tiende lid, worden tussen het woord “de” en het woord “onderaannemer” de woorden “aannemer of” ingevoegd;

10° aan paragraaf 1 wordt een elfde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Deze paragraaf is niet van toepassing op de opdrachtgever-natuurlijke persoon die een beroep doet op een aannemer voor uitsluitend privédoeleinden.”;

11° in paragraaf 2, eerste lid, worden de woorden “een hoofdaannemer en een intermediaire aannemer” vervangen door de zinsnede “een opdrachtgever, een hoofdaannemer en een intermediaire aannemer”;

12° in paragraaf 3 wordt het eerste lid vervangen door wat volgt:

“Met behoud van de toepassing van artikel 269 tot en met 274 van het Strafwetboek wordt een opdrachtgever-natuurlijke persoon die een beroep doet op een aannemer voor uitsluitend privédoeleinden, buiten het kader van een onderaanneming, gestraft met een gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en een strafrechtelijke geldboete van 600 tot 6000 euro, of met een van die straffen alleen, als zijn aannemer een van de inbreuken, vermeld in artikel 12/1, §1, en artikel 12/2 van deze wet, en artikel 22, 1°, van het decreet van 15 oktober 2021 over de uitoefening van zelfstandige beroepsactiviteiten door buitenlandse onderdanen, pleegt en als de opdrachtgever-natuurlijke persoon, voorafgaand aan de door hem gepleegde inbreuk, op de hoogte is van het feit dat zijn aannemer een of meer illegaal verblijvende onderdanen van derde landen tewerkstelt.”;

13° in paragraaf 3 wordt tussen het eerste en het tweede lid een lid ingevoegd, dat luidt als volgt:

“Het bewijs van de kennis dat de aannemer een of meer illegaal verblijvende onderdanen van derde landen tewerkstelt, vermeld in het eerste lid, kunnen de sociaalrechtelijke inspecteurs met alle mogelijke bewijsmiddelen aantonen.”.

Het artikel in zijn voorgestelde gewijzigde formulering luidt dan:

Artikel 12/4.

§ 1. Met behoud van de toepassing van artikel 269 tot en met 274 van het Strafwetboek wordt een opdrachtgever of een aannemer, buiten het kader van een keten van onderaannemers, of een intermediaire aannemer, in het kader van een dergelijke keten, gestraft met een gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en een strafrechtelijke geldboete van 600 tot 6000 euro, of met een van die straffen alleen, als zijn rechtstreekse aannemer of onderaannemer een inbreuk als vermeld in artikel 12/1, §1, en artikel 12/2 van deze wet en artikel 22, 1°, van het decreet van 15 oktober 2021 over de uitoefening van zelfstandige beroepsactiviteiten door buitenlandse onderdanen, pleegt.

In afwijking van het eerste lid worden de opdrachtgever, de aannemer en de intermediaire aannemer niet bestraft als aan al de volgende voorwaarden is voldaan:

1° de opdrachtgever, de aannemer en de intermediaire aannemer hebben een schriftelijke verklaring waarin hun rechtstreekse onderaannemer bevestigt dat hij geen illegaal verblijvende onderdanen van derde landen tewerkstelt en zal

tewerkstellen of een zelfstandige beroepsactiviteit uitoefent zonder toegelaten of gemachtigd te zijn tot een verblijf van meer dan drie maanden of tot vestiging in België;

2° als hun rechtstreekse aannemer of onderaannemer behoort tot de risicosectoren, passen de opdrachtgever, de aannemer en de intermediaire aannemer bij de aanstelling van hun rechtstreekse aannemer of onderaannemer de gepaste zorgvuldigheid toe om te voorkomen dat hun rechtstreekse aannemer of onderaannemer illegaal verblijvende onderdanen van derde landen tewerkstelt of een zelfstandige beroepsactiviteit uitoefent zonder toegelaten of gemachtigd te zijn tot een verblijf van meer dan drie maanden of tot vestiging in België. De Vlaamse Regering bepaalt de risicosectoren na het advies van de SERV.

Om te voldoen aan de voorwaarde, vermeld in het tweede lid, 2°, laten de opdrachtgever, de aannemer en de intermediaire aannemer de volgende categorieën van gegevens aanbrengen door de rechtstreekse aannemer of onderaannemer:

1° de identificatie- en de contactgegevens van de rechtstreekse onderaannemer; 2° de persoonlijke gegevens, de gegevens over de verblijfsrechtelijke situatie en de gegevens over de tewerkstelling van de buitenlandse werknemers en buitenlandse zelfstandigen van de rechtstreekse onderaannemer.

De Vlaamse Regering bepaalt de concrete gegevens die moeten worden aangebracht, overeenkomstig het derde lid, en de nadere modaliteiten van het opvragen ervan.

In het tweede en het derde lid wordt verstaan onder buitenlandse zelfstandigen: buitenlandse onderdanen als vermeld in artikel 2, 3°, van het decreet van 15 oktober 2021 over de uitoefening van zelfstandige beroepsactiviteiten door buitenlandse onderdanen, die een zelfstandige beroepsactiviteit uitoefenen als vermeld in artikel 2, 8°, van het voormelde decreet.

Om te voldoen aan de voorwaarde, vermeld in het tweede lid, 2°, spreken de aannemer en de intermediaire aannemer hun rechtstreekse aannemer of onderaannemer aan als blijkt dat de gegevens, vermeld in het derde lid, niet aanwezig zijn en verzoeken zij hem om deze alsnog aan te brengen. Als de rechtstreekse aannemer of onderaannemer niet ingaat op het verzoek om de informatiegegevens aan te brengen, brengen de opdrachtgever, de aannemer en de intermediaire aannemer de sociaalrechtelijk inspecteurs daarvan onmiddellijk op de hoogte op de wijze die de Vlaamse Regering bepaalt.

De opdrachtgever, de aannemer en de intermediaire aannemer die voldoen aan de voorwaarden, vermeld in het tweede lid, 1° en 2°, en in het zesde lid, worden toch bestraft als ze voorafgaand aan de inbreuk, vermeld in het eerste lid, op de hoogte zijn van het feit dat hun rechtstreekse onderaannemer een of meer illegaal verblijvende onderdanen van derde landen tewerkstelt of een zelfstandige beroepsactiviteit uitoefent zonder toegelaten of gemachtigd te zijn tot een verblijf van meer dan drie maanden of tot vestiging in België. Het bewijs van de voormelde kennis kan door de sociaalrechtelijke inspecteurs met alle mogelijke bewijsmiddelen worden aangetoond.

De geldboete wordt vermenigvuldigd met het aantal buitenlandse onderdanen op wie de inbreuk betrekking heeft. De vermenigvuldigde geldboete mag evenwel niet meer dan het honderdvoud van de maximumgeldboete bedragen.

De opdrachtgever, de aannemer, de intermediaire aannemer en de rechtstreekse onderaannemer treden op als verwerkingsverantwoordelijken als vermeld in artikel 4, 7), van 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 (algemene verordening gegevensbescherming), voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de vervulling van de voorwaarde, vermeld in het eerste tot en met het derde lid.

De persoonsgegevens, vermeld in het derde lid, worden bewaard gedurende de noodzakelijke duur voor de doeleinden, vermeld in artikel 12/4, §1, tweede, derde en zesde lid, van deze wet, met een maximale bewaartermijn die niet meer mag bedragen dan tien jaar na de beëindiging van de aanstelling van de aannemer of onderaannemer.

Deze paragraaf is niet van toepassing op de opdrachtgever-natuurlijke persoon die een beroep doet op een aannemer voor uitsluitend privédoeleinden.

§ 2. Met behoud van de toepassing van artikel 269 tot en met 274 van het Strafwetboek worden een opdrachtgever, een hoofdaannemer en een intermediaire aannemer, in het kader van een keten van onderaannemers, gestraft met een gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en een strafrechtelijke geldboete van 600 tot 6000 euro, of met een van die straffen alleen, als hun onrechtstreekse onderaannemer een inbreuk als vermeld in artikel 12/1, §1, en 12/2 van deze wet en artikel 22, 1°, van het decreet van 15 oktober 2021 over de uitoefening van zelfstandige beroepsactiviteiten door buitenlandse onderdanen, pleegt, als ze, voorafgaand aan de door hen gepleegde inbreuk, op de hoogte zijn van het feit dat hun onrechtstreekse onderaannemer een of meer illegaal verblijvende onderdanen van derde landen tewerkstelt. Het bewijs van de voormelde kennis kan door de sociaalrechtelijke inspecteurs met alle mogelijke bewijsmiddelen worden aangetoond.

De geldboete wordt vermenigvuldigd met het aantal buitenlandse onderdanen op wie de inbreuk betrekking heeft. De vermenigvuldigde geldboete mag evenwel niet meer dan het honderdvoud van de maximumgeldboete bedragen.

§ 3. Met behoud van de toepassing van artikel 269 tot en met 274 van het Strafwetboek wordt een opdrachtgever-natuurlijke persoon die een beroep doet op een aannemer voor uitsluitend privédoeleinden, buiten het kader van een onderaanneming, gestraft met een gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en een strafrechtelijke geldboete van 600 tot 6000 euro, of met een van die straffen alleen, als zijn aannemer een van de inbreuken, vermeld in artikel 12/1, §1, en artikel 12/2 van deze wet, en artikel 22, 1°, van het decreet van 15 oktober 2021 over de uitoefening van zelfstandige beroepsactiviteiten door buitenlandse onderdanen, pleegt en als de opdrachtgever-natuurlijke persoon, voorafgaand aan de door hem gepleegde inbreuk, op de hoogte is van het feit dat zijn aannemer een of meer illegaal verblijvende onderdanen van derde landen tewerkstelt.

Het bewijs van de kennis dat de aannemer een of meer illegaal verblijvende onderdanen van derde landen tewerkstelt, vermeld in het eerste lid, kunnen de sociaalrechtelijke inspecteurs met alle mogelijke bewijsmiddelen aantonen.

De geldboete wordt vermenigvuldigd met het aantal buitenlandse onderdanen op wie de inbreuk betrekking heeft. De vermenigvuldigde geldboete mag evenwel niet meer dan het honderdvoud van de maximumgeldboete bedragen.

9. De VTC gaf al advies over het decreet van 27 oktober 2023 op 17 januari 2023².

De conclusie was toen:

De VTC is van oordeel dat het voorgelegde voorontwerp voldoende waarborgen zou kunnen bieden wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, op voorwaarde dat daarin volgende elementen bijkomend worden geïmplementeerd, inzonderheid:

- de rechtvaardigingsgrond aanpassen in de memorie (luik 2);
- het uitvoeren van een gegevensbeschermingseffectenbeoordeling (luik 4);
- de nodige maatregelen nemen voor de juistheid van de gegevens (luik 6);
- de transparantiemaatregelen uitwerken (luik 7).

² https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1691080959/VTC_A_W_2023_001_advies_0_gufkmt.pdf

10. Bij nazicht van de memorie stelt de VTC vast dat:
- de rechtvaardigingsgrond inderdaad aangepast werd in de artikelsgewijze toelichting in de memorie;
 - er een DPIA ingepland zou worden;
 - de bepalingen over de juistheid van gegevens opgenomen werden in de artikelsgewijze toelichting in de memorie;
 - artikel 13 van het Ontwerp geschrapt werd gelet op het overschrijfverbod.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Voorafgaande toelichting

11. De VTC stelt vast dat de personen van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld de volgende zijn: rechtstreekse onderaannemer, buitenlandse werknemers of zelfstandigen, in zoverre het natuurlijke personen betreft;
- en dat het minstens de volgende gegevens betreft: identificatie- en contactgegevens, persoonlijke gegevens, verblijfssituatie en tewerkstelling, strafrechtelijke gegevens.
12. Het betreft informatie over natuurlijke personen met onder meer identificatiegegevens en dus gaat het om de verwerking van informatie over geïdentificeerde natuurlijke personen, zijnde persoonsgegevens zoals bedoeld in de AVG. De VTC gaat daarom na in hoeverre het Ontwerp in lijn ligt met de principes van het gegevensbeschermingsrecht.

2. Kwaliteit van de regelgevende grondslag

13. Het komt de stellers van het Ontwerp toe om erover te waken dat – en dit ook voor de bestaande wet- en regelgeving – elke verwerking die in onderhavige context zal plaatsvinden een rechtvaardigingsgrond vindt in artikel 6 AVG.
14. Het Ontwerp of de memorie vermelden niet expliciet op grond van welke rechtvaardigingsgrond in de AVG de verwerking van persoonsgegevens zal plaatsvinden. De VTC gaat er van uit dat de gegevens verwerkt worden op basis van de rechtvaardigingsgrond “taak van algemeen belang”, waar het dossierbeheer betreft. Ze beveelt aan om dit toe te voegen aan het Ontwerp of de memorie.
15. Een loutere verwijzing naar de tekst van de AVG volstaat niet. Wat de verwijzing naar punt e) betreft, moet verduidelijkt worden van welke taak van algemeen belang of openbaar gezag bedoeld wordt.
16. De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke overheidsinmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM³, artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie samengelezen met artikel 52.1 van het Handvest en artikel 22 van de Grondwet moet worden voorgeschreven in een 'voldoende precieze wettelijke bepaling' die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde doelstelling. In een dergelijke precieze wettelijke

³ Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

bepaling moeten de essentiële elementen⁴ van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.⁵

17. Voor verwerkingen op basis van artikel 6, lid 1, e) AVG⁶, die niet zozeer betrekking hebben op het privé-leven, maar eerder enkel op de bescherming van persoonsgegevens, moet het doeleinde voldoende duidelijk blijken uit de taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend door unierecht of lidstatelijk recht. Andere elementen van de verwerking die al duidelijk (eventueel impliciet) blijken uit de bestaande wetgeving moeten niet per se herhaald worden. De VTC vindt het niettemin een goede praktijk om dat wel te doen om een uniform kader te creëren waarop verschillende uitvoeringsbesluiten kunnen steunen. Bovendien maakt dit het veel gemakkelijker om de verwerkingen van persoonsgegevens te toetsen aan de AVG, zowel voor de toezichthouder als voor de betrokkenen. Er is dus een onderscheid te maken tussen de legaliteitstoets (eisen waaraan de wettelijke basis moet voldoen om geldig te zijn) en de conformiteitstoets aan de AVG.
18. Aangezien met de vermelding van de essentiële elementen ook minstens gedeeltelijk tegemoetgekomen wordt aan artikel 5, 1, a) AVG, dat bepaalt dat persoonsgegevens moeten worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene behoorlijk en transparant is, zal het ontbreken van deze elementen zwaardere transparantiemaatregelen vragen. Er zal immers niet naar wetgeving waarin de verwerking uitdrukkelijk geregeld is, kunnen verwezen worden.
19. De opstellers van de wettelijke en reglementaire teksten zullen moeten inschatten of de beoogde verwerking een meer uitgewerkte rechtsgrond nodig heeft. Daarbij moet in eerste instantie gekeken worden naar de graad van inmenging van de overheid in het privé-leven.
20. Hierbij moet er op gelet worden dat in een eventueel uitvoeringsbesluit (mits delegatie aan de Vlaamse Regering) verdere modaliteiten kunnen worden bepaald, maar dat de essentie in het decreet zelf moet worden opgenomen⁷. wat nu nog niet het geval is. De machtiging aan de Vlaamse Regering moet voldoende nauwkeurig omschreven zijn en betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van de maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de decreetgever zijn vastgesteld. De VTC verwijst naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake delegatie door de wetgever.⁸

⁴ Artikel 6 AVG vermeldt de volgende elementen:

- het doel van de verwerking;
- de types of categorieën van te verwerken persoonsgegevens; Deze gegevens moeten bovendien beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt („minimale gegevensverwerking”);
- de betrokkenen;
- de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
- de opslagperioden;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n).

⁵ EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000; GWH 23 april 2015, arrest nr. 44/2015, 63; GWH 5 oktober 2017, arrest nr. 100/2017, 17; GWH 15 maart 2018, arrest nr. 29/2018, 26; GWH 14 januari 2021, arrest nr. 2/2021, overw. B.22.1.e.e.; GWH 18 november 2021, arrest nr. 158/2021, overw. B.6; GWH 9 december 2021, B.53.1-B.53.2; R.v.St. adv. 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet *betreffende maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie*, Parl.St. Kamer, 2020-2021, doc. nr. 551951/001, 94-98; SCHRAM, F., *Privacy & persoonsgegevens. Handboek*, Brussel, Politeia, 2023, 93-116, 155-162; DEGRAVE, E., *"L'é-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle"*, Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v.

⁶ “e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen;”

⁷ Advies Algemene Vergadering Afdeling Wetgeving Raad van State, 68.936/AV van 7 april 2021, opmerking 101 (Parl.St. Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119); In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel 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”, in dezelfde zin GWH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

⁸ bv. GWH nr. 166/2011, 10 november 2011, overw. B.43.3 e.v., GWH nr. 158/2021, 18 november 2021, overw. B.8.4.2., GWH nr. 26/2023, 16 februari 2023, overw. B.74.1.

21. De VTC wijst erop dat er ook sprake is van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 10 AVG, namelijk strafrechtelijke gegevens.
22. Categorieën van persoonsgegevens in de zin van de artikel 10 AVG behoeven strengere beveiligingsmaatregelen. De VTC wijst op de toepasselijkheid van artikel 10 WVG dat aangeeft welke bijkomende veiligheidsmaatregelen moeten voorzien worden:
- de categorieën van personen aanwijzen die de persoonsgegevens kunnen raadplegen, waarbij hun hoedanigheid ten opzichte van de verwerking van de betrokken gegevens nauwkeurig moet worden omschreven;
 - de lijst van de aldus aangewezen categorieën van personen ter beschikking houden van de bevoegde toezichthoudende autoriteit voor gegevensbescherming;
 - ervoor zorgen dat de aangewezen personen door een wettelijke of statutaire verplichting, of door een evenwaardige contractuele bepaling ertoe gehouden zijn het vertrouwelijke karakter van de betrokken gegevens in acht te nemen.
23. Andere maatregelen kunnen geformuleerd worden op basis van een gegevensbeschermingseffectenbeoordeling (zie verder).

3. Doelbinding

24. 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).
25. De volgende doeleinden kunnen uit het Ontwerp afgeleid worden: illegale tewerkstelling voorkomen en zo nodig bestraffen.
26. De doeleinden zijn dan ook welbepaald en transparant. Verder zijn de doeleinden die worden nagestreefd nuttig en noodzakelijk, rekening houdend met het algemeen belang. Er is een evenwicht tussen het belang van de betrokkenen om hun rechten en vrijheden te vrijwaren en het algemeen belang om tot een verwerking van gegevens over te gaan.
27. De VTC is van oordeel dat de doeleinden welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn.

4. Verantwoordelijkheid

28. Artikel 4, 7) AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de **verwerkingsverantwoordelijke** diegene is die daarin als dusdanig wordt aangewezen.
29. Het Ontwerp voorziet:
- De opdrachtgever, de aannemer, de intermediaire aannemer en de rechtstreekse onderaannemer treden op als verwerkingsverantwoordelijken als vermeld in artikel 4, 7), van 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 (algemene verordening gegevensbescherming), voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de vervulling van de voorwaarde, vermeld in het eerste tot en met het derde lid.*
30. Deze bepaling is onvoldoende precies. De hiervoor vermelde personen kunnen enkel optreden als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerkingen die ze zelf uitvoeren. Het Ontwerp dient dus aan te geven welke persoon welke verwerking uitvoert en dus verwerkingsverantwoordelijke is.

31. De decreetgever, de Vlaamse Regering en de verwerkingsverantwoordelijken moet nagaan of het uitvoeren van een **gegevensbeschermingseffectenbeoordeling** (GEB - artikel 35 AVG, artikel 23 Kaderwet)⁹ voor de verschillende gegevensstromen al dan niet noodzakelijk is.
32. De VTC meent alvast dat het uitvoeren van een GEB verplicht zal zijn gelet op **de lijst van de VTC**¹⁰ met verwerkingen waarvoor een Vlaamse bestuursinstantie een GEB moet uitvoeren conform artikel 35,4 van de AVG, hetgeen ook reeds geadviseerd werd in het eerdere advies over het decreet van 27 oktober 2023.
33. De VTC verwijst in dit kader naar het punt:
- 3) wanneer er op systematische wijze bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van artikel 9 van de AVG, evenals persoonsgegevens met betrekking tot strafrechtelijke veroordelingen of strafbare feiten zoals omschreven in artikel 10 van de AVG of gegevens van zeer persoonlijke aard (zoals financiële gegevens en gegevens over inkomen en vermogen, werkloosheid, betrokkenheid van jeugdzorg of maatschappelijk werk, gegevens omtrent huishoudelijke en privé-activiteiten, locatiegegevens) worden uitgewisseld tussen meerdere verwerkingsverantwoordelijken. GEVOELIGE GEGEVENS [criteria 4 en 5];*
34. De VTC wijst erop dat een GEB aan de VTC kan worden voorgelegd voor advies. Bij een hoog risico is de consultatie van de VTC verplicht.¹¹

5. Minimale gegevensverwerking

35. Conform artikel 5.1, c) AVG, moeten de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
36. De **categorieën betrokkenen** zijn de rechtstreekse onderaannemer, buitenlandse werknemers of zelfstandigen, in zoverre het natuurlijke personen betreft;
- en de **categorieën gegevens** zijn: identificatie- en contactgegevens, persoonlijke gegevens, verblijfssituatie en tewerkstelling, strafrechtelijke gegevens.
37. Wat de **personen die toegang krijgen tot de gegevens** betreft: de aannemer, intermediaire aannemer, de rechtstreekse onderaannemer en het Departement Werk en Sociale Economie.
38. Het is niet duidelijk wat de risico-sectoren zijn en wie aldus betrokken is. Er dient duidelijk aangegeven te worden over welke sectoren het gaat minstens door een verwijzing naar de lijst desbetreffend. De categorieën betrokkenen dienen dus verduidelijkt te worden.

⁹ Voor meer uitleg over en model van GEB, zie:

- <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie/verplichtingen-bij-het-verwerken-van-persoonsgegevens/gegevensbeschermingseffectbeoordeling-dpia>

- Info op website van de federale Gegevensbeschermingsautoriteit:

<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/professioneel/avg/effectbeoordeling-geb>

- Aanbeveling CBPL nr. 01/2018 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2008.pdf>)

- Richtlijnen Groep 29 (WP 248) (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/handleiding-gegevensbeschermingseffectbeoordeling.pdf>)

¹⁰ Beslissing VTC nr. O/2020/01 van 14 januari 2020 betreffende Aannee 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://www.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie/machtigingen-en-adviezen-vlaamse-toezichtcommissie/lijst-vtc-criteria-geb-dpia>

¹¹ Artikel 36, AVG bepaalt dit als volgt: "Wanneer uit een gegevensbeschermingseffectbeoordeling krachtens artikel 35 blijkt dat de verwerking een hoog risico zou opleveren indien de verwerkingsverantwoordelijke geen maatregelen neemt om het risico te beperken, raadpleegt de verwerkingsverantwoordelijke voorafgaand aan de verwerking de toezichthoudende autoriteit."

39. De VTC vestigt verder alleszins de aandacht op de artikelen 5 en 8 van de wet van 8 augustus 1983 *tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen* die een machtigingsvereiste instellen van de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken voor respectievelijk de toegang tot de gegevens van het Rijksregister en het gebruik van het rijksregisternummer.¹²
40. De VTC wijst erop dat optioneel advies aan haar kan gevraagd worden over een ontwerpprotocol.
41. Krachtens artikel 5.1, e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
42. Wat de **bewaartermijn** betreft, voorziet het decreet:
- “De persoonsgegevens, vermeld in het derde lid, worden bewaard gedurende de noodzakelijke duur voor de doeleinden, vermeld in artikel 12/4, §1, tweede, derde en zesde lid, van deze wet, met een maximale bewaartermijn die niet meer mag bedragen dan tien jaar na de beëindiging van de aanstelling van de onderaannemer.”*
43. Zoals al aangehaald in het advies over het decreet van 27 oktober 2023 komt deze termijn overeen met de burgerrechtelijke verjaringstermijn en heeft de VTC daarbij geen opmerkingen.

6. Juistheid

44. Persoonsgegevens moeten juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd (artikel 5, 1, d) AVG).
45. Het Ontwerp bevat geen bepalingen hierover. De VTC beveelt aan dat de verwerkingsverantwoordelijke hiertoe de nodige maatregelen neemt.

7. Rechten van de betrokkenen en transparantie

46. Artikel 12 AVG bepaalt dat de verwerkingsverantwoordelijke passende maatregelen neemt opdat de betrokkene de in de artikelen 13 en 14 AVG bedoelde informatie en de in de artikelen 15 tot en met 22 en artikel 34 AVG bedoelde communicatie in verband met de verwerking in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm en in duidelijke en eenvoudige taal ontvangt.
47. De VTC is van oordeel dat het aanbevolen is om het Ontwerp aan te vullen met de verplichting om de **vermeldingen** zoals bedoeld in het vorige randnummer, zodat de betrokkenen goed geïnformeerd worden over de verwerking van hun persoonsgegevens en het voor de betrokkenen duidelijk is wat hun rechten zijn en tot wie zij zich moeten richten voor de uitoefening van hun rechten.

8. Beveiligingsmaatregelen

48. Artikel 32 AVG verplicht de verwerkingsverantwoordelijke om gepaste technische en organisatorische maatregelen te treffen die nodig zijn voor de bescherming van de persoonsgegevens. Deze maatregelen moeten een passend beveiligingsniveau verzekeren rekening houdend, enerzijds, met de stand van de techniek ter zake en de kosten voor het toepassen van de maatregelen en, anderzijds, met de aard van de te beveiligen gegevens en de potentiële risico's.
49. De VTC wijst erop dat aangezien de gegevens niet duidelijk afgebakend zijn en het mogelijk delicate gegevens betreft een bijzondere aandacht vereist is inzake informatieveiligheid.

¹² Artikelen 5 en 8 van de wet van 8 augustus 1983 *tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen*

50. Artikel 32 AVG wijst op een aantal voorbeeldmaatregelen om, waar passend, een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen:
- de pseudonimisering en versleuteling van persoonsgegevens;
 - het vermogen om op permanente basis de vertrouwelijkheid, integriteit, beschikbaarheid en veerkracht van de verwerkingssystemen te garanderen;
 - het vermogen om bij een fysiek of technisch incident de beschikbaarheid van en de toegang tot de persoonsgegevens tijdig te herstellen;
 - een procedure voor het op gezette tijdstippen testen, beoordelen en evalueren van de doeltreffendheid van de technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van de verwerking.
51. Voor de concrete uitwerking hiervan wijst de VTC op de aanbeveling¹³ ter voorkoming van gegevenslekken en op de referentiemaatregelen¹⁴ die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De VTC benadrukt ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer¹⁵ en een logging van de toegangen zodat de functionaris en de toezichhouders kunnen controleren wie wanneer toegang had tot welke gegevens, wat zijn/haar acties waren en waarom¹⁶.
52. Voor zover er gedacht wordt aan het gebruik van cloudtoepassingen, verwijst de VTC naar haar adviezen en aanbevelingen daarover.¹⁷
53. In principe moet de specificering van maatregelen niet in de wetgeving worden opgenomen. Wanneer de decreetgever of in een later stadium (mits delegatie), de Vlaamse Regering echter vermoedt dat de gepaste maatregelen niet gerealiseerd zullen worden zonder dit aan de betrokken instanties expliciet op te leggen, dan moet dat wel gebeuren.¹⁸

III. BESLUIT

54. De VTC is van oordeel dat het voorgelegde voorontwerp voldoende waarborgen zou kunnen bieden wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, op voorwaarde dat daarin volgende elementen bijkomend worden geïmplementeerd, inzonderheid:
- de verwerkingsverantwoordelijke verduidelijken (luik 4);
 - een gegevensbeschermingseffectenbeoordeling uitvoeren voor zover dit nog niet gedaan werd als gepland (luik 4);
 - de nodige maatregelen nemen voor de juistheid van de gegevens door de verwerkingsverantwoordelijke (luik 6);
 - de transparantiemaatregelen uitwerken (luik 7).

Getekend door: Hans Graux (Signature)
Getekend op: 2025-04-18 23:58:01 +02:00
Reden: Ik keur dit document goed

Hans Graux,
Voorzitter VTC



¹³ Aanbeveling CBPL nr. 01/2013

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2013.pdf>)

¹⁴ Referentiemaatregelen CBPL voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens, Versie 1.0 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/nota-inzake-de-beveiliging-van-persoonsgegevens.pdf>)

¹⁵ Zie ook Aanbeveling CBPL nr. 01/2008

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2008.pdf>)

Verschiede instanties kunnen hiervoor aangepaste technologische oplossingen bieden (zoals bijvoorbeeld de Kruispuntbank van de Sociale zekerheid).

¹⁶ *Audit trailing of beveiligd controlespoor.*

¹⁷ <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie/domeinen/cloud>

¹⁸ Dit kan eventueel ook in een ministerieel besluit of een omzendbrief.