



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 67.106/1
van 10 april 2020

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', wat betreft de activerings-, loopbaan- en dataregie'

Op 13 maart 2020 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', wat betreft de activerings-, loopbaan- en dataregie'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 26 maart 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 april 2020.

*

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,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe om een aantal wijzigingen aan te brengen in het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap ‘Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding’, hierna “het decreet” genoemd.

De wijzigingen komen er op neer dat in artikel 2 van het decreet de omschrijving van het begrip “traject” wordt vervangen en dat de definitie van het begrip “persoon op beroepsactieve leeftijd” wordt toegevoegd (artikel 2 van het voorontwerp). De omschrijving van de missie van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB), in artikel 4 van het decreet, wordt verruimd (artikel 3 van het voorontwerp) en artikel 4/1 van het decreet wordt aangepast teneinde het verwerken door de VDAB van persoonsgegevens uit te breiden tot de persoonsgegevens van “iedere persoon op beroepsactieve leeftijd” (artikel 4 van het voorontwerp). De opsomming van taken van de VDAB, in artikel 5, § 1, van het decreet, wordt aangevuld met deze van “activeringsregisseur”, “loopbaanregisseur” en “dataregisseur”, terwijl daarnaast de Vlaamse Regering wordt opgedragen om, voor wat de taken van de VDAB als activeringsregisseur betreft, de verschillende categorieën van “personen op beroepsactieve leeftijd” te bepalen (artikel 5 van het voorontwerp).

VORMVEREISTEN

3. De Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens verleende op 18 februari 2020 advies over de in het voorontwerp opgenomen regeling. De Gegevensbeschermingsautoriteit heeft geen advies uitgebracht. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“Het advies van de VTC (Vlaamse Toezichtcommissie) werd ingewonnen, een kopie daarvan was gevoegd bij de initiële adviesaanvraag. De VTC is bevoegd voor het toezicht op de toepassing van de AVG door de Vlaamse bestuursinstanties en is in deze dus de meest relevante autoriteit”.

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

In advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017,² heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, er reeds op gewezen dat noch de AVG³, noch de bevoegdheidsverdelende regels eraan in de weg staan dat in eenzelfde lidstaat meerdere toezichthoudende autoriteiten worden opgericht. In dat advies wordt gesteld dat de gemeenschappen en gewesten autoriteiten kunnen oprichten die toezicht houden op de naleving van de “specifieke” regels die de deelstaten ter uitvoering van de AVG hebben vastgesteld inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die onder hun bevoegdheid vallen. Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichting die voortvloeit uit artikel 36, lid 4, van de AVG, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, hoort daar ook onder.

Zoals echter eveneens in het voormelde advies is uiteengezet, is het de Gegevensbeschermingsautoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de “algemene” regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de AVG heeft vastgesteld. Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting.

Toegepast op het heden om advies voorgelegde voorontwerp van decreet, dat valt te beschouwen als een kaderdecreet waarin de algemene regels worden uitgetekend in verband met de taken van de VDAB als regisseur, zal de Gegevensbeschermingsautoriteit wel degelijk nog om advies moeten worden verzocht wanneer het proces van verwerking van persoonsgegevens in het kader van de ontworpen regisstraken van de VDAB operationeel zal worden gemaakt door middel van het “verdiepingsdecreet” dat door de gemachtigde in het vooruitzicht wordt gesteld.⁴

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. In de omschrijving van het begrip “traject”, in het ontworpen artikel 2, 8°, van het decreet, wordt melding gemaakt van “een duurzame loopbaan”. Hierover om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Een loopbaan is een opeenvolging van loopbaanervaringen bestaande uit (betaald) werk en competentieverwerving die gelinkt kunnen worden aan deelname aan de arbeidsmarkt. Een loopbaan is duurzaam als het om een opeenvolging gaat van

² *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132; het betrof het advies over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’.

³ “AVG” staat voor 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 (algemene verordening gegevensbescherming)’.

⁴ Dergelijke operationalisering vereist nog een bijkomende regeling die, gelet op het legaliteitsbeginsel dat voortvloeit uit artikel 22 van de Grondwet, evenwel in essentie zaak van de decreetgever zelf dient te blijven.

loopbaanervaringen die betekenisvol zijn voor de burger. Om betekenisvol te zijn moet een loopbaanervaring:

- Deel uitmaken van een dynamisch proces gericht op het zoeken naar een balans tussen productief, gelukkig en gezond zijn op korte of lange termijn en
- De burger in staat stellen om 1) voortdurend een werkomgeving te creëren die bij hem past en 2) zich aan te passen aan de veranderingen van de arbeidsmarkt”.

Uit de door de gemachtigde verstrekte toelichting blijkt dat aan het begrip “duurzame loopbaan”, in het ontworpen artikel 2, 8°, van het decreet, een specifieke betekenis moet worden gehecht die het wenselijk maakt dat, ter wille van de rechtszekerheid, een omschrijving ervan in de tekst van het decreet zou worden opgenomen.

Artikel 5

5. De gemachtigde verstrekte in verband met de vermelding van de personen “die behoren tot de doelgroep, vermeld in paragraaf 1/1, 13° en 14°”, in het ontworpen artikel 5, § 1, 1°, van het decreet (artikel 5, 1°, van het voorontwerp), de volgende toelichting:

“De dienst wenst eerst en vooral op te merken dat aan deze passage nog een aanpassing dient te gebeuren, nl. deze tekst dient gewijzigd te worden in ‘vermeld in paragraaf 1/1, 12° en 13°’. Doorheen de procedure die deze tekst tot nu toe heeft afgelegd is de volgorde waarin de verschillende regisseursrollen staan opgesomd gewijzigd, waardoor de verwijzing ‘13° en 14°’ niet langer klopt. De verwijzing dient te gebeuren naar 12° (activeringsregisseur) en 13° (loopbaanregisseur).

De Vlaamse regering zal bij BVR bepalen voor welke specifieke doelgroepen we gaan activeren en dus ook zullen bereiken, dit zal een selectie zijn van personen op beroepsactieve leeftijd (12°). Wat betreft het bereiken van de doelgroep als loopbaanregisseur betreft dit elke burger op beroepsactieve leeftijd (13°). De ‘doelgroep’ waarnaar verwezen wordt in deze specifieke passage is dus ‘elke burger op beroepsactieve leeftijd’”.

De redactie van de ontworpen bepaling moet worden aangepast in de door de gemachtigde weergegeven zin.

6. In verband met de aspecten die inzake gegevensverwerking zijn vervat in het ontworpen artikel 5, § 1/1, 12°, d), het ontworpen artikel 5, § 1/1, 13°, d), en het ontworpen artikel 5, § 1/1, § 14°, a), van het decreet (artikel 5, 2°, van het voorontwerp), kan worden verwezen naar de opmerking die *sub* 3 van dit advies is gemaakt met betrekking tot onder meer het in artikel 22 van de Grondwet vervatte legaliteitsbeginsel.

7. In tegenstelling tot wat het geval is in het ontworpen artikel 5, § 1/1, 12°, a), van het decreet, waarin melding wordt gemaakt van “[i]edere persoon op beroepsactieve leeftijd”, wordt in het ontworpen artikel 5, § 1/1, 14°, a), 2), van het decreet, geschreven “... van de personen op beroepsactieve leeftijd die in het Vlaamse Gewest gedomicilieerd zijn”. Aan de gemachtigde werd gevraagd op welke wijze dergelijk verschil valt te verklaren. De gemachtigde deelde in dat verband mee wat volgt:

“14°, punt a), 2) heeft specifiek betrekking op de doelstelling om de werkzaamheidsgraad te verhogen en de uitbouw van een loopbaan te realiseren.

De doelstelling om de werkzaamheidsgraad te verhogen is een doelstelling vooropgesteld door de Vlaamse Regering. VDAB heeft expliciet de opdracht gekregen om hiertoe haar rol als activerings-, loopbaan- en dataregisseur op te nemen. De omschrijving van de taak is hier specifiek beperkt tot ‘personen op beroepsactieve leeftijd die in het Vlaamse Gewest gedomicilieerd zijn’ omdat in deze de Vlaamse Regering ook enkel bevoegd is om een beoogde werkzaamheidsgraad voorop te stellen voor (de bevolking in) het Vlaamse Gewest”.

Naar aanleiding van het aangehaalde antwoord rijst bijkomend de vraag waarom het bepaalde in het ontworpen artikel 5, § 1/1, 12°, a), van het decreet, dan niet evenzeer beperkt blijft tot “personen op beroepsactieve leeftijd die in het Vlaamse Gewest gedomicilieerd zijn”, aangezien uit de memorie van toelichting toch lijkt te moeten worden afgeleid dat ook met de rol van activeringsregisseur naar een hogere werkzaamheidsgraad wordt gestreefd. De gemachtigde gaf wat dat betreft nog de volgende bijkomende uitleg:

“Het klopt dat de activeringsregisseur tot (belangrijk) doel heeft om de werkzaamheidsgraad te verhogen maar dat is niet het enige doel. De activeringsregisseur dient ook een antwoord te kunnen bieden op de vraag van werkgevers om vacatures en werkplekken in te vullen. Vanuit deze doelstelling worden ook samenwerkingen opgezet met de andere gewesten en bemiddelingsdiensten van aangrenzende landen (Frankrijk/Nederland), dit allemaal in het kader van de bevordering van de interregionale mobiliteit. Voor de vervulling van deze regisseursrol zal tot slot ook beroep gedaan worden op beroepsopleiding (Gemeenschapsmaterie).

Gezien bovenstaande is het niet opportuun om hier de doelgroep te gaan beperken tot personen op beroepsactieve leeftijd die in het Vlaams Gewest gedomicilieerd zijn”.

Het vereiste dat het dient te gaan om “personen op beroepsactieve leeftijd die in het Vlaams Gewest gedomicilieerd zijn”, wordt vermeld in het ontworpen artikel 5, § 1/1, 14°, a), 2), van het decreet. Vraag blijft derhalve of op die wijze voldoende duidelijk is of de in het ontworpen 14° bedoelde taak, zelfs niet wat bepaalde van haar onderdelen betreft, betrekking kan hebben op personen op beroepsactieve leeftijd die niet in het Vlaams Gewest zijn gedomicilieerd, ermee rekening houdend dat de VDAB ook bevoegd is voor de beroepsopleiding van Nederlandstaligen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

8. In het ontworpen artikel 5, § 1/1, 14°, b), van het decreet, wordt het woord “mensen” het best vervangen door “personen”, welke term nu al voorkomt in het ontworpen artikel 5, § 1/1, 12°, c), en 13°, c), van het decreet.

9. De inleidende zin van artikel 5, 3°, van het voorontwerp, moet worden aangepast als volgt:

“er wordt aan de bestaande paragraaf 1, die paragraaf 1/1 wordt, een tweede lid toegevoegd, dat luidt als volgt:”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME