

**Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van
persoonsgegevens**

Advies wetgeving VTC nr. 2024/031 van 19 maart 2024

over

tekst	Ontwerp van besluit
van	van de Vlaamse Regering
titel	tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 betreffende de opleidingscheques voor werknemers
roepnaam	(wijzigingsbesluit opleidingscheques werknemers)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 23 februari 2024
trefwoorden	Opleidingscheques; verwerkingsverantwoordelijke; bewaartermijn

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 de heer Jo Brouns, Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw van 26 februari 2024, ontvangen door de VTC op 26 februari 2024;

Gelet op de behandeling op de zitting van 19 maart 2024;

Brengt op 19 maart 2024 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 besluit *tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 betreffende de opleidingscheques voor werknemers* (hierna "het Ontwerp") zonder aanduiding van specifieke artikelen.
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 voert een aantal technische wijzigingen door aan de aankoop- en inleverprocedure voor opleidingscheques. De huidige aanbesteding voor de uitgifte van de opleidingscheques loopt eind augustus 2024 af en er werd geen nieuwe kandidaat gevonden voor een nieuwe aanbesteding. Bijgevolg neemt de Vlaamse overheid de uitgifte van opleidingscheques zelf in handen om de continuïteit te verzekeren. Het Ontwerp beoogt de nodige aanpassingen door te voeren in de regelgeving.
4. De volgende bepalingen van het Ontwerp hebben betrekking op de verwerking van persoonsgegevens:

Art. 7.

Artikel 9 en 10 van hetzelfde besluit¹ worden vervangen door wat volgt:

“Art. 9. De werknemer vraagt bij het departement de opleidingscheques aan uiterlijk negentig dagen na de startdatum van de opleiding. De werknemer vraagt de opleidingscheques bij het departement aan conform de procedure die het departement daarvoor vastlegt en bekendmaakt.

Art. 10. Nadat het departement heeft onderzocht of aan de voorwaarden, vermeld in artikel 4 en 6, is voldaan, levert het departement de opleidingscheques af aan de werknemer. De opleidingscheques vermelden minstens de naam van de werknemer, de opleiding, de startdatum van de opleiding, de naam van de opleidingsverstrekker, de waarde en de geldigheidsduur van de opleidingscheques.”.

Art. 8.

In artikel 11 van hetzelfde besluit worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 1 wordt het eerste lid vervangen door wat volgt:

“§1. De geregistreerde opleidingsverstrekker registreert bij het departement de opleidingscheques die hij van de werknemer ontvangt, uiterlijk dertig dagen na de laatste dag van de geldigheidsduur van de opleidingscheques.”;

2° paragraaf 2 wordt vervangen door wat volgt:

“§2. Als de voorwaarden, vermeld in dit besluit, zijn vervuld, betaalt het departement de geregistreerde opleidingscheques, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, aan de opleidingsverstrekker binnen zestig dagen na de laatste dag van de geldigheidsduur van de opleidingscheques.”.

Het artikel luidt dan als volgt :

Artikel 11.

“§1. De geregistreerde opleidingsverstrekker registreert bij het departement de opleidingscheques die hij van de werknemer ontvangt, uiterlijk dertig dagen na de laatste dag van de geldigheidsduur van de opleidingscheques.

Het departement kan een attest van inschrijving opvragen.

“§2. Als de voorwaarden, vermeld in dit besluit, zijn vervuld, betaalt het departement de geregistreerde opleidingscheques, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, aan de opleidingsverstrekker binnen zestig dagen na de laatste dag van de geldigheidsduur van de opleidingscheques.”.

¹ het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 betreffende de opleidingscheques voor werknemers

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Voorafgaande toelichting

5. De VTC stelt vast dat de personen van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld de volgende zijn: opleidingsverstrekker, werknemer;
- en dat het minstens de volgende gegevens lijkt te betreffen: identificatie – en contactgegevens; opleidingsgegevens.
6. 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 en de bestaande decreten in lijn liggen met de principes van het gegevensbeschermingsrecht.

2. Kwaliteit van de regelgevende grondslag

7. De wettelijke basis van het Ontwerp is artikel 2 van het decreet van 29 maart 2019 betreffende de opleidingscheques voor werknemers, de invoering van een registratieverplichting voor sportmakelaars en tot wijziging van diverse andere bepalingen inzake het beleidsdomein Werk en Sociale Economie, dat luidt als volgt:

Artikel 2.

De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om een stelsel op te richten dat voorziet in de toekenning van opleidingscheques aan werknemers om opleidingen te volgen die gericht zijn op de levenslange en duurzame inschakeling op de arbeidsmarkt.

De Vlaamse Regering bepaalt:

1° wat verstaan wordt onder werknemer;

2° de opleidingen;

3° de registratievoorwaarden en -procedure voor de opleidingsverstrekkers;

4° de aankoop- en inleveringsprocedure van de opleidingscheque en de overige nadere voorwaarden en nadere regels.

8. Het decreet regelt niet expliciet de verwerking van persoonsgegevens.
9. 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.
10. Het Ontwerp of de nota aan de Vlaamse Regering 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. De VTC beveelt aan om dit toe te voegen aan het Ontwerp, minstens aan de nota.
11. 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.
12. De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke overheidsinmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM², 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

² Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde doelstelling. In een dergelijke precieze wettelijke bepaling moeten de essentiële elementen³ van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.⁴

13. Voor verwerkingen op basis van artikel 6, lid 1, e) AVG⁵, 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.
14. 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.
15. 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.
16. 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 opgenomen⁶. 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

³ 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).

⁴ 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.

⁵ “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;”

⁶ 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.

voorafgaandelijk door de decreetgever zijn vastgesteld. De VTC verwijst naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake delegatie door de wetgever.⁷

3. Doelbinding

17. 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).
18. De volgende doeleinden kunnen uit het Ontwerp afgeleid worden: het aanvragen en afleveren van opleidingscheques, het opvolgen van het gebruik ervan en het uitbetalen van de opleidingsverstrekker.
19. 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.
20. De VTC is van oordeel dat de doeleinden welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn.

4. Verantwoordelijkheid

21. 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.
22. Het Ontwerp bevat geen specifieke en expliciete bepalingen. Het is nochtans van belang dat de betrokkenen perfect weten tot wie zich te richten met het oog op het uitoefenen en afdwingen van de hen door de AVG toegekende rechten. Dit wordt dus bij voorkeur in de decreten opgenomen. De VTC beveelt aan om dit op te nemen in het Ontwerp in afwachting van een aanpassing van het decreet.
23. De decreetgever, de Vlaamse Regering en de verwerkingsverantwoordelijken moet nagaan of het uitvoeren van een **gegevensbeschermingseffectenbeoordeling** (GEB - artikel 35, AVG)⁸ voor de verschillende gegevensstromen al dan niet noodzakelijk is.
24. De VTC wijst op haar **lijst**⁹ met verwerkingen waarvoor een Vlaamse bestuursinstantie een GEB moet uitvoeren conform artikel 35,4 van de AVG.

⁷ 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.

⁸ 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>)

⁹ 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://www.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie/machtigingen-en-adviezen-vlaamse-toezichtcommissie/lijst-vc-criteria-geb-dpia>

25. 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.¹⁰

5. Minimale gegevensverwerking

26. 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.
27. De **categorieën betrokkenen** zijn: de opleidingsverstrekker en de werknemer;
- En de **categorieën persoonsgegevens** zijn: naam van de werknemer, de opleiding, de startdatum van de opleiding, de naam van de opleidingsverstrekker, de waarde en de geldigheidsduur van de opleidingscheques.
28. Wat de **personen die toegang krijgen tot de gegevens** betreft: het departement Werk en Sociale Economie.
29. De VTC is van oordeel dat er voldaan wordt aan het principe van minimale gegevensverwerking.
30. De VTC wijst op de mededeling van persoonsgegevens die zal gebeuren in het kader van de subsidiedatabank van het Departement Financiën en Begroting. De VTC wijst erop dat er ook met deze gegevensstroom rekening gehouden dient te worden.
31. 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.
32. Wat de **bewaartermijn** betreft, merkt de VTC op dat die niet vastgelegd wordt. Het moet evenwel duidelijk zijn hoelang de verwerkingsverantwoordelijke mag bijhouden. Hiervoor moet enerzijds gekeken worden naar de eventueel toepasselijke archiefwetgeving en anderzijds een proportionaliteitsafweging te worden gemaakt.
33. In het licht van artikel 6.3 van de AVG dienen in het Ontwerp de maximale bewaartermijn(en) van de met het oog op de onderscheiden doeleinden voor deze verwerking van persoonsgegevens voorzien te worden, of toch minstens criteria opgenomen te worden die toelaten deze bewaartermijn(en) te bepalen zodat nagegaan kan worden of voldaan is aan de vereisten van de AVG. Bovendien dienen deze termijnen verantwoord te worden in de nota. De VTC is niet in de mogelijkheid om na te gaan of wat betreft de bewaartermijn het ontwerp in overeenstemming is met de AVG wegens het ontbreken van deze informatie.

6. Juistheid

34. Persoonsgegevens moeten juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd (artikel 5, 1, d) AVG).
35. 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

36. 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

¹⁰ 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."

communicatie in verband met de verwerking in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm en in duidelijke en eenvoudige taal ontvangt.

37. De VTC is van oordeel dat het aanbevolen is om het Ontwerp aan te vullen met de verplichting om de **vermeldingen** zoals bedoeld in randnummer 36, op te nemen in de communicatie met de burger 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

38. 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.
39. Voor zover er gedacht wordt aan het gebruik van cloudtoepassingen, verwijst de VTC naar haar adviezen en aanbevelingen daarover.¹¹

III. BESLUIT

40. 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 toevoegen aan het Ontwerp, minstens aan de nota (luik 2);
 - de verwerkingsverantwoordelijke opnemen in het Ontwerp, in afwachting van een aanpassing van het decreet (luik 4);
 - de bewaartermijn opnemen of minstens criteria die toelaten om de bewaartermijn te bepalen opnemen in het Ontwerp en deze verantwoorden in de nota (luik 5);
 - de nodige maatregelen nemen voor de juistheid van de gegevens (luik 6);
 - de transparantiemaatregelen uitwerken (luik 7).

Hans Graux,
Voorzitter VTC

¹¹ <https://www.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie/domeinen/cloud>