



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

### Advies nr. 13/2025 van 27 februari 2025

**Betreft: Ontwerp van ministerieel besluit houdende uitvoering van het koninklijk besluit van 11 september 2016 betreffende de niet-gouvernementele samenwerking** (CO-A-2025-002)

**Trefwoorden:** Bewijsstukken financiële controle – subdelegatie – gegevens die noodzakelijk zijn

**Originele versie**

#### **Inleiding**

Het ontwerp van ministerieel besluit houdende uitvoering van het koninklijk besluit van 11 september 2016 betreffende de niet-gouvernementele samenwerking heeft tot doel de bewijsstukken te bepalen die de gesubsidieerde organisaties moeten ter beschikking houden voor de administratie in de context van de financiële controles van niet-gouvernementele samenwerkingsprogramma's (m.n. het financieel verantwoordingsverslag bedoeld in artikel 47 van het koninklijk besluit van 11 september 2016 "betreffende de niet-gouvernementele samenwerking").

De Autoriteit heeft enkele opmerkingen wat betreft het ontwerp van ministerieel besluit (specifiek met betrekking tot 8°, 9°, 10° en 13° van het ontwerp) en wijst de aanvrager op het verbod op subdelegatie. Voor een volledige lijst van de bemerkingen, wordt verwezen naar het [dispositief](#).

De Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna: de Autoriteit), aanwezig mevrouw Cédrine Morlière en mevrouw Griet Verhenneman en de heren Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel en Gert Vermeulen;

Gelet op de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit, inzonderheid op artikelen 23 en 26 (hierna: WOG);

Gelet op artikel 43 van het Reglement van interne orde van de Gegevensbeschermingsautoriteit volgens hetwelk de beslissingen van de Autorisatie- en Adviesdienst bij meerderheid van stemmen worden aangenomen;

*Voor normatieve teksten die uitgaan van de federale overheid, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zijn de adviezen in principe zowel in het Nederlands als in het Frans beschikbaar op de website van de Autoriteit. De 'Originele versie' is de versie die collegiaal gevalideerd werd.*

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);

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 Frank Vandenbroucke, Vice-eersteminister en minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, (hierna: de aanvrager) ontvangen op 09/01/2025;

Gelet op de bijkomende inhoudelijke toelichting, ontvangen op 04/02/2025;

Brengt op 27 februari 2025 het volgend advies uit:

## **I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG**

1. De aanvrager verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande het ontwerp van ministerieel besluit houdende uitvoering van het koninklijk besluit van 11 september 2016 betreffende de niet-gouvernementele samenwerking (hierna "het ontwerp van ministerieel besluit").

### **Context en voorgaanden**

2. Het ontwerp van ministerieel besluit dat ter advies voorligt heeft tot doel de bewijsstukken te bepalen die de gesubsidieerde organisaties ter beschikking dienen te houden voor de administratie (*in casu* de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking<sup>1</sup>) in de context van de financiële controles van niet-gouvernementele samenwerkingsprogramma's (m.n. het financieel verantwoordingsverslag bedoeld in artikel 47 van het koninklijk besluit van 11 september 2016 betreffende de niet-gouvernementele samenwerking).

3. Het ontwerp van ministerieel besluit betreft een uitvoering van paragraaf 2 van artikel 50 van het koninklijk besluit van 11 september 2016 betreffende de niet-gouvernementele samenwerking, dat het volgende bepaalt: "*De minister bepaalt de aard en de vorm van de te bewaren verantwoordingsstukken zoals vermeld in artikel 47 op basis van een voorstel van het NGSOC overeenkomstig artikel 52, §3*".

---

<sup>1</sup> Art. 2, 23° wet van 19 maart 2013 betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking.

4. Binnen deze context specificeert het ontwerp van ministerieel besluit bijgevolg een lijst van bewijsstukken/verantwoordingsstukken die de gesubsidieerde organisaties moeten ter beschikking houden voor de administratie.

5. De Raad van State heeft in haar brief nr. 77.229/4 terecht gewezen op het feit dat sommige van de opgesomde bewijsstukken persoonsgegevens kunnen bevatten; ten gevolge van deze opmerking van de Raad van State wordt advies ingewonnen bij de Autoriteit omtrent het ontwerp van ministerieel besluit.

## **II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG**

### ***a) Algemene opmerkingen***

6. Strikt genomen brengt het ontwerp geen nieuwe verwerking van persoonsgegevens met zich mee, aangezien de subsidiëring van niet-gouvernementele organisaties reeds geregeld wordt in de wet van 19 maart 2013 betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking en het koninklijk besluit van 11 september 2016 betreffende de niet-gouvernementele samenwerking. De controle op de toekenning en de aanwending van subsidies wordt eveneens geregeld door de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat.

7. De Autoriteit merkt echter op dat de koning, in de wet betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking<sup>2</sup>, wordt gemachtigd om de nadere regels en de procedure voor de subsidiëring van de niet-gouvernementele samenwerkingsprogramma's te bepalen. De Autoriteit herinnert eraan dat, wanneer een wet de Koning machtigt om bepaalde preciseringen aan te brengen, een subdelegatie aan de minister in principe niet geoorloofd is. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, regelmatig opmerkt, doet dit immers afbreuk "*aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard.*"<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Artikel 27, §2 wet van 19 maart 2013 betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking: "De Koning bepaalt de nadere regels en de procedure voor de subsidiëring van de programma's."

<sup>3</sup> Zie bv. advies nr. 70.211/1 van de Raad van State van 20 oktober 2021, punt 5 of advies nr. 42.231/3 van de Raad van State van 20 februari 2007, punt 7. Zie ook advies nr. 26.620/3 van de Raad van State waarin de Raad van State het volgende stelde: "Het staat in beginsel niet aan ministers om een koninklijk besluit te wijzigen."

8. De Autoriteit is van oordeel dat de lijst van verantwoordingsstukken (aangezien het *in casu* gaat over welke (persoons)gegevens moeten worden verzameld in het kader van een financiële controle) een essentieel element is van de bevoegdheid die aan de Koning is verleend, en niet louter bijkomstige aangelegenheden (of aangelegenheden in verband met de uitvoering van beginselen die door de Koning zijn vastgesteld). Het normatief kader moet derhalve worden aangepast om te voldoen aan het beginsel van het verbod op subdelegatie.

**b) Vaststelling van de typologie van bewijsstukken die gesubsidieerde organisaties moeten ter beschikking houden in de context van een financiële controle**

9. Het enige artikel van het ontwerp van ministerieel besluit specificeert de bewijsstukken die gesubsidieerde organisaties moeten ter beschikking houden in de context van een financiële controle:

*1° de jaarrekeningen uit het boekhoudsysteem van de gesubsidieerde organisatie;*

*2° aankoopbewijzen, zoals facturen, betalingsbewijzen, nota's, kassabonnen;*

*3° bewijs dat de teruggave van de betaalde belastingen niet kan worden aangevraagd volgens de Belgische regelgeving en, indien van toepassing, de lokale regelgeving;*

*4° bewijs van de aanbestedingsprocedures, zoals aanbestedingsdocumenten, offertes van de inschrijvers en evaluatieverslagen;*

*5° bewijs van verbintenissen, zoals contracten, e-mails of bestelbonnen;*

*6° bewijs van dienstverlening, zoals goedgekeurde verslagen, aanwezigheidslijsten, vervoerbewijzen, bewijs van deelname aan seminaries, conferenties of opleidingen;*

*7° bewijs van voltooiing van bouwwerken, zoals certificaten van oplevering;*

*8° Voor het personeel tewerkgesteld in België: Personeels- en loondocumenten, zoals contracten, individuele rekeningen of loonfiches, bewijsstukken per werknemer voor de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid betaald door de werkgever, vakantiegeld en eindejaarspremie.*

*9° Voor het lokaal personeel in de partnerlanden, zijnde het personeel aangeworven en tewerkgesteld in eigen land: naast de in punt 8° bedoelde documenten (voor zover beschikbaar), de gegevens van de betaalde bezoldiging, gecertificeerd door de lokale verantwoordelijke, met een uitsplitsing in brutoloon, sociale bijdragen, verzekeringen en nettoloon;*

*10° Voor expat-personeel: personeels-en loondocumenten, zoals contracten, individuele rekeningen of loonfiches, met een uitsplitsing in brutoloon, sociale bijdragen, verzekeringen en nettoloon;*

*11° bewijs van gebruik van transport, zoals instapkaarten, treinkaartjes, taxibonnen, openbaar vervoer kaartjes en betalingsbewijzen. Dit bewijs kan in foto- of scanformaat zijn;*

*12° bewijs met betrekking tot huisvesting en bijkomende kosten, zoals huurovereenkomsten, , betalingsbewijzen met betrekking tot verzekeringskosten, met inbegrip van brandverzekering, en onderhouds- en reparatiekosten, op voorwaarde dat deze diensten zijn verleend door externe diensten;<sup>4</sup>*

*13° bewijs van betaling:*

---

<sup>4</sup> De Autoriteit wijst de aanvrager, met betrekking tot 12°, op het feit dat er twee komma's staan na 'huurovereenkomsten'. Ook in de Franstalige versie van het ontwerp staan er twee komma's.

a) in geval van bankoverschrijving: bv. bankafschriften, debetberichten, een rekeningafschrift waarop de betaling staat. Deze kopie moet bijvoorbeeld de volgende informatie bevatten: het betaalde bedrag, de datum van betaling, het rekeningnummer van begunstigde en de betaler, en eventuele mededeling.

b) in geval van betaling per cheque: een rekeningafschrift waaruit blijkt dat het bedrag van de cheque betaald werd;

c) in geval van contante betalingen: officieel ontvangstbewijs met vermelding van het BTW-nummer, factuur getekend voor ontvangst, ontvangstbewijs idealiter ondertekend.”

10. De Raad van State heeft er terecht op gewezen dat sommige van de opgesomde bewijsstukken persoonsgegevens kunnen bevatten: *“ Parmi ces pièces justificatives, certaines sont susceptibles de comporter des données à caractère personnel. Il en va particulièrement ainsi des pièces mentionnées dans les 5°, 6°, 8°, 9° et 10° de l'article unique du projet d'arrêté ministériel. À la question de savoir si les pièces concernées sont anonymisées, le délégué du Ministre a répondu ce qui suit : « Les types de pièces mentionnés ne seront pas anonymisés. En effet, dans le cadre de notre action de contrôle, nous devons pouvoir identifier la réalité des dépenses et donc des personnes liées à ces dépenses ».*

*Il s'ensuit que l'avis de l'Autorité de protection des données sur le projet d'arrêté ministériel doit encore être sollicité.<sup>5</sup>*

11. De Autoriteit neemt akte van het feit dat :

- in dit ontwerp een evenwicht moest worden bewaard met betrekking tot de nauwkeurigheid van wat wordt verwacht. Na een vraag om bijkomende toelichting, antwoordt de aanvrager het volgende: *"Comme la coopération est active dans de nombreux pays à travers le monde dont la Belgique, il est impossible de lister exactement les pièces existantes (étant donné l'absence d'uniformité des pièces soumises à différents cadres légaux locaux). Afin de laisser une marche de manœuvre aux bénéficiaires des subventions, nous avons fonctionné en fonction d'une typologie. Cette typologie reprend ainsi tous les types de pièces auxquels nous avons à faire dans le cadre de nos contrôles."*
- de bewijsstukken niet geanonimiseerd worden gelet op het feit dat personen geïdentificeerd dienen te worden.
- de lijst is opgesteld na overleg met de federaties (ACODEV, NGO-Federatie en FIABEL) in het financiële subcomité van de NGSOC.

12. Allereerst merkt de Autoriteit op dat artikel 49 van het koninklijk besluit van 11 september 2016 betreffende de niet-gouvernementele samenwerking (in samenlezing met het artikel 47 en 50 van het koninklijk besluit en het ontwerp van ministerieel besluit) voor verwarring kan zorgen.

---

<sup>5</sup> RvS 23 december 2024, nr. 77.229/4.

Artikel 49, §1, tweede lid bepaalt namelijk: *"De organisatie geeft bovendien toegang tot alle bewijsstukken die nuttig geacht worden door de entiteit die de financiële controle uitvoert."*

13. Na de vraag van de Autoriteit of het kan voorkomen dat, in het kader van een financiële controle, er andere persoonsgegevens worden verwerkt dan diegenen opgesomd in het ontwerp van ministerieel besluit, antwoordt de aanvrager: "La réponse est négative."

14. Het lijkt de Autoriteit derhalve aangewezen om, te gepaste tijden, artikel 49, §1, tweede lid van het koninklijk besluit van 11 september 2016 betreffende de niet-gouvernementele samenwerking te schrappen (nu de typologie opgesomd in het ontwerp van ministerieel besluit alle soorten bewijsstukken omvat waarmee de administratie tijdens een inspectie te maken kan krijgen).

15. Moest het de aanvrager noodzakelijk lijken om deze zin toch te behouden, moet worden bepaald dat de organisatie, overeenkomstig het vereiste van artikel 5.1.c) van de AVG, de administratie die de financiële controle uitvoert alleen de informatie, gegevens of documenten moeten verstrekken **die noodzakelijk zijn** voor de uitoefening van zijn controleopdracht.

Om deze verduidelijking in de tekst van het voorontwerp op te nemen, stelt de Autoriteit een vergelijkbare formulering voor: "De organisatie verstrekt de entiteit die de financiële controle uitvoert alle bewijsstukken die het van hem vraagt, op voorwaarde dat deze noodzakelijk zijn in het kader van de financiële controle."

16. De bedoelde bewijsstukken in het enige artikel ontwerp ministerieel besluit zijn die welke die de uitgaven van de subsidie staven. Zoals in artikel 47, § 1, van het koninklijk besluit van 11 september 2016 betreffende de niet-gouvernementele samenwerking wordt bevestigd, gaat het dus om de bestanddelen van het financieel verantwoordingsrapport.

17. Wat betreft 8°, 9° en 10°, in zoverre deze informatie nodig is om vast te stellen dat de werknemer effectief wordt betaald (en dat het minstens het minimumloon is), meent de Autoriteit dat de opgave van enkel de loonfiches of de loonafrekeningen volstaat.

18. Wat betreft 13°, neemt de Autoriteit akte van de toelichting van de aanvrager: *"[des preuves de paiements] de tous les achats de matériaux, services, etc. qui ont été effectués dans le cadre d'une intervention contrôlée. Cela peut se présenter sur la forme par exemple de documents bancaires prouvant le transfert d'argent de X à Y, de reçu d'une somme d'argent liquide par un tiers, etc. Ce sont aussi, pour concrétiser, la preuve de paiement d'un billet de train, d'avion : un reçu d'un appareil bancaire, etc. Ces documents prouvent la réalité d'un transfert d'argent."*

19. Het lijkt de Autoriteit, gelet op de toelichting van de aanvrager, aangewezen om 13° te schrappen en in de plaats daarvan aan het enige artikel toe te voegen: *"Elke voorgelegde uitgave moet vergezeld worden door een verantwoordingsstuk en een betalingsbewijs:*

*a) in geval van bankoverschrijving: bv. bankafschriften, debetberichten, een rekeningafschrift waarop de betaling staat. Deze kopie moet bijvoorbeeld de volgende informatie bevatten: het betaalde bedrag, de datum van betaling, het rekeningnummer van begunstigde en de betaler, en eventuele mededeling.*

*b) in geval van betaling per cheque: een rekeningafschrift waaruit blijkt dat het bedrag van de cheque betaald werd;*

*c) in geval van contante betalingen: officieel ontvangstbewijs met vermelding van het BTW-nummer, factuur getekend voor ontvangst, ontvangstbewijs idealiter ondertekend."*

## **OM DEZE REDENEN**

### **de Autoriteit,**

#### **is van oordeel dat:**

- Het normatief kader moet worden aangepast om te voldoen aan het beginsel van het verbod op subdelegatie (zie randnrs. 6-8);
- Ten gepaste tijde, artikel 49, §1, tweede lid van het koninklijk besluit van 11 september 2016 betreffende de niet-gouvernementele samenwerking dient te worden geschrapt of gewijzigd (zie randnrs. 12-15);
- Wat betreft 8°, 9° en 10° van het ontwerp van ministerieel besluit, in zoverre deze informatie nodig is om vast te stellen dat de werknemer effectief wordt betaald (en dat het minstens het minimumloon is), de opgave van enkel de loonfiches of de loonafrekeningen volstaat (zie randnr. 17).
- Het aangewezen lijkt om 13° van het ontwerp van ministerieel besluit te schrappen (zie randnrs. 18 en 19).

Voor de Autorisatie- en Adviesdienst,

(get.) Cédrine Morlière, Directeur