



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

## Advies nr. 54/2025 van 10 juli 2025

**Betreft:** een wetsvoorstel *tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof en tot invoering van een wederkerige plicht vanwege overheden en overheidsinstellingen jegens het Rekenhof om alle financiële informatie ter beschikking te stellen* (CO-A-2025-039)

**Trefwoorden:** legaliteitsbeginsel – (categorieën van) gegevens – bewaartermijn

### Originele versie

De Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna de "Autoriteit");

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name op artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op 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 de adviesaanvraag van de heer Peter De Roover, voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (hierna: de aanvrager), ontvangen op 29 april 2025;

Gelet op de aanvullende inhoudelijke toelichtingen, ontvangen op 3 juni 2025;

Brengt op 10 juli 2025 het volgende advies uit:

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

1. De *aanvrager* verzoekt om het advies van de Autoriteit aangaande een wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof en tot invoering van een wederkerige plicht vanwege overheden en overheidsinstellingen jegens het Rekenhof om alle financiële informatie ter beschikking te stellen (hierna: wetsvoorstel).

### **Context en voorgaanden**

2. Het wetsvoorstel strekt er in hoofdzaak toe de wet van 29 oktober 1846 'op de inrichting van het Rekenhof' aldus te wijzigen dat aan dat Hof aanvullende prerogatieven verleend worden waardoor het de entiteiten waarop het toezicht uitoefent, kan verplichten de financiële en boekhoudkundige informatie ter beschikking te stellen die het nodig heeft voor het uitoefenen van zijn opdrachten.

3. Het Rekenhof heeft de wettelijke opdracht tot het voeren van externe audits<sup>1</sup> van de inkomsten en de uitgaven van de federale Staat, van de gemeenschappen en gewesten, van de instellingen die daarvan afhangen en van de provincies.

Het Rekenhof oefent zijn controles op eigen initiatief uit. Daarnaast kunnen de parlementen, ter verbetering van hun informatie, het Rekenhof belasten met specifieke onderzoeksopdrachten.

Het Rekenhof heeft ook een rechtsprekende bevoegdheid over de federale en regionale rekenplichtigen als hun rekeningen een tekort vertonen en zij door de bevoegde ministers voor het Rekenhof worden gedaagd.<sup>2</sup>

4. Het Rekenhof is te dien einde belast alle nodige inlichtingen en bewijsstukken te verzamelen. De algemene staatsrekening wordt aan de Kamer van volksvertegenwoordigers onderworpen met de opmerkingen van het Rekenhof.<sup>3</sup>

5. Dit wetsvoorstel vult het wettelijk recht van het Rekenhof aan met, ten eerste, een wettelijke plicht vanwege overheden en overheidsinstellingen jegens het Rekenhof om alle financiële informatie ter beschikking te stellen en, ten tweede, de middelen om dit recht af te dwingen via een bestuursrechtelijke dwangsom of via een arrest van de Raad van State.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Het gaat hierbij in het bijzonder om financiële audits, wettigheids- en regelmatigheidsaudits, audits over de goede besteding van overheidsmiddelen (de zgn. performance audits) en begrotingsanalyses.

<sup>2</sup> Zie hiervoor: <https://www.ccrek.be/nl/voorstelling>.

<sup>3</sup> Art. 180, tweede lid Gw.

<sup>4</sup> Samenvatting bij het wetsvoorstel, p.1.

6. De Raad van State stelt dat de onderzoeksbevoegdheid van het Rekenhof sinds de oprichting ervan een essentieel prerogatief vormt voor de uitoefening van zijn grondwettelijke opdracht<sup>5</sup> en dat het denkbaar is dat de wetgever een strikter mechanisme instelt, in het bijzonder in geval van persistente weigering om de door het Hof gevraagde inlichtingen mee te delen.<sup>6</sup>

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

### **A. Voorafgaande algemene opmerking inzake het legaliteits- en voorzienbaarheidsbeginsel**

7. De Autoriteit brengt in herinnering dat elke verwerking van persoonsgegevens een rechtmatigheidsgrond moet hebben, zoals bepaald in artikel 6, lid 1, van de AVG. Gegevensverwerkingen die bij een normatieve maatregel zijn ingevoerd, zijn bijna altijd gebaseerd op artikel 6, lid 1, punt c) of e), van de AVG<sup>7</sup>.

8. Krachtens artikel 22 van de Grondwet<sup>8</sup>, artikel 8 van het EVRM en artikel 6, lid 3, van de AVG, moet voor dergelijke verwerkingen duidelijke en nauwkeurige regelgeving gelden, waarvan de toepassing voor de betrokkenen voorzienbaar moet zijn<sup>9</sup>. Met andere woorden, de regelgeving die de gegevensverwerking regelt of waarvan de toepassing een gegevensverwerking met zich meebrengt, moet voldoen aan de vereisten van voorzienbaarheid en nauwkeurigheid, zodat bij lezing ervan, de betrokkenen duidelijk kunnen begrijpen welke verwerkingen met hun gegevens zullen worden verricht en onder welke omstandigheden deze verwerkingen zijn toegestaan.

9. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging

<sup>5</sup> RvS, advies nr. 77.634/4 over het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof en tot invoering van een wederkerige plicht vanwege overheden en overheidsinstellingen jegens het Rekenhof om alle financiële informatie ter beschikking te stellen, pag. 11.

<sup>6</sup> RvS, advies nr. 77.634/4 over het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof en tot invoering van een wederkerige plicht vanwege overheden en overheidsinstellingen jegens het Rekenhof om alle financiële informatie ter beschikking te stellen, pag. 13.

<sup>7</sup> Artikel 6, lid 1, van de AVG: "De verwerking is alleen rechtmatig indien en voor zover aan ten minste een van de onderstaande voorwaarden is voldaan: (...)

c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust; (...)

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; (...)"

<sup>8</sup> Volgens artikel 22 Grondwet moeten de "wezenlijke elementen" van de gegevensverwerking (waaronder het doelende, de (categorieën van) gegevens en betrokkenen en, in voorkomend geval, de ontvangers, alsook de maximale bewaartermijn) duidelijk kunnen worden afgebakend door middel van een 'formele wettelijke norm'. In deze context is een delegatie aan de uitvoerende macht "niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover deze delegatie voldoende nauwkeurig is omschreven en louter betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd".

<sup>9</sup> Zie ook overweging 41 van de AVG.

in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de 'essentiële elementen' voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.

10. Bijgevolg moeten de 'essentiële elementen' van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In beginsel zijn deze "essentiële elementen": 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.

11. Het voorontwerp van wet vertoont op dit vlak enkele lacunes, met name wat betreft het uitdrukkelijk aangeven van de categorieën van verwerkte gegevens en van de betrokken personen en de maximale opslagperiode van de gegevens.

## **B. (Categorieën) van gegevens en betrokkenen**

12. Het voorstel voor een nieuw artikel 5*quater* en 5*quinqies* wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof stelt enkel dat het Rekenhof zich te allen tijde "*alle documenten en inlichtingen van financiële aard met betrekking tot het beheer en het budgettair en boekhoudkundig proces*" kan doen verstrekken.

13. De Autoriteit stelt vast dat het wetsvoorstel zich beperkt tot deze algemene vermelding; ook de memorie van toelichting geeft geen verdere uitleg bij dit begrip (en spreekt enkel meer algemeen over "financiële informatie"). Na een vraag om bijkomende toelichting, verduidelijkt de aanvrager: "*Onder "documenten en inlichtingen van financiële aard met betrekking tot het beheer en het budgettair en boekhoudkundig proces" wordt verstaan alle zuiver 'financiële' gegevens **uit contracten met/of facturen** aan overheidsinstellingen die onder de controle van het Rekenhof vallen. Daarin staan uiteraard de namen en adressen van de leveranciers (natuurlijke personen en rechtspersonen (bedrijven en overheidsinstellingen)), alsook strategisch-commerciële informatie, die niet nodig zijn voor een financiële controle en die uiteraard niet openbaar mogen/dienen te worden gemaakt.*"

14. Bij de uitoefening van haar controle- en onderzoeksopdrachten moet het verzamelen van persoonsgegevens door het Rekenhof beperkt blijven tot uitsluitend die gegevens die noodzakelijk zijn om de controle en het onderzoek van de rekeningen, begrotingen en boekhouding van haar rekenplichtigen te kunnen voeren en gebeurlijke onregelmatigheden en anomalieën te kunnen

vaststellen en aantonen. De Autoriteit begrijpt en erkende ook al eerder dat strikte afbakening van toezichts-, onderzoeks- en controleopdrachten en inzonderheid de daarmee gepaard gaande gegevensverwerkingen conform het legaliteits- en voorzienbaarheidsbeginsel niet evident is.<sup>10</sup> De Autoriteit adviseert evenwel dat een lijst wordt opgemaakt met de categorieën documenten en gegevens die worden geïdentificeerd onder het begrip “*alle documenten en inlichtingen van financiële aard met betrekking tot het beheer en boekhoudkundig proces*”, bijvoorbeeld:

- documenten en inlichtingen die betalingen en uitgaven van alle soorten bevestigen (of betrekking hebben tot), betalingen en terugbetalingen aan leveranciers, personeel, externe medewerkers en management;
- documenten die budgetten, forecasts, tussenbudgetten enz. bevatten of die verwijzen naar (discussies inzake) deze oefeningen.

Daarnaast adviseert de Autoriteit om de naleving van het evenredigheidsbeginsel (en noodzakelijkheidsbeginsel), gekoppeld aan de finaliteit van de verwerking, uitdrukkelijk in de regelgeving in te schrijven, met name dat het verzamelen van persoonsgegevens door het Rekenhof bij de uitoefening van haar controle- en onderzoeksopdrachten moet beperkt blijven tot uitsluitend de gegevens die noodzakelijk zijn om het Rekenhof in staat te stellen de betrouwbaarheid, juistheid en volledigheid van de financiële rekeningen van de overheden en overheidsinstellingen te begrijpen en te controleren.

15. De aanvrager kan bij het ruime begrip eveneens meer duiding geven in de toelichting bij het wetsvoorstel (zoals blijkt uit de toelichting van de aanvrager, zie randnr. 13)<sup>11</sup>.

16. De Autoriteit merkt overigens op dat het Rekenhof, ongeacht diens uitermate ruim geformuleerde wettelijke controle- en onderzoeksopdrachten, te allen tijde de gegevensbeschermingsbeginselen in acht moet nemen, waaronder ‘doelbinding’ (artikel 5.1.b) AVG),

<sup>10</sup> Zie Advies nr. 10/2025 van de Autoriteit betreffende een ontwerp van koninklijk besluit *tot regeling van de mededeling van persoonsgegevens door instellingen van sociale zekerheid aan het Rekenhof zonder de tussenkomst van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid* (randnr. 27) (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-10-2025.pdf>); advies nr. 8/2022 van 21 januari 2022 *betreffende een voorontwerp van wet inzake de certificering van cyberbeveiliging van informatie- en communicatietechnologie en tot aanwijzing van een nationale cyberbeveiligingscertificeringsautoriteit* (randnr. 34) (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-08-2022.pdf>) en advies nr. 63/2022 van 1 april 2022 *sur l'avant-projet de décret relatif au Code wallon du Patrimoine* (randnr. 39) (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-63-2022.pdf>).

<sup>11</sup> Zie ook de privacyverklaring van het Rekenhof met betrekking tot de wettelijke opdrachten van het Rekenhof, [https://www.ccrek.be/sites/default/files/PDF/Privacyverklaring\\_Wettelijke%20opdrachten.pdf](https://www.ccrek.be/sites/default/files/PDF/Privacyverklaring_Wettelijke%20opdrachten.pdf), p. 1 (laatst geconsulteerd 04/07/2025), dat stelt dat de mogelijk ingezamelde persoonsgegevens bijvoorbeeld kunnen zijn:

- *Identificatiegegevens (bv. naam, voornaam, geboortedatum)*
- *Adresgegevens (bv. woonplaats, regio)*
- *Arbeidsgegevens (bv. beroep, tewerkstellingsperiodes)*
- *Financiële gegevens (bv. inkomen, eigendommen)*
- *Sociale gegevens van persoonlijke aard, inclusief gezondheidsgegevens (bv. gezinssituatie, gegevens inzake arbeidsongeschiktheid, medische gegevens)*
- *Gerechtelijke gegevens (bv. detentieperiodes, strafrechtelijke gegevens)*”.

'minimale gegevensverwerking' (artikel 5.1.c) AVG), 'opslagbeperking' (artikel 5.1.e) AVG) en 'gepaste informatiebeveiliging' (artikelen 5.1.f) en 32 AVG).

17. Het beginsel van minimale gegevensverwerking impliceert niet enkel dat het aantal variabelen tot het noodzakelijke minimum moet worden beperkt maar dat tevens dat bij voorkeur anonieme/geanonimiseerde gegevens moeten worden aangewend en dat, voor zover zulks niet zou toelaten het beoogde toezicht of onderzoek te verwezenlijken, gepseudonimiseerde persoonsgegevens kunnen worden verwerkt en in laatste instantie, voor zover de verwerking van gepseudonimiseerde persoonsgegevens niet zou toelaten het beoogde toezicht of onderzoek te verwezenlijken, ruwe (niet-gepseudonimiseerde) persoonsgegevens.

18. Dit impliceert dat de aan het Rekenhof mee te delen gegevens voorafgaandelijk aan de ter beschikking stelling dienen te worden gepseudonimiseerd of geanonimiseerd (al naar gelang het geval). Hiertoe dient in principe te worden overgegaan door de mededelende instantie (oorspronkelijke verwerkingsverantwoordelijke)<sup>12</sup> of, inzonderheid wanneer ook een koppeling van gegevens afkomstig van meerdere instanties is vereist ter verwezenlijking van de toezichts- of onderzoeksoopdracht van het Rekenhof, door één van de verantwoordelijken voor de oorspronkelijke verwerking of door een derde vertrouwenspersoon<sup>13</sup>.

19. Wat anonimisering en pseudonimisering betreft, verwijst de Autoriteit, zoals gewoonlijk, naar advies 05/2014 van de Groep Gegevensbescherming Artikel 29, voorganger van het Europees Comité voor gegevensbescherming, over anonimiseringstechnieken<sup>14</sup>. Er dient evenwel gewezen te worden op de lopende creatie van richtlijn 01/2025 over pseudonimisatie van de EDPB, dewelke een

---

<sup>12</sup> Naar analogie met artikel 201 WVG: "(...) bij een verwerking van gegevens (...) door een verwerkingsverantwoordelijke die verschillend is van de verantwoordelijke voor de oorspronkelijke verwerking, pseudonimiseert of anonimiseert de verantwoordelijke voor de oorspronkelijke verwerking de gegevens voorafgaandelijk aan de mededeling ervan aan de verantwoordelijke voor de verdere verwerking.

*De verantwoordelijke voor de verdere verwerking heeft geen toegang tot de sleutels van de pseudonimisering."*

<sup>13</sup> Naar analogie met de artikel 202 WVG:

§1. "(...) bij een verwerking van gegevens (...) waarbij meerdere oorspronkelijke verwerkingen worden gekoppeld, laten de verantwoordelijken voor de oorspronkelijke verwerkingen voorafgaandelijk aan de mededeling van de gegevens aan de verantwoordelijke voor de verdere verwerking, de gegevens anonimiseren of pseudonimiseren door een van de verantwoordelijken voor de oorspronkelijke verwerking of door een derde vertrouwenspersoon.

§2. "(...) bij een verwerking van gegevens (...) die verschillende oorspronkelijke verwerkingen, waarvan tenminsten één van gevoelige gegevens, aan elkaar koppelt, laten de verantwoordelijken voor de oorspronkelijke verwerkingen voorafgaandelijk aan de mededeling van de gegevens aan de verantwoordelijke voor de verdere verwerking, de gegevens anonimiseren of pseudonimiseren door de verantwoordelijken voor de oorspronkelijke verwerking van gevoelige gegevens of door een derde vertrouwenspersoon.

*Enkel de verantwoordelijke voor de oorspronkelijke verwerking die de gegevens heeft gepseudonimiseerd of de derde vertrouwenspersoon heeft toegang tot de pseudonimiseringsleutels."*

Naar analogie met artikel 203 WVG: "De derde vertrouwenspersoon is:

1° onderworpen aan het beroepsgeheim in de zin van artikel 458 van het Strafwetboek, onder voorbehoud van andere bepalingen van deze wet en van de Verordening;

2° niet afhankelijk van de persoon die verantwoordelijk is voor de oorspronkelijke en de verdere verwerking."

<sup>14</sup> Dit advies is beschikbaar op: [https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216\\_nl.pdf](https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_nl.pdf).

aanzienlijke invloed zou kunnen hebben op de minimale kenmerken of eigenschappen die vereist zijn om gegevens als gepseudonimiseerd of geanonimiseerd te kunnen beschouwen<sup>15</sup>, en waarbij in het bijzonder ook rekening zal worden gehouden met de rechtspraak van het Hof van Justitie inzake het begrip persoonsgegevens<sup>16</sup>.

### **C. Bewaartermijn**

20. 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 (beginsel van opslagbeperking).

21. De Autoriteit wijst, zoals reeds aangehaald in haar advies nr. 10/2025<sup>17</sup>, dat een indicatie dient te worden opgenomen inzake de maximale bewaartermijn van door het Rekenhof verwerkte (persoons)gegevens of minstens van de criteria ter bepaling van een dergelijke maximale bewaartermijn.

22. Uit de privacyverklaring van het Rekenhof blijkt dat de persoonsgegevens die in het kader van een audit of controle worden gebruikt, vernietigd worden na de publicatie of communicatie van het audit- of controleverslag, en uiterlijk een jaar na het afsluiten van de audit of controle (indien een eventuele opvolgingscontrole of impactanalyse is gepland).<sup>18</sup> De Autoriteit raadt aan om dit op te nemen in het wetsvoorstel zelf.

---

<sup>15</sup> Zie: [https://www.edpb.europa.eu/system/files/2025-01/edpb\\_guidelines\\_202501\\_pseudonymisation\\_en.pdf](https://www.edpb.europa.eu/system/files/2025-01/edpb_guidelines_202501_pseudonymisation_en.pdf).

<sup>16</sup> Zie wat dit betreft bijvoorbeeld: HvJ-EU (6<sup>e</sup> Kamer), arrest van 7 maart 2024, *OC*, zaak C-479/22; HvJ-EU (4<sup>e</sup> Kamer), arrest van 7 maart 2024, *IAB Europe*, zaak C-604/22; HvJ-EU j(2<sup>e</sup> Kamer), arrest van 19 oktober 2016, *Breyer*, zaak C-582/14.

<sup>17</sup> Advies nr. 10/2025 van de Autoriteit betreffende een ontwerp van koninklijk besluit *tot regeling van de mededeling van persoonsgegevens door instellingen van sociale zekerheid aan het Rekenhof zonder de tussenkomst van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid*, p. 11.

<sup>18</sup> Privacyverklaring van het Rekenhof met betrekking tot de wettelijke opdrachten van het Rekenhof, [https://www.ccrek.be/sites/default/files/PDF/Privacyverklaring\\_Wettelijke%20opdrachten.pdf](https://www.ccrek.be/sites/default/files/PDF/Privacyverklaring_Wettelijke%20opdrachten.pdf) (laatst geconsulteerd 04/07/2025), p. 2.

## **OM DEZE REDENEN**

### **de Autoriteit,**

#### **wijst de aanvrager op het belang van het volgende:**

- het volledig afronden van de analyses omtrent de noden op het vlak van gegevensverwerkingen opdat terzake een wettelijk kader kan worden uitgeschreven dat het transparantiebeginsel en het legaliteits- en voorzienbaarheidsbeginsel respecteert (zie randnrs. 7-11).

#### **is van oordeel dat minstens de volgende wijzigingen geboden zijn in het wetsvoorstel:**

- het opstellen van een lijst met de categorieën documenten en gegevens die worden gevisieerd onder het begrip "*alle documenten en inlichtingen van financiële aard met betrekking tot het beheer en boekhoudkundig proces*" (randnr. 14);
- uitdrukkelijke verwijzing opnemen naar het evenredigheidsbeginsel (en noodzakelijkheidsbeginsel), gekoppeld aan de finaliteit van de verwerking, met name dat het verzamelen van persoonsgegevens door het Rekenhof bij de uitoefening van haar controle- en onderzoeksopdrachten moet beperkt blijven tot uitsluitend de gegevens die noodzakelijk zijn om het Rekenhof in staat te stellen de betrouwbaarheid, juistheid en volledigheid van de financiële rekeningen van de overheden en overheidsinstellingen te begrijpen en te controleren (randnr. 14);
- het opnemen van de maximale bewaartermijn van door het Rekenhof verwerkte (persoons)gegevens of minstens van de criteria ter bepaling van een dergelijke maximale bewaartermijn (randnrs. 20-22).

Voor de Autorisatie- en Adviesdienst,

(get.) Alexandra Jaspar, Directeur