



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

## *Afdeling openbaarheid van bestuur*

18 maart 2026

ADVIES 2026-61

met betrekking tot de weigering om inzage in een inspectieverslag

(CTB/051/2026)

Sleutelwoorden : FOD Werkgelegenheid (Toezicht Welzijn op het werk) – inspectieverslag – Artikel 6, § 2, 2°, Wet 11 april 1994 – 58/1 Sociaal Strafwetboek

## 1. Een overzicht van de feiten

1.1. Per brief van 9 oktober 2025 vraagt Meester Sébastien Thijs, namens zijn cliënt, X (hierna: “de aanvrager”), aan de Dienst Welzijn op het Werk, Directie Antwerpen (FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg – hierna: “Dienst Welzijn op het Werk”) om het volgende:

*“Op basis van artikel 4 van de Wet betreffende de openbaarheid van bestuur van 11.04.1994 verzoek ik u namens de heer Tom Droogmans een afschrift te mogen ontvangen van het inspectieverslag dat door jullie inspectiedienst opgesteld werd n.a.v. een inspectie bij de werkgever van de heer Tom Droogmans, Hasp-O Centrum VZW. U hebt het uitvoeren van deze inspectie toegezegd in ons Teams-gesprek van woensdag 27.05.2025 waarin de heer Tom Droogmans de hele situatie aan u heeft toegelicht aan de hand van het door Hasp-O Centrum VZW opgestelde actieplan dat reeds sinds 21.01.2024 in uw bezit is.*

*De inhoud van dit inspectieverslag is voor de heer X van belang omdat dit hem zal toelaten om te beoordelen of hij op een veilige manier terug kan keren naar de school, waarbij hij ondersteund zal worden in plaats van eerder geïsoleerd. Zijn belang tot kennisname van de inhoud van het inspectieverslag is dus gelegen in het waarborgen van zijn welzijn op het werk. Alleen door kennisname van de inhoud van het verslag kan hij opvolgen of de werkgever voldoende maatregelen neemt ter bevordering van het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk.”*

1.2. Per e-mail van 3 november 2025 antwoordt de Dienst Welzijn op het Werk als volgt:

*“Met onderstaande e-mail van 9 oktober 2025 heeft u een verzoek tot afschrift van bestuursdocumenten overeenkomstig artikel 5 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (verder: Wet openbaarheid van bestuur) bij onze dienst ingediend.*

*Wij zijn echter van oordeel dat wij uw verzoek niet kunnen inwilligen, ten gevolge van artikel 6, §2, 2° Wet openbaarheid van bestuur, omdat dit afbreuk zou doen aan een bij wet ingestelde*

*geheimhoudingsverplichting. Artikel 58/1 van het sociaal strafwetboek stelt immers dat het administratief onderzoek geheim is. De bestuursdocumenten waarop uw verzoek betrekking heeft zijn het resultaat van een administratief onderzoek, en zijn bijgevolg geheim.”*

1.3. Per e-mail van 24 februari 2026 dient de aanvrager een verzoek tot heroverweging in bij de Dienst Welzijn op het Werk:

*“Op basis van artikel 8 §2 Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur dienen we via deze weg bij u als dienst Toezicht Welzijn op het Werk Directie Limburg - Vlaams-Brabant een verzoek tot heroverweging om de heer Tom Droogmans alsnog een afschrift van het inspectieverslag te bezorgen dat in de zomer van 2025 uitgevoerd werd bij zijn werkgever Hasp-O Centrum vzw. Het bezoek door uw dienst werd toegezegd na het gesprek dat de heer X en ikzelf op 27.05.2025 met uw dienst gehad hebben naar aanleiding van de gang van zaken binnen Hasp-O Centrum na kennisname van het verslag van de externe preventiedienst. Dit verslag kwam er naar aanleiding van een formeel verzoek tot psychosociale interventie van de heer Tom Droogmans.*

*De manier waarop er vervolgens met dit verslag werd omgegaan en hoe de voorzitter van Raad van Bestuur tekeer ging tegen de heer Droogmans tijdens de bespreking van dit verslag, in aanwezigheid van mezelf, druist in tegen artikel 5 Welzijnswet van 4 augustus 1994 (hierna Welzijnswet). In plaats van constructief een plan van aanpak op te stellen, kwam er eerder een sanctieplan uit de bus, gericht op het onderbouwen van eventuele negatieve evaluaties die uiteindelijk kunnen leiden tot het ontslag uit het ambt van leerkracht. In deze situatie was het voor de heer X, mede op basis van medisch advies van zijn behandelend geneesheer, niet mogelijk om terug te keren naar zijn functie als leerkracht. Tot op heden is er ook nog geen hervatting gebeurd en blijft de school tot op vandaag tekort schieten aan haar verplichting om contact op te nemen en te onderhouden met haar arbeidsongeschikte medewerkers.*

*Ten einde raad heeft de heer X zich tot uw dienst gewend, mede ingegeven door het voortdurende uitvallen van collega's waarmee hij nog contact onderhield.*

*Het eerste verzoek tot openbaarheid van bestuur werd door uw dienst afgewezen door te verwijzen naar artikel 58/1 Sociaal Strafwetboek. Dit artikel maakt het mogelijk om bij wet af te wijken van de geheimhoudingsplicht. Dergelijke wettelijke uitzondering kan teruggevonden worden in artikel 32decies §3 Welzijnswet: Aan de werkgever kunnen maatregelen worden opgelegd die tot doel hebben de bepalingen van deze afdeling en zijn uitvoeringsbesluiten te doen naleven. De in het eerste lid bedoelde maatregelen hebben inzonderheid betrekking op:*

*1° de toepassing van de preventiemaatregelen;  
2° maatregelen die er voor zorgen dat er daadwerkelijk een einde wordt gesteld aan de feiten van geweld, pesterijen of ongewenst seksueel gedrag op het werk.*

*Deze maatregelen kunnen voorlopig zijn.*

*De vordering betreffende deze maatregelen is onderworpen aan dezelfde procedureregels als deze bedoeld in § 2, tweede tot vierde lid.*

*De heer X wenst dan ook te vernemen of er reeds in uw verslag maatregelen aan zijn werkgever Hasp-O Centrum werden opgelegd. Het slagen van een dergelijk vordering is uiteraard slechts zinvol indien er nog geen maatregelen door uw dienst aan de Haspo-O Centrum werden opgelegd.*

*We verzoeken dus om de mededeling van deze informatie in het kader van de openbaarheid van bestuur.*

*Tegelijkertijd met dit verzoek tot heroverweging wordt een advies gevraagde aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten.”*

1.4. Per e-mail van dezelfde dag verstuurt de aanvrager ook aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van

bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, (hierna: “de Commissie”) een verzoek om advies.

## 2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De aanvrager heeft voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur door zijn verzoek tot heroverweging aan de Dienst Welzijn op het Werk en zijn verzoek om advies aan de Commissie gelijktijdig in te dienen.

## 3. De gegrondheid van de aanvraag

3.1. Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten waarover een administratieve instantie beschikt. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 ingeroepen kunnen of moeten worden, en wanneer die uitzonderingsgronden bovendien op afdoende wijze gemotiveerd worden. Daarenboven moeten de wettelijke uitzonderingsgronden beperkend geïnterpreteerd worden (zie o.a. Grondwettelijk Hof, arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018).

### - 3.2. Betreffende de aard van de opgevraagde informatie

3.2.1. De Commissie dient eerst na te gaan of de gevraagde informatie als een “bestuursdocument” in de zin van de wet van 11 april 1994 kan beschouwd worden.

3.2.2. In het algemeen Advies nr. 2021-35 van 15 maart 2021 wees de Commissie er op dat “*voor zover sociaal inspecteurs optreden in hun hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings en van de arbeidsauditeur, zij niet kunnen worden beschouwd als optredend namens een federale administratieve overheid, maar [dat zij] in die hoedanigheid onder het gezag staan van de rechterlijke macht. De documenten die zij in die hoedanigheid verzamelen en opstellen kunnen dan ook niet worden beschouwd als bestuursdocumenten in de zin van de wet van 11 april 1994. [...] Voor zover sociaal inspecteurs gevorderd worden door de procureur des Koning*”

*en de arbeidsauditeur in het kader van het opsporingsonderzoek of door de onderzoeksrechter in het kader van het gerechtelijk onderzoek, worden zij niet langer geacht op te treden als orgaan van een federale administratieve overheid, maar staan zij onder het gezag van de rechterlijke macht. In dit geval worden de documenten die betrekking hebben op de taken die zij uitoefenen in opdracht van respectievelijk de procureur des Konings, de arbeidsauditeur of de onderzoeksrechter niet beschouwd als bestuursdocumenten.”*

3.2.3. Indien het gevraagde document bekomen of opgesteld werd door een sociale inspecteur in zijn hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie (en met het oog op de uitoefening van de bevoegdheden waarvoor deze hoedanigheid toegekend werd) of in het kader van een opvordering door de procureur des Konings en de arbeidsauditeur in het kader van een gerechtelijk onderzoek, kan het niet als “bestuursdocument” in de zin van de wet van 11 april 1994 beschouwd worden.

De administratieve instantie heeft *in casu* evenwel niet aangegeven dat zulks het geval zou zijn.

- 3.3. Toepassing van de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 2, 2°, Wet 11 april 1994

3.3.1. De Dienst Welzijn op het werk motiveert haar beslissing met verwijzing naar de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994, *juncto* het beroepsgeheim bedoeld in artikel 58/1 van het Sociaal Strafwetboek.

3.3.2. Artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994 luidt:

*“Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, af, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet [...] aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting.”*

Er moet bij toepassing van deze uitzonderingsgrond wel nog steeds worden nagegaan of de gevraagde informatie onder het “geheim” valt én of de openbaarmaking afbreuk zou doen aan die geheimhoudingsverplichting. De betrokken overheidsinstantie dient

steeds *in concreto* te beoordelen of de openbaarmaking afbreuk doet aan de belangen die de wetgever door middel van de geheimhoudingsplicht beoogt te beschermen.

3.3.3. Artikel 58/1 van het Sociaal Strafwetboek, zoals gewijzigd door de wet van 15 mei 2024 houdende wijziging van het sociaal strafrecht en diverse arbeidsrechtelijke bepalingen, voert het geheim van het administratief onderzoek in:

*“Behoudens de wettelijke uitzonderingen is het administratief onderzoek geheim.*

*Eenieder die beroepshalve zijn medewerking dient te verlenen aan het administratief onderzoek, is tot geheimhouding verplicht.*

*Hij die dit geheim schendt, wordt gestraft met de straffen bepaald in artikel 458 van het Strafwetboek.”*

3.3.4 Artikel 58/1 van het Strafwetboek moet als een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting beschouwd worden, overeenkomstig artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994. Dit wordt overigens ook uitdrukkelijk in de parlementaire voorbereiding bij artikel 58/1 van het Sociaal Strafwetboek bevestigd (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, 3914/001, p. 29-30).

3.3.5. De administratieve instantie moet wel concreet kunnen aantonen dat de geheimhoudingsverplichting daadwerkelijk van toepassing is op het onderhavig geval: zijn de voorwaarden van artikel 58/1 van het Sociaal Strafwetboek effectief vervuld?

3.3.5.1. De Commissie stelt vooreerst vast dat de gevraagde informatie inderdaad onder het toepassingsgebied van artikel 58/1 van het Sociaal Strafwetboek lijkt te vallen. De geheimhoudingsverplichting is immers van toepassing op zowel de onderzoeksdaden, als het resultaat van die onderzoeksdaden (*Parl. St.*, Kamer, 2023-2024, 3914/001, p. 29-30). Het voorwerp van de vraag tot inzage slaat op een inspectieverslag en de mogelijke maatregelen die daarin zijn opgenomen (i.e. mogelijke waarschuwingen die door de sociaal inspecteurs worden gegeven overeenkomstig artikel 21 van het Sociaal Strafwetboek of preventiemaatregelen en bijzondere bevelen op het vlak van de

gezondheid en veiligheid van werknemers overeenkomstig artikel 43-49 van het Sociaal Strafwetboek). Deze informatie is te beschouwen als “resultaat van het onderzoek door de sociaal inspecteurs” (hetgeen bevestigd wordt door de kwalificatie als “het resultaat van een administratief onderzoek” in het antwoord van de Dienst Welzijn op het Werk d.d. 3 november 2025).

3.3.5.2 De Commissie stelt echter ook vast dat artikel 58/1 van het Sociaal Strafwetboek het mogelijk maakt om bij wet van de geheimhoudingsverplichting af te wijken.

In zijn verzoek tot heroverweging stelt de aanvrager dat artikel 32decies, §3, Welzijnswet als een dergelijke wettelijke uitzondering gelezen kan worden.

De Commissie heeft eerder reeds aanvaard dat er uitzonderingen kunnen bestaan op de geheimhoudingsverplichting in artikel 58/1 van het Sociaal Strafwetboek, rekening houdend met het principe dat uitzonderingen op het recht op inzage beperkend geïnterpreteerd moeten worden (zie Advies nr. 2024-135 van 19 december 2024).

Artikel 32decies, § 3, Welzijnswet lijkt evenwel niet als een dergelijke, mogelijke uitzondering op de geheimhoudingsverplichting in de zin van artikel 58/1 van het Sociaal Strafwetboek te beschouwen te zijn. Deze bepaling lijkt immers betrekking te hebben op de maatregelen die aan de voorzitter van de arbeidsrechtbankstelt kunnen gevraagd worden, en niet op de resultaten van het administratief onderzoek van de sociale inspecteurs.

De Dienst Toezicht Welzijn op het Werk dient na te gaan of er specifieke afwijkingen bestaan op de geheimhoudingsverplichting in het kader van de Welzijnswet in hoofde van de sociale inspecteurs.

3.3.6. De administratieve instantie dient bovendien na te gaan of de openbaarmaking afbreuk doet aan de belangen die de wetgever door middel van de geheimhoudingsplicht beoogt te beschermen (RvSt., nr. 261.840 van 20 december 2024).

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de geheimhoudingsverplichting wordt ingevoerd naar analogie met wat er

bestaat in het gemeen strafrecht, opdat het beginsel van openbaarheid van bestuur niet kan ingeroepen worden om de in de zogenaamde administratieve fase van het onderzoek verzamelde documenten te bekomen. De wetgever stelt dat *“een administratief onderzoek [immers] op ieder ogenblik [kan] evolueren naar een strafrechtelijk onderzoek. Ten einde te voorkomen dat het bestaan van onderzoeksdaaden of het resultaat ervan al publiek zou worden gemaakt nog voor er een onderzoeksdaad wordt voorgeschreven door het openbaar ministerie of door een onderzoeksrechter of er een epv wordt opgesteld en het geheim van het strafonderzoek formeel ingaat, dient deze geheimhouding in de wet te worden ingeschreven.”* (Parl. St., Kamer, 2023-2024, 3914/001, p. 29-30)

Bij de beoordeling of de door het beroepsgeheim beschermde belangen geschonden worden, zal de administratieve instantie bijgevolg er mee rekening moeten houden of er al dan niet een strafonderzoek door het openbaar ministerie of door een onderzoeksrechter wordt gevoerd. Indien dat niet het geval is, is niet aangetoond dat de belangen die door het beroepsgeheim gediend worden, geschonden worden.

Brussel, 18 maart 2026,

S. JOCHEMS  
Secretaris

L. DONNAY  
Voorzitter