



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

## *Afdeling openbaarheid van bestuur*

18 maart 2026

ADVIES 2026-63

met betrekking tot de weigering om inzage in een dossier

(CTB/053/2026)

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 e-mail van 6 januari 2026 vragen Meesters An Deprez en Arthur Vandemoortele, namens hun cliënt, nv AG Insurance, aan de Dienst Toezicht Welzijn op het Werk, Directie Antwerpen (FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg – hierna: “Dienst Toezicht Welzijn op het Werk”) om het volgende:

*“In het dossier onder hogervermelde referte worden wij geraadpleegd door nv AG Insurance, arbeidsongevallenverzekeraar van Accent Jobs For People.*

*Op 15 augustus 2024 deed zich een arbeidsongeval voor waarvan dhr. Patrick Boon het slachtoffer werd.*

*Dit ongeval deed zich voor toen dhr. Boon door middel van een rolbrug een generator op een oplegger trachtte te laden.*

*Tijdens het zakken van de generator raakte de hand van het slachtoffer, ten gevolge van een zijwaartse beweging van de generator, geklemd tussen de generator en de opstaande wand van het laadplateau.*

*Ten gevolge van het ongeval liep het slachtoffer een breuk in diens linkerhand op.*

*Het arbeidsongeval zou bij u gekend zijn onder referte 014/2024/6319.*

*Bij analyse of cliënte de vordering van het slachtoffer zou kunnen instellen is zij afhankelijk van het onderzoek dat gevoerd werd.*

*Teneinde de rechten van cliënte te vrijwaren, verzoeken wij u, indien in deze zaak een verder onderzoek zou zijn gevoerd, ons een kopie van uw dossier te bezorgen.*

*Wij verwijzen hiervoor naar de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.*

*Cliënte wenst tevens te vernemen of er al dan niet een PV werd opgemaakt in dit dossier.”*

1.2. Per e-mail van 22 januari 2026 antwoordt de Dienst Toezicht Welzijn op het Werk als volgt:

*“Bij onderstaande e-mail van 6 januari 2026 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 29 januari 2026 dient de aanvrager een verzoek tot heroverweging in bij de Dienst Toezicht Welzijn op het Werk:

*“Wij komen terug op onderstaand mailbericht.*

*We hebben uiteraard alle begrip voor uw standpunt, doch ons inziens slaat het geheim van het onderzoek louter op het administratief onderzoek.*

*De resultante van dit administratief onderzoek, zijnde desbetreffende bestuursdocumenten, vallen ons inziens buiten de scope van artikel 58/1 Sociaal Strafwetboek.*

*Het tegendeel zou immers leiden tot een manifest onbillijke situatie in hoofde van het slachtoffer.*

*Het slachtoffer van een arbeidsongeval zou op dergelijke manier immers nooit inzage kunnen krijgen in de documentatie die werd*

*opgesteld naar aanleiding van het onderzoek gevoerd door uw diensten, maar geen gevolg krijgen bij het arbeidsauditoraat.*

*Dergelijke documenten zouden in die hypothese niet door uw diensten mogen worden bekendgemaakt en zouden evenmin raadpleegbaar zijn via het arbeidsauditoraat, vermits het arbeidsauditoraat geen kennis zou hebben van dit dossier.*

*Hoewel het onderzoek mogelijks niet leidt tot een correctionele vervolging, kan dit onderzoek zeer nuttige elementen bevatten die het mogelijk maken voor het slachtoffer om op burgerlijk vlak zijn rechten uit te oefenen op grond van art. 1382 e.v. OBW.*

*Indien het slachtoffer noch via het arbeidsauditoraat, noch via uw diensten kennis zou kunnen krijgen van dit onderzoek of de resultaten hiervan, zou dit leiden tot de situatie waarin nalatige ondernemingen bevoordeeld worden en het slachtoffer jammer genoeg in de kou blijft staan.*

*Teneinde succesvol de burgerlijke rechtsvordering van het slachtoffer te kunnen uitoefenen, zal het slachtoffer immers het bewijs van de welzijnsinbreuken bij de onderneming moeten leveren.*

*Bij gebrek aan informatie uit het gevoerde onderzoek zal het zeer moeilijk, dan wel onmogelijk zijn aan deze bewijslast te voldoen.*

*Op die manier worden nalatige ondernemingen, die geen (of een te beperkt) omstandig verslag opstellen de facto bevoordeeld.*

*Het slachtoffer zal zelf immers nooit kennis hebben van de onderzoeksmaatregelen die door uw diensten zijn gesteld.*

*Hierdoor zal het slachtoffer nooit slagen in zijn bewijslast.*

*Het wordt nu reeds al te vaak opgeworpen dat het slachtoffer niet zou slagen in zijn bewijslast, dit zelfs met voorlegging van het dossier van uw diensten.*

*Ons inziens dient de vergelijking gemaakt te worden met het geheim van het onderzoek in strafzaken zoals voorzien in art. 28 quinquies Sv.*

*Ondanks het feit dat het opsporingsonderzoek in se geheim is, wordt hierbij toch inzage verleend aan belanghebbende partijen wanneer bijvoorbeeld een beslissing tot seponering is genomen.*

*Wanneer die logica mutatis mutandis wordt toegepast op het administratief onderzoek dat werd afgerond met bijvoorbeeld een schriftelijke waarschuwing, menen wij dat kennisname van het resultaat van het onderzoek en deze bestuursdocumenten mogelijk moet zijn.*

*Het tegendeel zou leiden tot een nefaste situatie voor slachtoffers van arbeidsongevallen.*

*Net om voormelde redenen hebben wij al jaren de afspraak met TWW West-Vlaanderen dat wij na afronding van het onderzoek inzage kunnen krijgen in het gevoerde onderzoek en de gevolgen die hieraan werden gegeven.*

*Gelet op alle bovenstaande verzoeken we u vriendelijk ons kopie van uw dossier te bezorgen in het kader van de openbaarheid van het bestuur. ”*

1.4. Per e-mail van 25 februari 2026 antwoordt de Dienst Toezicht Welzijn op het Werk als volgt:

*“Met uw e-mail van 29/01/2026 diende u opnieuw een verzoek in in het kader van openbaarheid van bestuur.*

*Wij handhaven onze weigeringsbeslissing van 22/01/2026.*

*U kunt een administratief beroep hiertegen indienen bij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten.”*

1.5. Per e-mail van 2 maart 2026 richt de aanvrager een verzoek tot heroverweging aan de Dienst Toezicht Welzijn op het Werk:

*“Wij hebben kennis genomen van uw bericht van 25 februari ll.*

*Middels huidig schrijven verzoeken wij u uw beslissing te heroverwegen.*

*Voor de motivering van ons verzoek verwijzen wij naar de inhoud van ons eerder verzoek tot inzage, hetwelk wij als bijlage voegen.*

*Ter volledigheid merken wij graag op dat wij thans eveneens gemandateerd werden door het slachtoffer om namens hen inzage te krijgen in het gevoerde onderzoek en de resultaten hiervan.*

*In bijlage voegen wij het bericht van het slachtoffer.”*

1.6. Bij e-mail van diezelfde datum richt 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, gebaseerd op de argumenten in het verzoek d.d. 29 januari 2026.

## **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 Toezicht 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 Konings 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 Toezicht 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.

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 het volledige dossier (d.w.z. de onderzoeksdaden en resultaten van de onderzoeksdaden) en valt bijgevolg onder het voorwerp van de geheimhoudingsverplichting.

3.3.5.2 Artikel 58/1 van het Sociaal Strafwetboek maakt het mogelijk om bij wet van de geheimhoudingsverplichting af te wijken.

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).

De Dienst Toezicht Welzijn op het Werk dient na te gaan of er, o.a. op grond van de Arbeidsongevallenwet, geen dergelijke specifieke uitzonderingen van toepassing zijn op de geheimhoudingsverplichting bedoeld in artikel 58/1 van het Sociaal Strafwetboek.

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 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 onderzoeksdaten 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