DEPARTEMENT
KANSELARIJ &
BUITENLANDSE ZAKEN

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Koning Albert II laan 15, bus 207
1210 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2026/210

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Bevoegdheid beroepsinstantie

Bestuursdecreet van 7 december 2018, titel II, hoofdstuk 3, afdeling 6.

Besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie.

Voorafgaande procedure

Op 22 april 2026 diende [redacted] (hierna vermeld als: verzoeker), een verzoek in bij het Centrum Algemeen Welzijnswerk Limburg (hierna vermeld als: CAW Limburg) om een afschrift te verlenen van de volgende documenten naar aanleiding van de stopzetting van het traject in zijn dossier binnen de neutrale bezoekruimte (fase 2):

- De motivering en redenen voor de stopzetting van het traject
- Interne nota's, verslagen of evaluaties die aan de basis liggen van deze beslissing
- Eventuele communicatie (intern of extern) met betrekking tot deze stopzetting
- Beleidsrichtlijnen of procedures die hierbij werden toegepast.

Op 6 mei 2026 werd voormeld openbaarheidsverzoek afgewezen door CAW Limburg.

Op 7 mei 2026 diende verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie tegen de voormelde weigeringsbeslissing vanwege CAW Limburg.

Dit beroep werd geregistreerd op 12 mei 2026.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek van verzoeker dateert van 22 april 2026.

De weigeringsbeslissing van CAW Limburg dateert van 6 mei 2026 en maakt geen melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. De beroepstermijn vangt bijgevolg pas aan vier maanden na kennisgeving van de beslissing.

Het beroepschrift van verzoeker d.d. 7 mei 2026 is dan ook tijdig ingediend en wordt als **ontvankelijk** beschouwd.

Gegrondheid van het beroep

Overeenkomstig artikel II.31, eerste lid Bestuursdecreet heeft het recht op passieve openbaarheid betrekking op bestuursdocumenten. Op grond van deze bepaling is elke instantie in principe verplicht aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten.

De openbaarmaking kan slechts geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen II.33 tot en met II.39 van voormeld decreet.

1. Aangevochten beslissing

CAW Limburg nam op 6 mei 2026 de hierna vermelde beslissing:

" *Ivm de motivering en reden van stopzetting zullen jullie in de komende dagen het stopzettingsverslag mogen verwachten.*
De communicatie ivm de stopzetting kreeg je reeds per e-mail, alsook enkele voorstellen om hierrond een gesprek te hebben.
De beleidsrichtlijnen en procedures alsook de beslissingscriteria mocht je reeds bij aanvang van het traject in de bezoekruimte ontvangen. "

2. Inhoud beroepschrift

Verzoeker gaat niet akkoord met de beslissing van CAW Limburg en verwoordt zijn beroep als volgt:

"De redenen voor stopzetting zijn nog niet echt duidelijk voor mij. Hoe komt het dat twee weken na de beslissing om naar fase 2 over te gaan het traject plots wordt stopgezet? Dit blijft moeilijk te begrijpen nu de bezoeken net goed begonnen te gaan. Hoe komt dit? Nu is de continuïteit verbroken en kan ik geen band met [redacted] opbouwen.

Zou ik de beleidsrichtlijnen en procedures nogmaals mogen ontvangen? Graag zou ik ook alle interne nota's en verslagen ontvangen die deze beslissing ondersteunen alsook communicatie met andere externen over dit dossier. "

3. Standpunt van de beroepsinstantie

De beroepsinstantie heeft contact opgenomen met CAW Limburg om meer toelichting te geven bij dit openbaarheidsverzoek en om aan te geven welke documenten ze hierover in haar bezit heeft en welke daarvan werden bezorgd aan verzoeker.

CAW Limburg bezorgde de gevraagde informatie aan de beroepsinstantie op 18 mei 2026 en 26 mei 2026.

De beroepsinstantie bespreekt hierna de verschillende onderdelen van de openbaarheidsaanvraag van verzoeker:

a) *De motivering en redenen voor de stopzetting van het traject*

Uit de ingewonnen informatie is gebleken dat er op 9 mei 2026 vanuit CAW Limburg een mail werd gestuurd naar verzoeker, met als bijlage het stopzettingsverslag van het traject van contactherstel tussen verzoeker en [redacted] in de Bezoekruimte. De beroepsinstantie ontving een afschrift van de voormelde mail d.d. 9 mei 2026.

De beroepsinstantie stelt dan ook vast dat vanuit CAW Limburg op 9 mei 2026 alsnog aan de verzuchtingen van de verzoeker is tegemoet gekomen: hij ontving een afschrift van de motivering en redenen voor de stopzetting van het traject.

Intussen werd de beroepsinstantie ook geïnformeerd vanuit CAW Limburg dat de beide ouders een toevoeging hebben gedaan aan het stopzettingsverslag, waarna alle partijen, ook verzoeker dus, een afschrift hebben bekomen van het aangevulde stopzettingsverslag, inclusief de toevoegingen, dat werd doorgestuurd naar de bevoegde rechtbank in dit dossier.

Bijgevolg kan de beroepsinstantie enkel maar vaststellen dat het ingestelde beroep, voor dit onderdeel, als **zonder voorwerp** dient te worden beschouwd

b) *Interne nota's, verslagen of evaluaties die aan de basis liggen van deze beslissing en interne communicatie met betrekking tot de stopzetting van het traject*

De beroepsinstantie is in casu van oordeel dat, met betrekking tot de opgevraagde documenten, deze niet openbaar kunnen gemaakt worden in toepassing van artikel II.34, 1° van het Bestuursdecreet. Deze uitzonderingsgrond legt de bestuursinstanties op om een aanvraag tot openbaarmaking, voor zover die geen betrekking heeft op milieu-informatie, af te wijzen als de openbaarmaking afbreuk doet aan de geheimhoudingsverplichting, vastgesteld in een aangelegenheid waarvoor de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest bevoegd is.

De beroepsinstantie verwijst hiervoor verder naar de geheimhoudingsverplichting die uitdrukkelijk is voorzien in artikel 9 van het Decreet Algemeen Welzijnswerk (decreet van 8 mei 2009):
Iedereen die met toepassing van dit decreet in contact komt met gebruikers, eerbiedigt hun ideologische, filosofische of godsdienstige overtuiging en is tot geheimhouding verplicht.

Ook in artikel 7 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende de integrale jeugdhulp (de jeugdhulpverlening die aangeboden wordt via een CAW valt hier ook onder) is de hierna vermelde geheimhoudingsplicht uitdrukkelijk ingeschreven:
Met behoud van de toepassing van artikel 72 tot en met 76, waaronder het gezamenlijk en gedeeld beroepsgeheim, zijn alle personen die hun medewerking verlenen aan de toepassing van dit decreet, gebonden door de geheimhoudingsplicht met betrekking tot de gegevens waarvan ze bij de uitoefening van hun opdracht kennis krijgen en die daarmee verband houden.

Elke overtreding van dit artikel wordt gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en met een geldboete van honderd euro tot vijfhonderd euro.

Met verwijzing naar de beide voormelde decretale bepalingen, en gelet op de gevoeligheid van dergelijke dossiers, is het zo dat elke CAW -hulpverlener, inclusief de stagiair en vrijwilliger die in contact komt met cliënten of toegang heeft tot bepaalde cliëntinfo, gebonden is aan het beroepsgeheim zoals vastgelegd in artikel 458 van het Strafwetboek: *Geneesheren, heelkundigen, officieren van gezondheid, apothekers, vroedvrouwen en alle andere personen die uit hoofde van hun staat of beroep kennis dragen van geheimen die hun zijn toevertrouwd, en deze bekendmaken buiten het geval dat zij geroepen worden om in recht of voor een parlementaire onderzoekscommissie getuigenis af te leggen en buiten het geval dat de wet hen verplicht die geheimen bekend te maken, worden gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en met geldboete van honderd euro tot vijfhonderd euro.*

Alle informatie die aan de CAW- hulpverlener wordt toevertrouwd valt onder de geheimhouding. De term 'toevertrouwen' heeft een ruime betekenis: ook dingen die een hulpverlener vaststelt, leest in een dossier of verneemt van anderen, vallen onder de geheimhouding. De informatie blijft geheim, ook na het einde van de hulpverlening of na stopzetting van je arbeids-, stage- of vrijwilligerscontract. De cliënt kan de CAW -hulpverlener niet ontslaan van het beroepsgeheim.

Het doel van voormelde geheimhoudingsverplichting bestaat erin dat de vertrouwelijke gegevens en informatie die gedeeld wordt binnen het werkingskader van een CAW vertrouwelijk blijven en niet ter kennis kunnen komen van derden, gelet op de bescherming van de belangen van de kinderen die steeds centraal staan in deze hulpverlening en waarvoor een vertrouwensrelatie uiteraard strikt noodzakelijk is.

De beroepsinstantie moet dus concluderen dat er inderdaad een decretale geheimhoudingsplicht werd ingeschreven in zowel het Decreet Algemeen Welzijnswerk als in het decreet betreffende de integrale jeugdhulp. Op grond daarvan mag en kan er dus geen informatie worden vrijgeven omtrent de inhoud en het verloop van dit concrete hulpverleningsdossier.

Artikel II.34, 1° van het Bestuursdecreet formuleert een absolute uitzonderingsgrond. De vaststelling dat de openbaarmaking afbreuk doet aan de decretaal voorziene geheimhoudingsplicht volstaat om de aanvraag af te wijzen, zonder dat het belang van de openbaarheid daartegen kan worden ingebracht. Bovendien is het zo dat de personeelsleden van een CAW strafrechtelijk kunnen worden vervolgd voor het niet naleven van het beroepsgeheim.

De beroepsinstantie is daarom van oordeel dat om voormelde redenen (decretale geheimhoudings-verplichting) de openbaarmaking van de door verzoeker gevraagde documenten ontegensprekelijk valt onder de vertrouwelijke gegevens die beschermd worden via het beroepsgeheim, zoals opgelegd in zowel het Decreet Algemeen Welzijnswerk als in het decreet betreffende de integrale jeugdhulp.

Het ingestelde beroep wordt om die reden, voor dit onderdeel, dan ook als ongegrond beschouwd.

c) <u>Externe communicatie met betrekking tot deze stopzetting</u>

De beroepsinstantie stelt vast, uit de verkregen informatie vanuit CAW Limburg, dat de mail d.d. 9 mei 2026 aan verzoeker, waarbij het stopzettingsverslag werd toegestuurd aan verzoeker de enige externe communicatie uitmaakt die er is geweest in verband met de stopzetting van het traject.

Er heeft naar aanleiding van de stopzetting van het traject ook nog een digitaal gesprek plaats gevonden tussen de hulpverlener van het CAW Limburg en verzoeker rond deze stopzetting.

Aangezien voormelde mail d.d. 9 mei 2026 gericht was aan verzoeker, gaat de beroepsinstantie er logischerwijze van uit dat verzoeker uiteraard in het bezit is van deze mail, daar de mail aan hem was gericht.

Het ingestelde beroep wordt voor dit onderdeel dan ook als **zonder voorwerp** beschouwd.

d) De beleidsrichtlijnen of procedures die werden toegepast

Uit de ingewonnen informatie is gebleken dat het CAW Limburg al van in het begin van het traject verzoeker heeft geïnformeerd over de werking van de bezoekruimte, via de folder van de bezoekruimte, het huishoudelijk reglement en de sectorale beslissingscriteria zoals omschreven in de sectortekst cliëntinfo bij het instapgesprek van beide ouders. De verzoeker heeft de hierna vermelde documenten dus al eerder ontvangen bij de opstart van het traject:

- WOS-criteria: de sectorale beslissingscriteria voor weigering, opschorting of stopzetting van een traject
- Infofolder in verband met begeleiding in de Bezoekruimte
- Het huishoudelijk reglement rond de Bezoekruimte
- Extra informatiefolder voor de ouders rond de Bezoekruimte CAW Limburg

De verzoeker werd dus al eerder in kennis gesteld van de beleidsrichtlijnen en procedures rond de Bezoekruimte en de beslissingscriteria die gehanteerd worden bij trajecten rond contact- en relatieherstel tussen ouders en kinderen.

De beroepsinstantie is dan ook van oordeel, gelet op het feit dat verzoeker de voormelde informatie al heeft ontvangen bij de opstart van het traject, dat het ingestelde beroep voor dit onderdeel als **ongegrond** moet worden beschouwd.

Daarnaast beschikt CAW Limburg in dit verband nog over een lijvig document met sectorafspraken 2025 voor het omgaan met cliëntinformatie in de hulpverlening. Het gaat hier om een deontologische code, ontwikkeld door een expertengroep, die een zuiver intern werkinstrument uitmaakt voor alle hulpverleners en partners binnen de CAW, waarbij een eenduidig, sectoraal kwaliteitskader aangeboden wordt om de kwaliteit van de hulpverlening in de Algemene Welzijnssector te verhogen. De beroepsinstantie mocht een afschrift ontvangen van dit intern werkinstrument.

De beroepsinstantie is van oordeel dat voormeld intern werkinstrument met sectorafspraken 2025 te beschouwen is als interne communicatie in de zin van artikel 33, 3° van het Bestuursdecreet, waarbij het belang van de uitzonderingsgrond primeert op het openbaar belang van de openbaarheid.

Op basis van de vermelde uitzondering op het openbaarheidsprincipe mogen overheidsinstanties een aanvraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten afwijzen wanneer deze betrekking heeft op interne communicatie, tenzij het belang van de openbaarheid zou primeren: "*Tenzij het belang van de openbaarheid primeert, mogen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag afwijzen: (…) 3° als de aanvraag betrekking heeft op interne communicatie.*"

De Memorie van Toelichting bij art. II.33, 3° van het Bestuursdecreet (Parl.St., Vl.Parl. 2020-2021, nr. 780/1, 90-93) verduidelijkt dat deze uitzondering betrekking heeft op de interne uitwisseling van berichten,

communicatie en mailwisseling tussen kabinetten en administratie, en administratie en kabinetten onderling. Daarbij zijn er geen beperkingen wat de inhoud van "communicatie" betreft: het kan zowel gaan om persoonlijke beleidsopvattingen als feitelijke informatie of loutere data, zolang die informatie kadert in de voorbereiding van een beslissing of in het zoeken naar een oplossing van een specifiek probleem.

Het begrip "intern" houdt in dat het gaat om informatie die niet buiten de muren van de overheidsinstantie terechtkomt, in het bijzonder wanneer zij niet is bekendgemaakt aan een derde of niet beschikbaar is gesteld aan het publiek. De interne berichten waarvan in casu de openbaarmaking wordt gevraagd zijn, zoals vermeld, gedachtewisselingen, standpunten, beoordelingen of adviezen die vanuit bepaalde invalshoeken worden bijgebracht en die niet bedoeld zijn om verspreid te worden buiten de overheidsinstantie. Bepaalde documenten (zie verder) moeten als intern beschouwd worden "mits zij vóór de ontvangst ervan door deze instantie niet beschikbaar was of had moeten worden gesteld aan het publiek en zij niet buiten de muren van die instantie terechtkomt nadat zij deze informatie heeft ontvangen." (arrest HvJ EU, 20 januari 2021, randnummer 43 – C-619/19).

Ook informatie die een overheidsinstantie van een externe bron heeft ontvangen, kan intern zijn "mits zij vóór de ontvangst ervan door deze instantie niet beschikbaar was of had moeten worden gesteld aan het publiek en zij niet buiten de muren van die instantie terechtkomt nadat zij deze informatie heeft ontvangen." (arrest HvJ EU 20 januari 2021, randnummer 43 – C-619/19)." (Parl. St., Vl. Parl., 2020-2021, nr. 780/1, 92).

De beroepsinstantie is in casu van oordeel dat het intern werkinstrument met sectorafspraken te beschouwen is als dergelijke 'interne communicatie' in de zin van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet. De interne communicatie die het voorwerp van deze uitzonderingsgrond vormt betreft de vrije gedachtewisseling binnen de overheid over een dossier, beleidsproces, advies of (ontwerp)regelgeving. Ook de persoonlijke inzichten van ambtenaren in het kader van de voorbereiding van een beslissing of in het zoeken naar een oplossing van een specifiek probleem vormen het voorwerp van de vermelde uitzonderingsgrond, nu de openbaarmaking daarvan tot gevolg zou kunnen hebben dat ze zeer terughoudend worden in hun interne schriftelijke communicatie of notulering, waardoor een vlotte besluitvorming gehinderd wordt.

Een zekere mate van 'beleidsintimiteit' en vertrouwelijkheid is nu eenmaal noodzakelijk om te komen tot een effectieve besluitvorming of beleidsvoering. Dat was ook het uitgangspunt van de Europese richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie (zie antwoord van de Commissie op de schriftelijke vraag 3955/03): "Interne mededelingen bereiden een administratieve beslissing voor; een administratie moet de verschillende argumenten voor of tegen een beslissing over een specifiek probleem schriftelijk kunnen vastleggen, zonder dat deze interne beraadslagingen openbaar worden gemaakt. Het essentiële element is immers de administratieve beslissing en de eventuele rechtvaardiging daarvan, niet de manier waarop die beslissing tot stand is gekomen."

De doelstelling van de ingeroepen uitzondering is om de overheidsinstanties het recht te bieden hun interne raadplegingen en beraadslagingen te beschermen als dat noodzakelijk is om hun taken uit te voeren, met andere woorden als de openbaarmaking van het document het besluitvormingsproces ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt. In casu gaat het om een deontologische code, een intern werkinstrument die de hulverleners in de Algemene Welzijnssector in het algemeen en voor de CAW's in het bijzonder een praktische leidraad aanbiedt om op een professionele en ethisch verantwoorde manier de hulpverleningsdossiers correct af te handelen.

De memorie van toelichting stelt m.b.t. de belangenafweging het volgende: “De uitzonderingen worden alleen ingeroepen als het belang van de openbaarheid niet primeert. Daarmee wordt bedoeld: een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Deze bepaling betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover de belangen die met de uitzonderingen beschermd worden. Het gaat om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort..” (Parl.St. Vl.Parl. 2017-18, 1656/1, 56).

De beroepsinstantie is in casu van oordeel dat de bescherming van de interne communicatie (de interne deontologische code voor de hulpverleners binnen de CAW’s) geacht wordt te primeren. Er is geen openbaar algemeen belang aanwezig in casu voor een openbaarmaking van die voormelde interne deontologische code in de zin van artikel II.33 van het Bestuursdecreet en een dergelijk algemeen openbaar belang wordt evenmin aannemelijk gemaakt in het openbaarheidsverzoek of beroepschrift door verzoeker.

Voor dit onderdeel is het beroep bijgevolg **ongegrond**.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van [redacted] d.d. 7 mei 2026 tegen de weigeringsbeslissing vanwege CAW Limburg wordt als ontvankelijk doch deels zonder voorwerp en deels ongegrond beschouwd.

Brussel, 5 juni 2026

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter