

NOTA AAN DE LEDEN VAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft: Voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende de subsidiëring van projecten betreffende preventieve infrastructurele maatregelen inzake agressie, vrijheidsbeperking of vrijheidsberoving in bepaalde voorzieningen van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Principiële goedkeuring**

Bijlagen:

- het voorontwerpbesluit van de Vlaamse Regering;
- het advies van de Inspectie van Financiën van 2 juli 2018;
- aanvraag begrotingsakkoord, d.d. 2 juli 2018.

1. INHOUDELIJK

1. Situering

In de thematische inspectieronde van Zorginspectie naar de uitvoeringspraktijk van vrijheidsbeperkende maatregelen en naar het preventieve beleid en verbeterbeleid in de Vlaamse Kinder- en Jeugdpsychiatrische diensten, werd vastgesteld dat veel voorzieningen kampen met onaangepaste infrastructuur om een degelijk preventief beleid te realiseren.

Uit de vaststellingen blijkt ondermeer dat:

De veiligheid van patiënten tijdens afzondering en separatie is niet altijd en overal voldoende gegarandeerd. Er zijn problemen met de infrastructuur van ruimtes waar afzonderingen en separaties worden toegepast en het toezicht op de patiënten tijdens afzondering en separatie is niet altijd en overal sluitend. Er zijn grote verschillen in de inrichting van afzonderings- en separatieruimtes; de veiligheid is niet in orde in de helft van de ruimtes. Het gaat daarbij om het risico op zelfverwonding of suicide, het voorhanden zijn van een oproepsysteem dat bereikbaar is voor patiënten en de mogelijkheid tot visueel toezicht. Ook patiëntenkamers worden soms gebruikt om patiënten in onder te brengen met afgesloten deur, terwijl ze niet voldoen aan de veiligheidsverwachtingen van ruimtes voor afzondering en separatie. (...)

Niet op alle afdelingen beschikt men over voldoende mogelijkheden om een preventief beleid van conflictpreventie en de-escalatie infrastructureel te ondersteunen. Een aantal afdelingen hebben een variatie aan ruimtes voor verschillende gradaties van vrijheidsbeperking.

https://www.departementwvg.be/sites/default/files/media/documenten/2017_Zorginspectie_samenvatting_beleidsrapport_VBM.pdf

Voorliggende regelgeving wil aan deze vaststelling tegemoet komen, en het mogelijk maken om voor bepaalde doelgroepen/zorgvormen subsidies te krijgen voor de punctuele en doelgerichte aanpassingen aan gebouw en de omgeving i.f.v. preventie van agressie en vrijheidsbeperking.

Het moet gaan om intelligente, beperkte ingrepen aan de bestaande setting met een grote meerwaarde voor de doelgroep. Indien een zeer grondige verbouwing nodig is, zijn er de bestaande VIPA kanalen voor verbouwing of vervangingsnieuwbouw. Vandaar dat het bedrag per voorziening beperkt is gehouden.

In eerste instantie richt de regelgeving zich voornamelijk tot minderjarigen met verblijfsfunctie in de sectoren

- Jongerenwelzijn: verblijf en beveiligd verblijf, centra voor integrale gezinszorg en de onthaal-, oriëntatie- en observatiecentra
- Personen met een handicap: multifunctionele centra en zorg voor geïnterneerden
- Kinder- en jeugdpsychiatrie: Forensische K- bedden, K- bedden en de (semi)residentiële revalidatiecentra voor kinderen en jongeren met een ernstige medisch-psychologische aandoening en de residentiële revalidatiecentra voor minderjarige verslaafden.

Afhankelijk van de vraag en de evaluatie van het systeem kan later een uitbreiding voorzien worden naar andere zorgvormen of functies.

Voorbereidend traject

Om te komen tot een afbakening van de maatregelen die in aanmerking zouden moeten kunnen komen werden de betrokken sectoren bevroegd, al dan niet via hun koepelorganisatie. De respons op de bevraging werd als basis gebruikt voor de verdere verfijning van de regelgeving.

2. Samenvatting van de inhoud van de nieuwe regelgeving

De regelgeving bepaalt de voorzieningen die in aanmerking kunnen komen in de sectoren van Jongerenwelzijn, Personen met een handicap en de Kinder- en jeugdpsychiatrie.

De voorwaarden waaraan de voorziening dient te voldoen zijn: het erkend zijn als zorgaanbieder en het beschikken over een voldoende lang genotsrecht en het niet mogen bestaan van een ongeoorloofde verwantschap conform het VIPA decreet.

De maatregelen die in aanmerking komen worden bepaald, en zijn zoals eerder gesteld gebaseerd op een bottom-up bevraging van de sector, en ook op de ervaringen met goede praktijken vanuit Zorginspectie. Het gaat om 4 groepen van maatregelen, met een aantal onderverdelingen:

1. Maatregelen die te maken hebben met de aangepaste inrichting van de buitenomgeving
 - a. De aanleg van sportvelden (zoals bijvoorbeeld multisportvelden).
 - b. De installatie van buitenspeeltoestellen: afhankelijk van de leeftijd/ doelgroep kan het hier gaan om speeltoestellen, maar ook bijvoorbeeld outdoorfitness toestellen.
 - c. De aanleg van een buitenruimte.
2. Maatregelen die te maken hebben met de punctuele herinrichting of aanpassing van bestaande kamers of gemeenschappelijke ruimten
 - a. Maatregelen om ruimten op te delen of prikkelarm te maken: dit kan gaan om flexibele wanden, kasten, maar zoals blijkt uit de bevraging is het akoestisch comfort vaak ondermaats. Maatregelen die daarop inzetten kunnen ook hieronder vallen.
 - b. Maatregelen om een veiliger omgeving te realiseren: dit kan gaan om ingrepen waardoor met beter toezicht kan worden gehouden (vb. door het installeren van (veiligheids)glaspartijen tussen bepaalde ruimten).

3. Het installeren van zorgtechnologie.
 - a. Om het toezicht te verbeteren, zoals bijvoorbeeld weldoordacht geplaatste camera's, of de mogelijkheid om technologie van buiten de kamer te besturen.
 - b. Alarm- en oproepsystemen, zoals sleutelplansystemen op deuren, alarmknoppen, akoestische systemen.
4. Maatregelen die tot doel hebben specifieke ruimten in te richten, te herinrichten of uit te rusten i.f.v. preventie van agressie of vrijheidsbeperking, of ter uitvoering van veilige vrijheidsbeperking.
 - a. Ruimten voor ontspanning
 - b. Ruimten voor rust en comfort: stilteruimte, comfort rooms, ruimten waar men zich kan in terug trekken bij overprikkeling.
 - c. Ruimten voor dagbesteding
 - d. Ruimte voor afzondering: ruimte waar men op een veilige manier in afzondering kan verblijven, met het nodige toezicht en comfort (daglicht, voldoende ruimte, oproep- en toezichtstelsel edm.).

Voor bestaande gebouwen kunnen alle type van maatregelen worden aangevraagd. Voor toekomstige VIPA nieuwbouw- of uitbreidingsprojecten kan men enkel beroep doen op de maatregelen rond de buitenruimte. Er wordt verondersteld dat de nodige maatregelen m.b.t. de gebouwen ter preventie van agressie meegenomen worden in het nieuwbouw- of uitbreidingsproject. Voor toekomstige VIPA dossiers voor verbouwingen, kunnen de maatregelen die in een project binnen het voorliggende kader vallen, niet nog eens aangevraagd worden in het verbouwingsproject. Een maatregel kan met andere woorden niet tweemaal gesubsidieerd worden.

Wat betreft de procedure zal er gewerkt worden met periodieke openbare oproepen, waarbij een voorziening een project volgens een bepaalde samenstelling kan indienen. Het VIPA zal de ingediende aanvragen toetsen op ontvankelijkheid, waarna deze worden voorgelegd aan een beoordelingscommissie. De beoordelingscommissie bestaat uit een vertegenwoordiger(s) van het VIPA en de vertegenwoordigers van de functioneel bevoegde agentschappen.

Het zal ook mogelijk zijn om een gezamenlijke aanvraag door verschillende voorzieningen in te dienen. Zij zullen een hoofdaanvrager aanduiden, en een afsprakenkader rond de realisatie en beheer van het project in de vorm van een samenwerkingsovereenkomst bezorgen bij hun aanvraag.

Om een duidelijke relatie te kennen tussen het voorliggend project en de algemene visie waarbinnen het project kadert, zal in het aanvraagdossier een visienota moeten zitten waarin de aanvrager zijn visie en beleid rond preventie van agressie en in voorkomend geval vrijheidsbeperking duidt. De componenten die daarbij aan bod dienen te komen worden bepaald. De bestaande infrastructuur moet worden geëvalueerd in de optiek van agressiepreventie, met de huidige plus- en minpunten. Daarnaast schetst de aanvrager ook wat zijn langere termijn infrastructuurplannen zijn, ook hier met een bijkomende duiding rond de problematiek van preventie van agressie. Het project waarvoor de subsidies worden aangevraagd, zal door de aanvrager worden uitgewerkt in een projectnota, met toevoeging van de plannen en een kostenraming. De projectnota zal ook de beoogde kwaliteiten rond vooropgestelde thema's verder beschrijven.

In het aanvraagdossier zal een ook weergave van de procesmatige aanpak van het project zitten, met ondermeer de betrokkenheid van gebruikers, personeel of andere belanghebbenden zitten, waarbij ook de multidisciplinaire aanpak en eventuele (toekomstige) samenwerkingsverbanden geschetst worden. Hierbij kan ook de geplande aanpak voor de verdere uitvoering van het project zitten.

De regelgeving bepaalt de beoordelingscriteria waarop de beoordelingscommissie haar advies zal baseren. De regelgeving maakt het mogelijk om bijkomende inlichtingen te

vragen bij onduidelijkheden, maar het zal niet mogelijk zijn om een project inhoudelijk bij te sturen na indiening. (Omwille van de gelijke behandeling van de verschillende aanvragen.)

Het advies van de beoordelingscommissie zal de in aanmerking komende aanvragen bepalen, met de vermelding van de bijhorende subsidiebedragen. Indien nodig, zal de commissie een rangschikking bepalen, om rekening te houden met het beschikbare budget.

De minister beslist over de toekenning van de subsidie, na advies van Inspectie van Financiën. Pas na ontvangst kan de aanvrager starten met de werken die het voorwerp uitmaken van het ingediende project, of desgevallend de bestelling plaatsen. Werken uit het verleden komen m.a.w. niet in aanmerking. De aanvrager heeft 2 jaar om het project te realiseren, en brengt het Fonds daarvan op de hoogte; bepalingen worden opgenomen ingeval deze termijn niet gehaald wordt.

De betaling van de subsidies gebeurt in één schijf, bij de eindafrekening. De regelgeving bepaalt wat de aanvrager moet indienen om die betaling te ontvangen.

De regelgeving bepaalt een maximaal bedrag per aanvrager. Hierbij wordt rekening gehouden met de uiteenlopende schaalgrootte van voorzieningen, door 2 schalen in te schrijven; voorzieningen met een erkende of vergunde verblijfs capaciteit kleiner dan 50, of groter dan 50. Het is mogelijk dat het bedrag over verschillende aanvragen en eventueel verschillende oproepen wordt gespreid.

De studiekosten worden enkel mee gesubsidieerd als er ook effectief een professionele en onafhankelijke studie wordt gemaakt voor het project. Hiervoor wordt naar analogie met de klassieke VIPA betoelaging een forfait van 10% op het subsidiebedrag voorzien. Er wordt bij eindafrekening een aanpassing van het subsidiebedrag voorzien, indien de gemaakte kosten lager liggen dan voorzien.

Eén jaar na ingebruikname zal de aanvrager zijn project evalueren in het kader van de doelstelling van agressiepreventie en vrijheidsbeperking. Het VIPA kan hiertoe een model opmaken.

Tenslotte worden er toezicht en maatregelen voorzien in het besluit. Volgend uit het VIPA decreet zullen onroerende investeringen minimaal 25 jaar in gebruik gehouden dienen te worden. Roerende investeringen dienen minimaal 5 jaar in gebruik gehouden te worden. De aanvrager dient het project als een goede huisvader te beheren, gedurende die periode. Indien hier niet aan wordt voldaan, zullen de subsidies worden teruggevorderd.

Met betrekking tot staatssteun:

Voor het voornoemde besluit zijn er geen specifieke bepalingen vereist in het kader van de staatssteun. In dit besluit wordt de doelgroep beperkt tot die voorzieningen in de sector met een niet-economisch karakter. Het betreft immers voorzieningen die zoals in het verleden nog altijd bijna uitsluitend rechtstreeks door de overheid worden gefinancierd. Die organisaties halen hun middelen derhalve niet uit de markt, maar uit financiering via het solidariteitsmechanisme. De betrokken voorzieningen worden rechtstreeks gefinancierd uit overheidsmiddelen en leveren op basis daarvan hun diensten aan de personen die zijn aangesloten op basis van een universele dekking. Het Hof van Justitie hebben voor de publieke ziekenhuizen bevestigd dat, waar dit soort structuur bestaat, de betrokken organisaties niet handelen als ondernemingen (DAEB-mededeling in publicatieblad Europese Unie, 11.1.2012, p. C 8/7).

3. Artikelsgewijze bespreking

Hoofdstuk 1. Definities

Artikel 1.

Dit artikel bevat de definities.

Hoofdstuk 2. Investeringssubsidie

Afdeling 1. Toepassingsgebied

Artikel 2.

Dit artikel bepaalt de zorgvormen waarvoor deze specifieke investeringsbetoelaging kan worden aangevraagd.

Artikel 3 - 4.

Bepaalt voorwaarden waaraan een aanvrager moet voldoen, in overeenstemming met de bepalingen van het VIPA-decreet en andere systemen van investeringsbetoelaging bij VIPA.

Artikel 5.

Bepaalt de investeringsmaatregelen die in aanmerking kunnen komen voor betoelaging (cf. supra).

Dit artikel bepaalt ook dat er geen andere subsidies kunnen verkregen worden voor eenzelfde maatregel, bij welk type van projecten welke maatregelen kunnen aangevraagd worden, en dat men pas mag starten met de uitvoering van de maatregelen na de beslissing tot toekenning van de subsidie.

Afdeling 2. Procedure

Artikel 6.

Er wordt gewerkt met periodieke oproepen. Aanvragers kunnen hun krachten bundelen en een gezamenlijke aanvraag indienen voor maatregelen die een gezamenlijk nut hebben (bv. de aanleg van een belevingstuin.)

Artikel 7.

Bepaalt de dossiersamenstelling. Belangrijk hierbij is dat de voorgestelde maatregelen moeten kaderen in een door de aanvrager geformuleerde visie en beleid aangaande preventie van agressie.

Artikel 8.

Bepaalt de termijn waarbinnen het VIPA de ontvankelijkheidstoets moet uitvoeren.

Artikel 9.

Dit artikel stipuleert de samenstelling van de beoordelingscommissie en de beoordelingscriteria die door de beoordelingscommissie gehanteerd zullen worden bij het toetsen van de ontvankelijke aanvragen.

De beoordelingscommissie maakt een advies op, dat met het advies van de Inspectie van Financiën voorgelegd wordt aan de minister.

Artikel 10.

De minister beslist over de toekenning van de subsidies, rekening houdend met de beoordelingscriteria, het advies van de beoordelingscommissie en met de beschikbare begrotingskredieten.

Dit artikel stipuleert tevens de termijn van 2 jaar waarbinnen het project moet voleindigd zijn, en dat indien dat niet het geval is dat de beslissing tot toekenning van de investeringssubsidie vervalt. De termijn kan op gemotiveerd verzoek van de aanvragen door de minister verlengd worden ingeval van overmacht.

Artikel 11.

Bepaalt de stukken die de aanvrager bij het VIPA moet indienen opdat het VIPA tot betaling zou kunnen overgaan. De samenstelling van de eindafrekening omvat het overzicht van de gemaakte kosten, de facturen, een bondig verslag van de uitvoering van het project incl. beeldmateriaal, en indien van toepassing de ontwerpstudie(s).

Afdeling 3. Maximaal bedrag van de investeringssubsidie

Artikel 12.

Bepaalt de maximum subsidiebedragen per voorziening in 2 schalen, afhankelijk van de capaciteit van de verblijfsfunctie van de voorziening. Hierbij wordt ook opgenomen dat bij een gezamenlijke aanvraag de bedragen kunnen samengenomen worden.

Afdeling 4. Bedrag van de investeringssubsidie en betaling

Artikel 13.

Bepaalt het subsidiepercentage, dat BTW niet subsidiabel is, en dat ingeval de uiteindelijke gemaakte kosten lager liggen dan de kostenraming, de subsidies aangepast worden.

Afdeling 5. Evaluatie

Artikel 14.

Voorziet een evaluatiemoment 1 jaar na ingebruikname, het Fonds kan daartoe een model ter beschikking stellen.

Afdeling 6. Toezicht en maatregelen

Art 15-17.

Bevatten de toezichtsregeling en de verplichtingen voor de aanvrager.

Hoofdstuk 3. Slotbepaling

Artikel 18.

Behoeft geen toelichting.

2. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP

1 Financiële weerslag van het voorstel:

Het valt moeilijk te voorspellen hoeveel voorzieningen effectief gebruik zullen maken van deze specifieke investeringsbetoelaging. Weliswaar zijn er de uitgevoerde thematische inspectierondes die in theorie een basis zouden kunnen bieden voor deze inschatting, maar daaruit zijn de infrastructurele noden niet op een éénduidige manier af te bakenen.

Het VIPA-budget is een gesloten budget; er kunnen dus maar investeringssubsidies worden toegezegd voor zover er middelen zijn.

2 Advies van de Inspectie van Financiën:

Het advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 2 juli 2018. "De IF kan akkoord gaan met het voorstel. Het begrotingsakkoord is vereist."

3 Begrotingsakkoord:

Het begrotingsakkoord werd aangevraagd op 2 juli 2018.

3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

Er is een impact op de lokale besturen die ook VIPA aanvragers zijn. Er wordt een bijkomende, specifieke en relatief beperkte investeringsbetoelaging gecreëerd die eerder niet mogelijk was.

4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

De wijzigingen hebben geen impact op het personeelbestand.

5. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

Reguleringsimpactanalyse

De regelgeving vormt de resultante van een bevraging bij de betrokken sectoren naar investeringsmaatregelen die opportuun zijn in het kader van de preventie van agressie en omkadering van vrijheidsbeperking. De respons op de bevraging werd als basis gebruikt voor het uitwerken van de regelgeving.

Wetgevingstechnisch en taalkundig advies

Het bijgaande voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan het wetgevingstechnisch en taalkundig advies nr. 2018/300 van 27 juni 2018.

6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerpbesluit van de Vlaamse Regering houdende de subsidiëring van projecten betreffende preventieve infrastructurele maatregelen inzake agressie, vrijheidsbeperking of vrijheidsberoving in bepaalde voorzieningen van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin;
- 2° de Vlaamse minister, bevoegd voor de bijstand aan personen en het gezondheidsbeleid, te gelasten over voornoemd voorontwerpbesluit advies in te winnen van de Raad van State, met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen, zoals bepaald in artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Jo VANDEURZEN
Vlaams minister van Welzijn,
Volksgezondheid en Gezin