

DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME
DE VLAAMSE MINISTER VAN WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID, GEZIN EN ARMOEDEBESTRIJDING

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: impact kortverblijf – actie in gemeenschapsinstellingen

Samenvatting

Op 24 april 2020 nam de Vlaamse Regering in het kader van Corona een aantal belangrijke maatregelen om de druk op de Gemeenschapsinstellingen aan te pakken. De ministers Beke en Demir ontvingen in die periode meerdere analyses en signalen vanuit de magistratuur, waarin een aantal specifieke casussen werden geduid die door een te late opnamecapaciteit geen gepaste reactie zouden kunnen krijgen. Deze situaties werden door de jeugdrechter nochtans gekwalificeerd als 'gevaarlijk voor de openbare veiligheid' (= in het jargon, zogenaamde bufferbare feiten).

De druk leidde tot een hoogtepunt in de gekende spanning met de maatschappelijke opdracht van de gemeenschapsinstellingen inzake openbare veiligheid. We delen de bezorgdheden van de magistratuur. Het gevoel van straffeloosheid of de mate waarmee de jeugdmagistratuur aangeeft niet slagkrachtig te kunnen reageren, zijn zeer legitieme bezorgdheden.

Eén van de maatregelen genomen einde april 2020, nl. het tijdelijk verhogen van de instroomcapaciteit door het mogelijk maken van 'kort verblijf in combinatie met mobiele begeleiding' in de gemeenschapsinstelling, had in eerste instantie een tijdelijk en experimenteel karakter.

Uit de analyse blijkt nu, 9 maanden later, dat net deze maatregel een dermate positieve en beleidsmatige impact heeft op het terugdringen van het aantal weigeringen van jongeren in de gemeenschapsinstellingen, dat we deze maatregel best verlengen.

In vergelijking, naar impact, bedroeg het aantal weigeringen:

- in de periode oktober 2019 tot maart 2020: 256 weigeringen voor bufferbare feiten
- in de periode oktober 2020 tot maart 2021: 11 weigeringen voor bufferbare feiten

In het regeerakkoord zijn al op de middellange termijn maatregelen voor voorzien – o.a. de uitbreiding capaciteit De Grubbe van 40 naar 80 plaatsen en de opvang van jongeren in een verontrustende opvoedingssituatie door private voorzieningen, waardoor de capaciteit van de Gemeenschapsinstellingen voor MOF-jongeren (jeugddelinquentie, als misdrijf omschreven feit) zal stijgen. Deze geplande maatregelen hebben echter pas – zoals decretaal voorzien – ten volle effect vanaf 1 september 2022.

Het afgelopen jaar zijn in het kader van de al gerealiseerde uitbreiding (van 40 naar 45 plaatsen) en in voorbereiding van de verdere uitbreiding van De Grubbe binnen de gemeenschapsinstellingen al een aantal maatregelen genomen, waardoor de verlenging ten opzichte van vorig jaar aanzienlijk minder budget vraagt en de formule vanaf 1 september 2022 volledig kan opgevangen worden vanuit de reguliere werking van de gemeenschapsinstellingen en in partnerschap met de betrokken private voorzieningen.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

Beleidsveld: Opgroeien

Inhoudelijk structuurelement: Jeugdhulp

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Beslissing Vlaamse Regering d.d. 24 april 2020 versterking gemeenschapsinstellingen.

2. INHOUD

Op de Vlaamse Regering van 24 april 2020 werd beslist de instroommogelijkheden van de gemeenschapsinstellingen te verhogen en te differentiëren en dit door meerdere maatregelen.

Een aantal van de maatregelen werden ondertussen vertaald in recurrent beleid. Eén van deze maatregelen willen we eenmalig met één jaar projectmatig verlengen, waarna ook deze formule recurrent kan verankerd worden. Het betreft het experiment 'kort verblijf met mobiele begeleiding'.

Het experiment werd opgezet in functie van twee duidelijke doelstellingen:

- Het verhogen van de instroommogelijkheden van de gemeenschapsinstellingen en het terugdringen van het aantal 'weigeringszaken inzake de zgn. bufferfeiten' in functie van het terugdringen van het aantal weigeringszaken en het gevoel van straffeloosheid;
- Het versterken en versnellen van noodzakelijke partnerschappen inzake beslissingen tot gesloten begeleiding. Door de beslissingslijnen aan te pakken, moest een gedifferentieerde aanpak op maat en een versnelde doorstroom met gepaste begeleiding in de context gerealiseerd worden.

IMPACT VAN DE MAATREGEL

De mate van doelrealisatie van het kortverblijf werd, zoals afgesproken, vanaf de start zeer intensief gemonitord en gerapporteerd naar effect en impact.

In november 2020 vond een eerste evaluatiemoment plaats met vooral een focus op de kwantitatieve gegevens. Doorheen maart 2021 werd een tweede evaluatiemoment voorzien. Dit resulteerde in het samenbrengen van de bevindingen – zowel cijfermatig als inhoudelijk.

Qua hoofdlijnen uit de evaluatie: het experiment wordt als zeer positief geëvalueerd door de verschillende partners op het terrein. De doelrealisatie op de 2 centrale doelstellingen is duidelijk aantoonbaar.

Naar kwantitatieve impact op het aantal weigeringszaken sinds de start op 1 juli 2020 is groot. Voor de periode oktober 2019 tot maart 2020 registreerden we 256 weigeringszaken voor bufferbare feiten¹. Voor dezelfde periode sinds de start van het kortverblijf, bedraagt het aantal weigeringszaken: 11.

Uit de permanente monitoring blijkt dat doorheen bepaalde piekperiodes (met tot meer dan 20 bufferaanvragen vanuit de jeugdrechtbanken per week) de differentiatie via kortverblijf in combinatie met het anticiperen op het aanhouden van deze piekmomenten een efficiënte en noodzakelijke ingreep is in het vermijden van weigeringszaken en het anticiperen/opvangen van deze overdruk. Laatste update naar half april (cijferoverzicht van 14 maart 2021) levert 200 geregistreerde aanvragen kortverblijf op sinds de start.

¹ Bufferbare feiten: minderjarige > 14 jaar, vijf jaar of meer opsluiting en bescherming openbare veiligheid. Uitgesplitst voor de periode 2019-2020: oktober 2019: 32, november 2019: 50, december 2019: 45, januari 2020: 57, februari 2020: 42, maart 2020: 30.

Uit de jaarcijfers van 2020 blijkt overigens – dat ondanks de corona-maatregelen – het aantal gerealiseerde reguliere gesloten opnames jeugddelict in de gemeenschapsinstellingen netto steeg (+6% uit de voorlopige cijfers – nog niet officieel gepubliceerd). Dit bevestigt de indicatie dat voor de meer ernstige jeugddelicten de druk op de gemeenschapsinstelling niet daalde.

Ook inhoudelijk is de input voor de evaluatie positief. Op niveau van het versterken en vereenvoudigen van beslissingen ervaren de partners het werken met herkenbare aanspreekpunten als een zeer grote vooruitgang. Het inzetten op vaste contacten en herkenbare referentiefiguren is een belangrijke meerwaarde.

Het koppelen aan een snel en inhoudelijk gedifferentieerd uitstroomtraject wordt als een grote meerwaarde ervaren. De snelle beschikbaarheid met meerdere opties laat een besluitvorming op maat toe. De Vlaamse regering zorgt er op die manier voor dat ze voor de magistratuur een bijzonder betrouwbare partner is in de aanpak van jongeren die een delict plegen of ervan verdacht worden, en tegelijk ziet ook de samenleving dat er geen ruimte (meer) is voor jongeren om omwille van plaatsgebrek niet de maatregelen te moeten ondergaan die de jeugdrechter aangewezen vindt.

DOORTREKKEN IMPACT

Het totaalpakket van maatregelen na 24 april 2020 bedroeg 2.094.371 euro. De kostprijs was als volgt opgebouwd:

Actie	Budget	Periode	Extra capaciteit
Quarantaine-afdeling De Grubbe	100.000	3 maanden	10
Kortverblijf (60 plaatsen/maand)	1.969.371	1 jaar	60
Overloopcapaciteit verlengen	25.000	1 maand	-
Totaal	2.094.371		

Gelet op het experimentele karakter van kortverblijf werd specifiek hiervoor tijdelijk (t.e.m. juni 2021) het budget van **1.969.371 euro** voorzien. Die budgetlijn was als volgt samengesteld:

- Multidisciplinaire versterking van leefgroepen Gemeenschapsinstellingen: extra 2 trajectcoördinatoren (psycholoog/orthopedagogen) en 2 begeleiders voor twee campussen en tijdelijke versterking sociale dienst jeugdrechtbank (sneller instroom-doorstroom-uitstroom a rato van 2,15 VTE = 369.652 euro.
- ‘Delictgerichte contextbegeleiding’ gekoppeld aan de 30 plaatsen kortverblijf, aan turnover van 2 per maand (= 60 modules aan 26.661,99 euro kostprijs per module) = 1.599.719 euro.

Een aantal maatregelen werden, zoals hierboven aangegeven, al ondervangen door regulier beleid, o.a. door het realiseren van de uitbreiding De Grubbe in een nieuwe infrastructuur en de verhuis van Tongeren naar Beveren. Specifiek voor het kortverblijf worden de versterkingen van de gemeenschapsinstellingen en de sociale diensten jeugdrechtbank ondervangen in het raam van regulier beleid n.a.v. de gefaseerde inwerkingtreding van het decreet.

Gelet op het aanhouden van de voorbereidingen inzake de uitvoering van het decreet jeugddelinquentierecht, conform het Vlaams Regeerakkoord, rest dus enkel de voorliggende vraag tot tijdelijke verlenging van de kostprijs van de bijkomende input inzake de delictgerichte mobiele begeleiding van jongeren die voor de formule ‘kort verblijf’ worden aangemeld.

Deze kost wordt gesimuleerd op basis van de cijfermatige monitoring van de stand van zaken april 2021. Na 9 maanden merken we dat meer dan 80% van de aanvragen voor kortverblijf effectief instroomt (in een beperkt aantal gevallen, betekent dit dat na een aanvraag en goedkeuring van kortverblijf, de jeugdrechter een andere beslissing neemt). Uit de monitoring blijkt dat 56% van de ingestroomde kortverblijven onmiddellijk gevolgd wordt door een opstart van een delictgerichte contextbegeleiding. Einde maart (9/12de), werden 79 delictgerichte contextbegeleiding opgestart. Deze verhouding stijgt doorheen het experiment, waardoor we inschatting maken een 110 begeleidingstrajecten op jaarbasis te moeten kunnen starten.

Om de naadloze opstart voor delictgerichte contextbegeleiding te continueren – op basis van voorbije periode op kruissnelheid – vertrekken we van de nood aan 110 begeleidingstrajecten, waarvan we nog 10 trajecten kunnen financieren uit de lopende periode (120 begrote trajecten – 110 nodig, naar schatting).

Van het budget van 1.969.371 euro uit de eerste periode kan 369.652 euro worden opgevangen vanuit de structurele investeringen in de GI en 266.619,5 euro (nog niet ingezette modules) worden meegenomen naar deze periode werd. De verlenging van het experiment vraagt daarom 50 modules, en een budget van **1.333.099,50 euro** voor de periode van 1/07/2021 tot en met 31/08/2022.

Vanaf 1 september 2022 wordt dit ondervangen binnen het reguliere beleid (cf. de geplande uitvoering van het decreet jeugddelinquentierecht) en bijgevolg binnen de beschikbare kredieten.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Gelet op de aantoonbare impact van een specifieke maatregel n.a.v. de besluitvorming van de Vlaamse Regering van 24 april 2020 en de permanente monitoring naar impact, continueren we één van de maatregelen, m.n. het kortverblijf zoals beschreven onder punt 2 tot en met 31 augustus 2022, voor de budgettaire impact van **1.333.099,50 euro**.

Inspectie van Financiën

Op 18 mei 2021 formuleerde Inspectie Financiën een voorwaardelijk gunstig advies. IF geeft aan dat het voor hen onduidelijk is waarom dit nog volledig een corona-uitgave zou zijn en voert daarbij aan dat:

- Een quarantaine-afdeling niet meer nodig zal zijn als alle 16- en 17-jarigen zijn gevaccineerd;
- Instellingen veel meer hebben leren ‘leven met Corona’ en dat de initiële druk daardoor verminderd is.

We kunnen daaromtrent het volgende antwoorden:

1. De verderzetting van de quarantaine-afdeling maakt geen deel meer uit van de voorliggende vraag. We geven in de tekst aan dat – mocht hier effectief nog behoefte aan zijn – dat binnen de gemeenschapsinstellingen kan worden opgevangen. Ook de versterking van de eigen diensten van Opgroeien, die gekoppeld was aan de initiële vraag valt weg omdat deze kan worden opgevangen met de structurele investering die in 2020 in de GI is gebeurd.
2. Voorliggende vraag heeft enkel betrekking op de specifieke begeleiding door private partners van de jongeren in kortverblijf en bouwt verder op de argumentatie die vorig jaar ook werd gegeven, met name dat Corona een verhoogde en voorspelbare spanning met de maatschappelijke opdracht van de gemeenschapsinstellingen met zich meebrengt. Deze signalen werden een jaar geleden vanuit de jeugdrechters en het openbaar ministerie aangescherpt, dit op 10 april en 11 april. De ministers Beke en Demir ontvingen hierover ook een schrijven vanuit de magistratuur, waarin een aantal specifieke casussen werden geduid en waarbij er omwille van een te late opnamecapaciteit geen plaatsing kon doorgaan. De jongeren werden door de jeugdrechter nochtans gekwalificeerd als ‘gevaarlijk voor de openbare veiligheid’. We delen de bezorgdheden van de magistratuur. Het gevoel van straffeloosheid of de mate waarmee de jeugdmagistratuur aangeeft niet slagkrachtig te kunnen reageren, zijn zeer legitieme bezorgdheden en leidt in deze periode tot extra druk.

Het is deze laatste argumentatie die tot de tijdelijke investering in kortverblijf aanleiding gaf.

Aangezien, enerzijds, de effecten van Corona op het mentale welzijn – zie ook de adviezen van experts hieromtrent – niet zullen verdwijnen als alle burgers, jong en oud, gevaccineerd zijn, en anderzijds, de maanden september, oktober en november ook buiten Corona al de maanden zijn waarin de grootste druk op de gemeenschapsinstellingen wordt gevoeld, stellen we voor om de **aanrekening op de Corona-provisie (5/13e van 1.333.099,50 = 512.731 euro)** te voorzien tot en met eind november. De capaciteit die vanaf december nog nodig is (8/13e van 1.333.099,50 = 820.368,92 euro), compenseren we – zoals IF suggereert – intern.

Begrotingsakkoord

Het begrotingsakkoord werd aangevraagd op 28 mei 2021.

B. ESR-TOETS

Het voorstel is ESR-neutraal.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op het personeelsbestand en op het personeelsbudget, zodat het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de bestuurszaken, niet vereist is.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

1. personeel: het voorstel heeft geen weerslag op gebied van personeelsinzet;
2. werkingsuitgaven: het voorstel heeft geen weerslag op de lopende uitgaven van de lokale of provinciale besturen;
3. investeringen en schulden: het voorstel heeft geen investeringen als gevolg;
4. ontvangsten: het voorstel heeft geen bijkomende ontvangsten als gevolg.

Conclusie: het voorstel heeft geen weerslag op de lokale en provinciale besturen.

4. VERDER TRAJECT

Uitvoerende instantie

Het agentschap Opgroeien regie staat in voor de uitbetaling van de subsidie en de verdere opvolging voor de voorzieningen in de jeugdhulp. De opvolging van de initiatieven gebeurt via een stuurgroep en via de verslaggeving die de initiatiefnemers aan Opgroeien moeten bezorgen.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te hechten aan het voorstel vervat in deze nota;
- 2° de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding te gelasten met de uitvoering ervan.

De Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Zuhal DEMIR

De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding

Wouter BEKE