

DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende de subsidiëring van forensische zorg in het kader van de opdrachten van de justitiehuisen

- Eerste principiële goedkeuring

Samenvatting

Dit ontwerp van besluit bevat de voorwaarden waaronder de administrateur-generaal van het Agentschap Justitie en Handhaving een subsidie kan toekennen aan organisaties voor het aanbieden van forensische zorg aan niet-gedetineerde justitiabelen met een psychische kwetsbaarheid die gelinkt is aan het plegen van strafbare feiten. Het ontwerp regelt verder de procedure voor het afsluiten van een overeenkomst, de toekenning en uitbetaling van de subsidie en de verantwoording van de besteding ervan.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

De beleidsnota betreffende het beleidsdomein Justitie en Handhaving voor de periode 2019-2024, ingediend op 8 november 2019, vereist samenwerking met en subsidiëring van organisaties die forensische zorg aanbieden.

Aan de oorsprong van huidige nota ligt beleidsdoelstelling 5.3.2 SD 2: maximaal inzetten op het beperken van recidive en het bevorderen van re-integratie, meer bepaald een snelle, kordate en consequente opvolging en responsabiliserende begeleiding van daders, en de nodige aandacht voor daders met multi-problematieken. Alsook beleidsdoelstelling 5.3.4 SD 4: de maximale optimalisatie van de werkprocessen van de justitiehuisen en het VCET, meer bepaald: versterking van de samenwerking met justitie, politie, hulpverlening en lokale besturen.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aangepast aan

- het wetgevingstechnisch en taaladvies nr. 2022/345 van 6 oktober 2022;
- het advies van de Inspectie van Financiën van 16 september 2022:

De inspecteur van Financiën **geeft een gunstig advies** op voorwaarde van de aanpassing van de regeling met betrekking tot de terbeschikkingstelling. In de regeling wordt voorzien dat de lokale overheid de subsidie kan ontvangen om zorgpersoneel aan te werven dat dan ter beschikking van een zorgvoorziening wordt gesteld. De inspecteur wijst op het feit dat de aard van de subsidie, nl. voorzien in een zorgaanbod, inhoudt dat die rechtstreeks aan de zorgvoorzieningen wordt toegekend. Hij wijst bovendien op het risico van dubbelfinanciering gezien er door de intermediaire positie van de lokale overheid mogelijk voor éénzelfde doel twee subsidiestromen zouden kunnen worden gecreëerd.

De opmerkingen van de Inspecteur zijn fundamenteel en liggen initieel aan de basis van de hervormingsbeweging die we binnen de justitiehuisen wensen door te voeren. Een helder subsidielandschap veronderstelt inderdaad vooral een netwerk van zorgvoorzieningen die overtuigd intekenen op het forensische aanbod en op de kwaliteitsvereisten die daarmee gepaard gaan. De organisaties die instaan voor forensische zorg zijn in het nieuwe verhaal dé partners bij uitstek. We willen hen dan ook stimuleren in het opnemen van hun verantwoordelijkheid terzake maar zijn er ons tegelijkertijd van bewust dat daar een daadkrachtig inhoudelijk en financieel beleid tegenover moet staan. Zoals aangegeven in de nota wordt er nu, in samenwerking met andere beleidsdomeinen, uitgebreid op dit nieuwe verhaal ingezet. Naast inhoudelijke trajecten, wordt tevens de mogelijkheid verkend om met een overheidsopdracht te werken.

De realiteit op vandaag is helaas nog anders. Op dit ogenblik wordt er nog steeds, eerder fragmentarisch, samengewerkt met organisaties die, niet allemaal, noch inhoudelijk, noch financieel, ten volle overtuigd zijn om de kaart van de forensische zorg te (blijven) trekken. Een aantal organisaties geven aan dat de kosten veel hoger zijn dan de baten. Voor hen is de financiële en administratieve ondersteuning van de lokale overheid onmisbaar voor de continuering van de samenwerking. Als die bijkomende ondersteuning zou wegvallen, wordt het verder bestaan van het netwerk dat tot nog toe werd opgebouwd en de oriëntatie naar ons doelpubliek, sterk gehypothekeerd. We wensen dit risico niet te lopen, temeer daar de hele beweging nu net inzet op een bewustmaking van de organisaties, op het opnemen van een verantwoordelijkheid voor het forensisch publiek. De huidige partners op de vooravond van het nieuwe landschap verliezen, zou deze inspanningen teniet doen. Het verlies van de prioritaire instroom van onze justitiabelen naar de zorgvoorzieningen zou ook directe gevolgen hebben op vlak van de strafuitvoering: een aantal straffen en maatregelen zouden bij gebrek aan een aanbod niet langer kunnen worden volbracht. Om die reden zouden we de detachering vanuit lokale besturen als mogelijkheid willen behouden. De continuering van het huidige model moet gezien worden als overgang naar een professioneel model van forensische zorg. Na de overgangperiode van twee jaar voorzien we maximaal met de organisaties die instaan voor forensische zorg aan de slag te gaan.

We volgen de Inspecteur in zijn opmerking over de dubbele financiering. Dit punt geniet onze voortdurende aandacht. Om dubbele financiering te vermijden, is er overleg met het departement WVG en het Agentschap Zorg en Gezondheid om de subsidiestromen maximaal zichtbaar te maken en de subsidiëring op elkaar af te stemmen. Om de activiteiten die organisaties onder de noemer forensische zorg verrichten zo transparant mogelijk te maken, werden de kwantitatieve criteria in het BVR verder verfijnd.

- Het begrotingsakkoord werd verleend op 28 oktober 2022

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

Bijgaand ontwerp van besluit wil uitvoering geven aan het decreet van 26 april 2019 betreffende de justitiehuisen en de juridische eerstelijnsbijstand, meer bepaald artikel 21, gewijzigd bij decreet van 11 maart 2022: *“De Vlaamse Regering kan binnen de beschikbare begrotingskredieten initiatieven subsidiëren die bijdragen tot de uitvoering van de opdrachten, vermeld in artikel 5. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels voor de subsidiëring.”*

Overleg en samenwerking met de personen of instanties die een begeleiding, omkadering of behandeling opnemen in het kader van een strafrechtelijke of penitentiaire opdracht van de justitiehuisen, vormt een kerntaak van het Agentschap Justitie en Handhaving. (art. 5, 3^o, d, decreet van 26 april 2019). Deze samenwerking concretiseert zich onder meer in het ondersteunen van initiatieven die instaan voor een zorgaanbod (zoals geestelijke gezondheidszorg of verslaafdenzorg) in het kader van een door de gerechtelijke overheid opgelegde straf, maatregel of voorwaarde. Subsidiëring vormt een essentiële hefboom voor deze structurele samenwerking.

Voor de financiering van het forensisch zorgaanbod doet het Agentschap op vandaag beroep op twee subsidiestromen:

- Eén via Vlaamse middelen op basis van het federaal KB van 2003¹ waarvan de bevoegdheid met de zesde staatshervorming overgegaan is naar Vlaanderen². Het voorliggend BVR heeft tot doel voor de begunstigde organisaties een Vlaams kader te creëren.
- Eén via federale middelen, op grond van artikel 69, 4^o, van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, de wet “globaal plan”. Aanvankelijk gebeurde de financiering vanuit twee federale begrotingsfondsen: het veiligheidsfonds³ en het verkeersveiligheidsfonds⁴. Na opheffing van de fondsen worden de toelagen sindsdien ten laste van een specifiek begrotingsartikel ingeschreven in de algemene uitgavenbegroting van de federale overheid.⁵ Tussen de federale Staat en de gemeenschappen werd een protocolakkoord⁶ gesloten waarbij aan de federale Staat de normatieve bevoegdheid (en uitbetaling van de toelagen) en aan de gemeenschappen het beheer van de subsidies werd toebedeeld. Binnen de door de federale overheid vastgelegde subsidievoorwaarden, bepalen de gemeenschappen dus in de praktijk aan wie de subsidies worden toebedeeld.

De toepassing van de twee subsidiestromen voor éénzelfde aanbod staat een efficiënte strafuitvoering in de weg. Er ontstond een versnipperd en onsamenhangend landschap met lacunes

¹ KB van 17 december 2003 betreffende de subsidiëring van instellingen die voorzien in een gespecialiseerde begeleiding voor burgers die betrokken zijn in een gerechtelijke procedure.

² Memorie van toelichting bij het voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming. Parl. stukken Senaat, 2012-13, nr. 5-2232/1, p. 62 : *“Naast de ter beschikking gestelde financiële middelen voor de werking van het directoraat-generaal justitiehuisen, worden ook de subsidies die momenteel toegekend worden door het directoraat-generaal van de justitiehuisen in het kader van het koninklijk besluit van 17 december 2003 betreffende de subsidiëring van instellingen die voorzien in een gespecialiseerde begeleiding voor burgers die betrokken zijn in een gerechtelijke procedure, overgedragen aan de Gemeenschappen.”*

³ Opgericht door de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, in de schoot van de Rijksdienst voor sociale zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten.

⁴ Opgericht door de wet van 6 december 2005 betreffende de opmaak en financiering van actieplannen inzake verkeersveiligheid.

⁵ Wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, artikel 69bis.

⁶ Protocolakkoord tussen de federale Staat en de gemeenschappen betreffende de subsidiëring van de omkadering van alternatieve straffen en strafrechtelijke maatregelen van 6 juni 2016

en overlappings in het aanbod, dat moeilijk bij te sturen was. Doordat er verschillende subsidievoorwaarden werden gehanteerd waren de modules leerstraf bijvoorbeeld niet in alle gerechtelijke arrondissementen aanwezig en waren er ook verschillen in de 'types' justitiabelen die er terecht konden.

Binnen het Agentschap werd daarom een hervormingstraject ingezet om te komen tot een heldere onderverdeling van het subsidielandschap in initiatieven die elkaar inhoudelijk aanvullen. Dit resulteerde in de beleidsbeslissing om de activiteiten die deel uitmaken van de bevoegdheid van de Vlaamse Overheid voortaan via Vlaamse middelen te financieren en om de activiteiten met een explicieter strafkarakter voortaan in hoofdzaak via federale middelen te betoelagen. Al dient hier te worden aangestipt dat de federale financiering lang niet toereikend is om de steeds groter wordende instroom van straf dossiers naar de justitiehuisen te verwerken en dat de gemeenschappen hier eveneens financiële middelen voorzien.

Concreet zullen met de Vlaamse middelen initiatieven van forensische zorg worden gefinancierd, gezien deze kaderen binnen de Vlaamse bevoegdheid 'bijstand aan personen'. De initiatieven zullen zich, zoals nu ook al het geval is, richten naar justitiabelen met een psychische kwetsbaarheid en hebben betrekking op verslavings-, agressie-, algemeen psychologische/psychiatrische en seksuele problematieken. De subsidiëring zorgt ervoor dat bovenstaande doelgroep prioritair kan doorstromen naar bepaalde zorgorganisaties en draagt op die manier bij tot een efficiënte strafuitvoering.

De werkstraffen en de gedragstrainingen zullen op hun beurt in hoofdzaak met federale middelen worden omkaderd. Om de gemeenschappen hier meer beleidsruimte te geven (onder andere om de financiering meer in lijn te brengen met de eigen regels), werd midden 2019 een legistisch traject ingezet dat tot doel had de uitvoeringsbesluiten van de globaal-plan-regelgeving aan te passen. De aanpassing was nodig om de projecten die naar het federale subsidiestelsel worden overgeheveld de kans te geven hun werkzaamheden onder gelijkaardige voorwaarden verder te zetten. Dit traject werd in augustus 2022 afgerond met de publicatie van een aangepast KB⁷ en een nieuw MB⁸. De publicatie van de federale uitvoeringsbesluiten in augustus 2022 creëert de mogelijkheid de nieuwe financiering van de werkstraf- en leerprojecten vanaf 1 januari 2023 te laten ingaan.

Door de publicatie van de uitvoeringsbesluiten kon de overheveling van de projecten die in de toekomst via federale middelen zullen worden gefinancierd, worden verzekerd en kon bijgevolg ook het traject van voorliggend ontwerp van besluit formeel worden opgestart. Vanaf 1 januari 2023 willen we de financiering van organisaties die forensische zorg aanbieden door het Agentschap Justitie en Handhaving mogelijk maken. De betoelaging via éénzelfde subsidiestelsel binnen Vlaanderen zorgt voor coherentie tussen deze organisaties. Daarnaast heeft het ontwerp van BVR tot doel continuïteit te bieden en een overgangsfase te creëren naar een duurzaam en professioneel landschap voor de forensische zorg.

Het Agentschap zet in op een *verdere professionalisering van een forensisch zorglandschap* dat inhoudelijk tegemoet komt aan de noden van justitiabelen die in het kader van hun justitiële voorwaarden een begeleiding of behandeling moeten volgen. Méér nog dan in de vrijwillige hulpverlening is ten aanzien van de doelgroep een sterk aanklappende aanpak vereist. Van de zorgverleners wordt een zekere kennis over het justitiële werkveld geëist, zo ook de bereidheid om,

⁷ Koninklijk besluit van 26 december 2015 houdende de voorwaarden waaronder organisaties een financiële toelage kunnen genieten voor de uitvoering van een opdracht of voor de aanwerving van personeel belast met de begeleiding van gerechtelijke maatregelen, bedoeld in artikel 69, eerste lid, 4^o, zesde en zevende lid en artikel 69bis van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 16 juni 2022.

⁸ MB van 15 juli 2022 tot uitvoering van het koninklijk besluit van 26 december 2015 houdende de voorwaarden waaronder organisaties een financiële toelage kunnen genieten voor de uitvoering van een opdracht of voor de aanwerving van personeel belast met de begeleiding van gerechtelijke maatregelen, bedoeld in artikel 69, eerste lid, 4^o, zesde en zevende lid en artikel 69bis van de wet van 30 maart 1994 houdende sociale bepalingen.

binnen de deontologische mogelijkheden, informatie over het begeleidingstraject terug te koppelen. Daarnaast wil het Agentschap inzetten op een *verhoging van de toegankelijkheid* van het forensisch zorgaanbod door de onderlinge samenwerking tussen de forensische zorgorganisaties te bevorderen en de instroom van justitiabelen te maximaliseren. Tenslotte beoogt het Agentschap Justitie en Handhaving *een intensere samenwerking met andere beleidsdomeinen binnen Vlaanderen*. Samen met het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin wil het Agentschap komen tot een gedragen visie rond forensische zorg van waaruit dan een gezamenlijke, gerichte en efficiënte financiering kan worden opgezet, vrij van overlappingsen en hiaten. Dit subsidiemodel moet voldoende toekomstgericht worden uitgebouwd om ook de uitdagingen op vlak van toename en uitbreiding van de strafrechtelijke opdrachten aan te kunnen. Er werd dus reeds een aanzet geleverd om tot een professioneel forensisch zorglandschap te komen.

Binnen het Agentschap Justitie en Handhaving lopen er een aantal inhoudelijke en organisatorische trajecten die tot een sterker forensisch landschap moeten leiden, de samenwerking tussen de justitiehuisen en de organisaties die voor forensische zorg instaan moeten verfijnen en de rollen en taken van de verschillende partners moeten verhelderen. Die trajecten werden opgestart in opdracht van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en de federale minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, en voorzien te worden afgerond midden 2023. De resultaten van die ontwikkelingen zullen sterk bepalend zijn voor het toekomstige forensische zorgaanbod. Verwacht wordt dat er nieuwe kwaliteitsvoorwaarden worden bepaald.

Om de resultaten van die ontwikkelingen optimaal in het toekomstige landschap te integreren, willen we de mogelijkheid creëren om het bestaande aanbod nog gedurende een overgangperiode van maximaal twee jaar te continueren. Daartoe zou aan de organisaties die vandaag voor forensische zorg instaan de mogelijkheid worden geboden voor een duur van maximaal 2 jaar een toelage te blijven ontvangen. Rekening houdende met de noodkreet van vele organisaties, met name dat het huidige subsidiebedrag per voltijds equivalent volstrekt ontoereikend is, en het gegeven dat daardoor reeds een aantal organisaties afhaakten (en andere dreigen af te haken), voorzien we het subsidiebedrag per voltijds equivalent, binnen de beschikbare kredieten, te actualiseren.

Besluitend kunnen we stellen dat bijgaand ontwerp van besluit vooreerst een antwoord moet bieden op het versnipperde landschap dat naar aanleiding van de 6^{de} staatshervorming werd gecreëerd. Eén geactualiseerd subsidiestelsel binnen Vlaanderen moet leiden tot een meer coherent beleid. Gezien de aard van de opdracht, nl. de financiering van forensische zorg, dient dit BVR tenslotte gezien te worden als een overgangsmaatregel. Op termijn willen we de partners zo breed mogelijk werven. Eind 2023 zullen we daartoe een traject opstarten waarbij de mogelijkheid verkend wordt om via een overheidsopdracht te werken. Na die verkenning zou het nieuwe geprofessionaliseerde landschap op 1 januari 2025 van start gaan met organisaties en partners die expliciet op het nieuwe organisatorische en inhoudelijke model intekenen.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Hoofdstuk 1 definieert in artikel 1 enkele begrippen. De andere relevante begrippen zijn reeds in het decreet van 26 april 2019 gedefinieerd.

Hoofdstuk 2 regelt de subsidievoorwaarden.

Artikel 2 geeft aan dat de administrateur-generaal (AG) subsidies kan toekennen voor de aanwerving van personeel dat instaat voor forensische zorg. Dit kan zowel aan zorgvoorzieningen als aan lokale besturen die het personeel eventueel ter beschikking kunnen stellen van een zorgvoorziening. De AG sluit steeds een overeenkomst af met de begunstigde organisatie.

Artikel 3 stelt een kwantitatieve voorwaarde, uitgaande van ten minste 400 uren individuele forensische zorg of ten minste 300 uren groepsaanbod per VTE.

Artikel 4 stelt een reeks kwalitatieve voorwaarden: de forensische zorg wordt binnen een gerechtelijk kader aangeboden, op doorverwijzing van een justitieassistent. Ze behoort gelet op het doelpubliek aanklappend van aard te zijn. Informatiedoorstroming is essentieel en gebeurt overeenkomstig afspraken en/of een eventueel samenwerkingsprotocol, met respect voor het beroepsgeheim van de zorgverleners.

Hoofdstuk 3 regelt de procedurele aspecten van het afsluiten, hernieuwen, wijzigen of beëindigen van een overeenkomst.

Artikel 5 en 6 voorzien twee mogelijkheden voor het afsluiten van een overeenkomst: ofwel op basis van een oproep, ofwel op basis van een aanvraag van een organisatie buiten het kader van een oproep. Om de continuïteit in 2023 zoveel mogelijk te garanderen zullen de bestaande partners – indien zij dit wensen – een aanvraag kunnen indienen voor 2023. Voor toekomstige noden willen we in dit steeds evoluerende landschap de mogelijkheid voorzien dat partners via een oproep kunnen intekenen. In beide gevallen beoordeelt de administratie de aanvraag en neemt de AG een gemotiveerde beslissing. De organisatie behoort onder meer een actieplan voor te leggen m.b.t. het zorgaanbod.

Artikel 7 omschrijft de minimale inhoud van een overeenkomst, die voor maximaal één jaar kan worden aangegaan.

Artikel 8 regelt de mogelijkheid om een overeenkomst te laten hernieuwen.

Artikel 9 voorziet twee mogelijkheden om het actieplan of de overeenkomst te wijzigen: ofwel op initiatief van de AG, ofwel op vraag van de organisatie zelf.

Artikel 10 geeft de mogelijkheden van voortijdige beëindiging van de overeenkomst aan.

Hoofdstuk 4 behandelt de toekenning, uitbetaling en verantwoording van de subsidie

Artikel 11 voorziet in een jaarlijkse toekenning van het subsidiebedrag door de AG.

Artikel 12 vestigt de aandacht op het verbod voor éénzelfde activiteit een dubbele subsidie te ontvangen.

Artikel 13 stelt dat enkel personeels- en werkingskosten in aanmerking komen.

Artikel 14 voorziet indexering.

Artikel 15 legt uitbetaling in twee schijven op.

Artikel 16 regelt de functionele verantwoording. Dit moet gebeuren op basis van een kwantitatief en kwalitatief rapport.

Artikel 17 regelt de financiële verantwoording aan de hand van stukken.

Artikel 18 verleent de administratie controlerende bevoegdheid.

Hoofdstuk 5 voorziet in slotbepalingen.

Artikel 19 regelt de inwerkingtreding van het besluit. Als datum voor inwerkingtreding wordt 1/1/23 voorzien omdat deze datum overeenstemt met de start van een nieuw werkingsjaar.

Artikel 20 belast de Vlaamse minister, bevoegd voor justitie en handhaving, met de uitvoering van dit besluit.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het nieuwe subsidiestelsel voorziet in een actualisatie van de subsidiebedragen voor de zorgverstrekkers wat een meerkost impliceert van ongeveer 300 000 euro per jaar bovenop de actuele subsidies. Deze verhoging wordt opgevangen binnen de beschikbare kredieten. Er is geen bijkomende budgettaire impact voor de Vlaamse begroting.

B. ESR-TOETS

/

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het bijgaand ontwerp heeft geen weerslag op het personeelsbestand en de personeelsbudgetten.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Voor de lokale besturen wordt de mogelijkheid voorzien de financiering van het zorgpersoneel verder te zetten, met verhoogde subsidiebedragen

4. VERDER TRAJECT

Na de eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering zal het ontwerp van besluit ter advies aan de Raad van State worden voorgelegd.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar eerste principiële goedkeuring te geven aan het bijgaande ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende de subsidiëring van forensische zorg in het kader van de opdrachten van de justitiehuisen;
- 2° de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme te gelasten over voornoemd ontwerp van besluit het advies in te winnen van de Raad van State met 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.

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

Zuhal DEMIR