

Alternatieve afhandeling voor druggebruikers: Na 13 jaar hoog tijd voor consolidering.

1. Ter inleiding

Binnen het Globaal Plan zijn er sinds eind 1996 een aantal specifieke projecten uitgebouwd die zich richten naar druggebruikers die in contact komen met justitiële instanties en met vervolging of straf worden bedreigd.

Deze projecten worden hoofdzakelijk maar niet volledig (zie verder) gefinancierd door de FOD Justitie. De hulpverleners worden tewerkgesteld door de gemeentelijke overheid en gedetacheerd naar de gespecialiseerde hulpverlening en de 'controle' gebeurt door de Justitiehuisen.

De justitieminister omschrijft de projecten als "het luik justitie (alternatieve maatregelen) dat als annex aan de veiligheids- en preventiecontracten werd toegevoegd."

Dit luik justitie binnen 'het globaal plan' laat de toepassing van vier gerechtelijke maatregelen toe, naast één experimenteel project in Gent :

- a. Dienstverlening en opleiding in het kader van de probatiewet, waarbij de beslissing valt door het hof van beroep, de correctionele rechtbank of de politierechtbank in het geval van opschorting van de uitspraak of uitstel van de gevangenisstraf.
- b. De bemiddeling in strafzaken, waar de beslissing berust bij de Procureur des Konings zonder tussenkomst van de rechtbank.
- c. De alternatieve maatregelen ter vervanging van de voorlopige hechtenis: de beslissing 'vrij onder voorwaarden' wordt genomen door de onderzoeksrechter resp. de onderzoeks- of vonnisgerechten.
- d. De rechtsonlegging (diversiemaatregelen) voor minderjarigen: de Procureur des Konings van het jeugdparket beschikt. Sinds ongeveer een jaar bestaan deze maatregelen niet meer. Er mag enkel nog een maatregel voor jongeren uitgesproken worden op het niveau van de jeugdrechtbank.
- e. Proefzorg: pilootproject in het arrondissement Gent.

Op de verschillende niveaus van de strafrechtsbedeling worden alternatieve maatregelen en straffen voor druggebruikers toegepast. Onderzoek in opdracht van de Programmatorische Federale Overheidsdienst Wetenschapsbeleid¹ heeft aangetoond dat deze behandeling onder 'drang' niet minder effectief is dan vrijwillige behandeling. Er is een recidivebeperking na het opleggen van dit soort behandelingen, mensen plegen nadien minder misdrijven. Niet alleen de druggerelateerde feiten nemen af, ook de geweld- en vermogensdelicten nemen af. Andere levensdomeinen gaan eveneens vooruit: druggebruikers stoppen vaak met (problematisch) gebruik, zowel vrijetijdsbesteding als familiale en andere relaties verbeteren. In dit onderzoek vond men niet alleen positieve effecten op het vlak van recidive en invloed op verschillende levensdomeinen.

¹ De Ruyver, B., Ponsaers, P., Lemaître, A., Macquet, C., De Wree, E., Hodeige, R., Pieters, T., Cammaert, F., Sohier, C., *Effecten van alternatieve afhandeling voor druggebruikers*, Gent, Academia Press, 2007, 319 p.



2. AGM projecten drugs in Vlaanderen

Er worden in België 35 leerprojecten gesubsidieerd via het Globaal plan (Luypaert, 2007). In het Vlaams Gewest werden er 24 erkend, in het Waals Gewest 10 en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 1. In Vlaanderen en Brussel zijn er 15 van de 25 organisaties betrokken bij het uitvoeren van leerstraffen aan middelenmisbruikers.

Onderstaande organisaties voeren in Vlaanderen leerstraffen uit voor middelengerelateerde misdrijven.

	Personeelsbezetting
Brugge - De Sleutel	1VTE niveau B 1VTE niveau A
St.Joost ten Node - De Sleutel	1VTE niveau A
Sint-Niklaas – CGG Waas en Dender	1 VTE niveau B
Gent - De Sleutel	1 VTE niveau A 0,5 VTE niveau B
Gent - De Kiem vzw	2.5 VTE niveau A 1 VTE niveau B
Hasselt - CAD Limburg vzw	2 VTE niveau B
Ieper – Ambulante Drugzorg (Kompass vzw)	1 VTE niveau A
Kortrijk - Ambulante Drugzorg (Kompass vzw)	1 VTE niveau A
Kortrijk - CAW Piramide	2 VTE niveau B
Mechelen - De Sleutel	1VTE niveau B
Oudenaarde - CGG Zuid-Oost Vlaanderen	1,5 VTE niveau A
Turnhout - CGG-Turnhout	1 VTE niveau B 1.5 VTE niveau A
Veurne - De Sleutel	0.5 VTE niveau A
Leuven – Dienst leerstraffen	1 VTE niveau A 4 FTE niveau B <i>Slechts gedeeltelijk leerstraffen drugs</i>
Hasselt / St.Truiden – vzw Katarsis	1 VTE niveau A 1 VTE niveau B

In totaliteit werken er binnen deze 15 projecten 27.5 voltijds equivalenten (V.T.E.'s). Zij worden tewerkgesteld met middelen van het veiligheidsfonds om A.G.M. voor middelengerelateerde misdrijven uit te voeren.

20.5 V.T.E.'s zijn tewerkgesteld binnen een stad of gemeente en werden gedetacheerd naar de alcohol- en drughulpverlening.

CAW piramide en de Dienst Leerstraffen Leuven voeren met hun 7 V.T.E.'s slechts een beperkt aantal maatregelen en straffen uit voor drug- of alcoholgebruikers, zij voeren eveneens andere maatregelen uit met dezelfde equipe.

3. Het aanbod

Vooraf de gespecialiseerde centra in de verslaafdencare hebben verschillende vormen van alternatieve gerechtelijke maatregelen en straffen uitgewerkt die specifiek bedoeld zijn voor zowel minder- als meerderjarige druggebruikers en drugverslaafden.

Doelstellingen zijn:

- Bespreking van hulpverleningsmogelijkheden en toekomstperspectieven;
- Informatie over medische en juridische consequenties;
- Ondersteuning van beginnende en experimenterende druggebruikers bij hun keuzeprocessen en toekomstoriëntaties om hun maatschappelijke integratiekansen te verhogen of veilig te stellen;
- Bewustmaking van het problematische karakter van druggebruik;
- Zoeken naar alternatieven voor druggebruik;
- Verhoging sociale weerbaarheid.

4. Cijfergegevens werkjaar 2008

Tabel 1: Aantal opgelegde maatregelen/straffen binnen het kader van het Globaal Plan:

Groepsvorming	150 cliënten	3543 uren
Individuele vorming	1063 cliënten	7701 uren
Groepstherapie	9 cliënten	608 uren
Individuele therapie	248 cliënten	1514.5 uren
Totalen	1470 cliënten	13366.5 uren

In totaal werden in 2008 binnen het Globaal Plan 1470 cliënten begeleid in het kader van een leerstraf en werden er 13366.5 uren gepresteerd die in aanmerking kwamen voor registratie. Hiervan werden 12527 uren gepresteerd door de gespecialiseerde A&D – hulpverlening, de overige uren werden gepresteerd door CAW Piramide en de Dienst Leerstraffen Leuven.



Met andere woorden gemiddeld presteerde een projectmedewerker binnen de alcohol- en drughulpverlening 611 rechtstreekse begeleidingsuren aan alternatieve maatregelen en straffen. Om te voldoen aan de vereisten voor erkenning dient een voltijdse medewerker volgend aantal uren te presteren: 400 uren vorming of behandeling in groep of 550 uren individuele vorming of behandeling. Door het verschil in personeelsbezetting lopen de cijfers per project sterk uiteen. Sommige projecten presteren 'te veel' uren, maar krijgen geen extra personeel. Andere projecten komen niet aan de vooropgestelde drempel en dienen personeel in te leveren.

Zoals hierboven reeds aangegeven komen enkel de prestaties in aanmerking die binnen bepaalde juridische kaders worden gepresteerd: probatie, vrijheid onder voorwaarden (VOV), bemiddeling in strafzaken of diversie maatregelen voor minderjarigen. De laatste maatregel wordt al een aantal jaren niet meer toegepast.

Binnen het gerechtelijk arrondissement Gent loopt momenteel een proefzorgproject, deze cliënten worden eveneens in aanmerking genomen voor registratie binnen de A.G.M.-projecten. Binnen het proefzorgproject zijn echter nog andere partners van de alcohol- en drughulpverlening geëngageerd. Onderstaande cijfers hebben enkel betrekking op de gesubsidieerde projecten A.G.M., niet op het proefzorgproject.

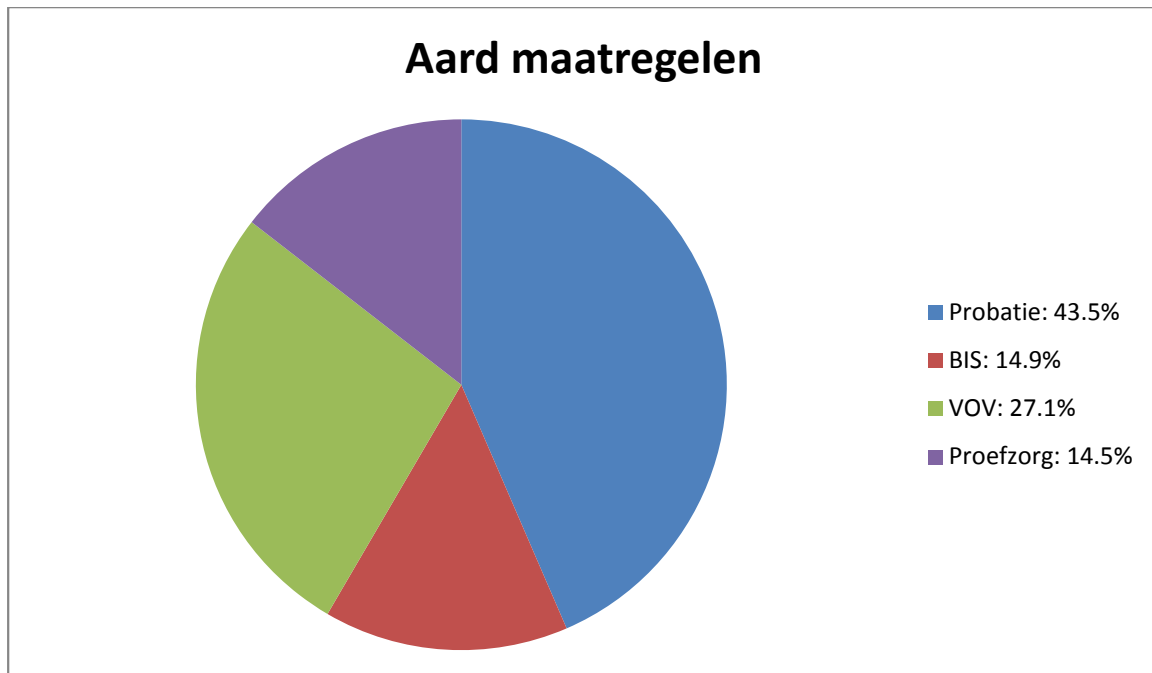
Tabel 3: Aantal cliënten naar de aard van de maatregel

Probatie	Bemiddeling in Strafzaken	Vrijheid onder Voorwaarden	Diversie-maatregelen minderjarigen	Proefzorg	Totaal
640	219	398	0	213	1470

Er werden in 2008 1470 cliënten begeleid binnen het Globaal Plan.

Het merendeel van de doorverwijzingen gebeuren in het kader van de probatie (640) en de Vrijheid onder Voorwaarden (398). Het project 'proefzorg' en de bemiddeling in strafzaken zijn elk nog goed voor meer dan 200 doorverwijzingen.

Grafiek 1: Aantal doorverwijzingen binnen het Globaal Plan per aard van de maatregel



Merk op dat bovenstaande aantallen enkel betrekking hebben op de cliënten die door justitie worden 'goedgekeurd' voor registratie. De coördinatoren alternatieve gerechtelijke maatregelen en straffen van de justitiehuisen filteren immers de gegevens die mogen opgenomen worden. We dienen deze cijfers dan ook te nuanceren. Het is immers al jaren een pijnpunt dat er verschillende interpretaties van de regelgeving worden gehanteerd in de verschillende gerechtelijke arrondissementen.

Zo worden in bepaalde arrondissementen alle probanten in aanmerking genomen die als voorwaarde hebben een begeleiding voor hun druggebruik te volgen. In andere gerechtelijke arrondissementen komen enkel de probanten in aanmerking die een welbepaald aantal uren kregen opgelegd. In realiteit kregen minstens 923 probanten een begeleiding, slechts 640 mochten opgenomen worden in de registratie.

Alle betrokken projecten geven in de rapportage naar de FOD Justitie aan dat zij eveneens ander justitiecliënteel opvangen buiten het kader van het Globaal Plan om. Deze prestaties komen echter niet in aanmerking voor subsidiëring.

Gezien we alleen de projecten A.G.M. contacteerden met betrekking tot de registratie voor het Globaal plan, mogen we er vanuit gaan dat er minstens 2 en waarschijnlijk 3 keer zoveel cliënten werden doorverwezen naar de alcohol- en drughulpverlening buiten

dit kader. Binnen de alcohol- en drughulpverlening worden er immers ook andere justitiecliënten opgevangen, ondermeer binnen wettelijke kaders zoals: voorwaardelijk invrijheidstelling, elektronisch toezicht, jeugdrechtsbank, ter beschikking stelling van de regering, voorlopige invrijheidstelling, beperkte detentie, ...

5. Statuut personeel en financiering

5.1 Statuut

Het personeelslid is contractueel ambtenaar van de gemeente en wordt dan gedetacheerd naar een vzw:

Werkgever	:	Gemeente
Het werkgebied	:	Gerechtelijk arrondissement
Tewerkstellingsplaats	:	Vzw in de hulpverlening
Inhoudelijke opvolging	:	Justitiehuis

Detacheringen van een stad naar de hulpverleningsvoorziening zijn een belemmering op het vlak van integratie in de dienst. Het principe van detachering is niet correct.

We kunnen niet voorbij gaan aan de vaststelling dat het personeelsbeleid van deze detachering door de steden heel moeilijk, zelfs belemmerend voor een goede werking van de hulpverleningscentra, verloopt.

Aanwervingen duren lang en zijn zeer tijdsintensief omwille van de, door de stad, gevolgde procedures. De opvolging van de uiteindelijk aangeworven personeelsleden verloopt daarenboven volgens andere protocollen en afspraken dan voor de overige personeelsleden van het hulpverleningscentrum. Dit zorgt voor de nodige verwarring. Het zadelt het centrum op met verschillende verlofsystemen, verschillende ontslagsystemen, verzekeringen enz.

Doordat deze werking, na 13 jaar, nog altijd in een projectfase zit, krijgen veel personeelsleden nog steeds jaarcontracten en geen werkzekerheid op langere termijn. Het gevolg hiervan is dat sommige projecten kampen met een groot personeelsverloop.

Er komen veel pas afgestudeerden op deze functie af. Deze hebben meestal geen of te weinig deskundigheid op het vlak van begeleiding (ondermeer motiverende gespreksvoering). Een omkadering op het vlak van deskundigheidsbevordering hierin is er voor de particuliere voorzieningen niet.

5.2 Financiering

Loonkosten

De financiering is begrensd:

- € 32.226,16 voor een bachelor;
- € 39.662,16 voor een master.

Dit subsidiebedrag is zelfs niet dekkend voor de aanwerving van 1 VTE met 0 jaar anciënniteit.

Opleg loonkosten: gemeentes rekenen dit bijvoorbeeld in Gent en Brugge door aan De Sleutel en De Kiem.

Enkele concrete cijfers uit de regio Gent:

Voor de aanwerving van een master met 0 jaar anciënniteit berekent de stad Gent een effectieve personeelskost van €48.458,64, terwijl de toelage van justitie slechts €39.662,16 bedraagt.

De opleg van 8.796,48 euro wordt doorgerekend aan de vzw's.

De oorzaken van dit groot verschil tussen effectieve loonkost en subsidie zijn dat er op de forfaitaire toelage geen indexeringsaanpassingen gebeuren en er bovendien geen rekening wordt gehouden met anciënniteitverhogingen.

Bij een voltijds personeelslid met 13 jaar anciënniteit loopt het verschil op tot een opleg van €27.921,96 !

In de periode 2003 - 2008 heeft De Sleutel € 65.366,83 aan eigen middelen moeten bijpassen op de lonen uitbetaald door de stad Gent.

Voor De Kiem bedraagt dit bedrag voor dezelfde periode maar liefst:
€ 178.310,06.

In Brugge stelt zich eenzelfde probleem. De Sleutel begroot de opleg voor de loonkost van 3 VTE in 2008 op 35.000 €

Voor deze twee centra was er een tijdelijke oplossing via het Fonds ter bestrijding van de verslavingen. Voor 2010 is het echter onduidelijk of het Fonds nog zal bijspringen en – gezien de doelstelling van het Fonds – is dit zeker vanaf 2011 nagenoeg uitgesloten. Indien er tegen dan geen structurele oplossing voorhanden is, zullen meerdere centra hun justitiële werking noodgedwongen moeten stopzetten.

Werkingskosten

De verschillende subsidiekaders binnen de AGM (Nationale projecten en Globaal Plan projecten) brengen voor de drugprojecten een belangrijke ongelijkheid teweeg.² Naast de verschillende richtlijnen inzake normering, situeert het grootste verschil zich op het vlak van de werkingskosten. Terwijl de Nationale projecten werkingsmiddelen toegekend

² Luypaert, H., Beyens, K., Françoise, C., Kaminski, D., Janssens, C., *Werken en leren als straf, onderzoek naar de uitvoering van werkstraffen en leermaatregelen in België*, Brussel, VUBPRESS, 2007, 87.

krijgen, draagt Justitie deze kosten niet voor de Globaal Plan projecten, ook al wordt dit in de wet van 25 mei 1999 vooropgesteld. Meer en meer steden en gemeenten schuiven het kostenplaatje door naar de hulpverleningsorganisaties.

6. Moeilijkheden bij de uitvoering

6.1 Problemen van inhoudelijk aard

- Voor *bemiddeling in strafzaken* wil men door de circulaire blijkbaar enkel nog dossiers met een slachtoffer behandelen. Veel zaken waarbij een druggebruiker is betrokken, worden dus uitgesloten. Uit onderzoek blijkt nochtans dat er op dit niveau een substantiële verbetering optrad na het opleggen van een AGM-maatregel aan druggebruikers.
- De *diversiemaatregelen voor minderjarigen* zijn op basis van een interpretatieverschil in heel wat arrondissementen nooit toegepast.
- De meeste *probatimaatregelen* worden uitgesproken binnen de klassieke probatie en niet binnen de alternatieve gerechtelijke maatregelen.
- Bij de alternatieve maatregelen ter *vervanging van de voorlopige hechtenis* wordt het als een ernstig probleem ervaren dat de onderzoeksrechter niet altijd binnen de wettelijk voorziene termijn van 24 uur de doorverwijzing kan realiseren. Bovendien leeft de gedachte dat het niet aan de onderzoeksrechter is om een alternatieve straf op te leggen maar dat een straf – ook een alternatieve straf – door een rechtbank moet opgelegd worden. Een alternatieve straf in het kader van een Vrijheid onder voorwaarden zou met andere woorden impliceren dat de betrokkene schuldig is. Dit is in strijd met het principe dat een niet-veroordeelde verdachte onschuldig is tot het tegendeel is bewezen.

6.2 Problemen van structureel operationele aard

- We gaven reeds meermaals aan dat tussen de interpretatie en de toepassing van het KB een enorme heterogeniteit bestaat. Het tellen blijkt niet voor alle voorzieningen op dezelfde manier te gebeuren (bv. alle probatiemaatregelen, versus enkel diegene die in het vonnis vermeld staan).
- Overwaardering van een groepsaanbod (8 dln x 20u = 160u) ten nadele van de individuele contacten. Dit is een scheefgetrokken situatie, want los van het aantal deelnemers blijft het aantal geïnvesteerde uren dezelfde. Voorzieningen hebben het groepsaanbod nodig om aan hun aantal uren te komen.
- Het aantal te presteren uren is niet realistisch³
 - Zeker voor de individuele vorming/behandeling is de vooropgestelde norm voor de meeste centra niet haalbaar. Om 550 effectieve gesprekken te realiseren moeten er minimaal 687 gepland kunnen worden (25 % komt niet opdagen). Gezien de te beperkte "AGM" instroom én het gegeven dat klassieke probatie voor de telling niet in aanmerking komt (voor bv. CAD

³

Uit dossier van Marcel Vanhex en Dirk Vandeveldde ter bespreking met Jo Vandeurzen dd. 14-04-08

Limburg betref dit in 2007 135 verwijzingen!) is dit aantal gesprekken voor nagenoeg geen enkel centrum haalbaar.

- Geplande gesprekken waarop de cliënt niet komt opdagen, mogen niet meegeteld worden: het gaat om een kwart van de geplande gesprekken.
 - Het verder zetten van de begeleiding na de afloop van de periode van de maatregel kan niet meegeteld worden.
 - Het aantal te presteren uren wordt in de voorwaarden nooit vastgelegd terwijl dit in het kader van een leermaatregel wel noodzakelijk is om subsidieerbaar te zijn. Hierdoor wordt het onmogelijk dossiers correct in te brengen.
-
- Vorming/begeleiding: De opsplitsing 'vorming – behandeling' is artificieel. Sommige begeleidingen kunnen als meer 'vormend – motiverend' omschreven worden, andere zullen eerder 'behandelend' moeten genoemd worden. Ons vertrekpunt is ook steeds de nood en de hulpvraag van de cliënt.
 - Andere justitiële maatregelen dan de maatregelen die binnen het Globaal Plan werden voorzien, worden niet opgenomen in de subsidiëring. Deze dienen 'pro deo' te gebeuren (voorwaardelijke invrijheidstelling, therapeutisch consult, ...).
 - Doktersconsultaties worden nergens binnen de AGM-maatregelen vergoed, terwijl deze dikwijls noodzakelijk zijn.
 - Beperking tussenkomst AGM tot VOV, BIS en probatie.
 - De zoektocht naar een efficiënte manier om tijdig de nodige data en voorwaarden ter beschikking te krijgen. Voorstel via de standaardformulieren ligt ter bespreking.
 - In sommige arrondissementen wordt gesteld dat nog enkel de AGM projectmedewerkers kunnen instaan voor de gesubsidieerde AGM werking en dit in tegenstelling tot een goede geïntegreerde werking waarbij 1 team op multidisciplinaire basis en volgens de respectievelijke competenties instaat voor een algemeen hulpaanbod en daarbij tegemoet komt aan de verplichtingen binnen het AGM-dossier.

7. Conclusies

- Het huidige onzekere personeelsstatuut en financiering via de gemeenten, werkend voor een gerechtelijk arrondissement, met detachering naar een vzw is niet langer houdbaar.
- De doorverwijskanalen bepaald in het globaal plan zijn duidelijk niet meer toereikend. Het is logisch om een verruimd en veralgemeend kader te scheppen voor de financiering van alle alternatieve maatregelen en leerstraffen ongeacht of de toepassing zich situeert in de fase van de straftoemeting of in de fase van de strafuitvoering.
- Het conceptueel en deontologisch kader van de A.G.M.'s sluit nauw aan bij andere initiatieven die nu als 'alternatief' worden ingeschakeld in de fase van de strafuitvoering: bv. allerhande vormen van hulpverlening als alternatieve straf of maatregel.
- Zonder een herziening van de bestaande wetgeving en het financieel kader zullen heel wat hulpverleningscentra het nu bestaande aanbod voor justitiecliënteel niet

meer kunnen continueren. Hierdoor dreigen vele noodzakelijke behandelplaatsen te verdwijnen.

8. Aanbevelingen

- Minimaal moet de forfaitaire toelage beantwoorden aan een reële kostprijs met een aannemelijke gemiddelde anciënniteit, of een systeem waarbij de effectieve anciënniteit wordt uitbetaald. Bovendien moet de toelage aan de index worden gekoppeld. Ook werkingsmiddelen moeten in de toekomst worden voorzien.
- Nog beter: een convenant tussen de Federale Overheid en de vzw met een prestatieverbintenis.

In deze verbintenis wordt onder meer bepaald:

- binnen welke juridische statuten men terecht kan voor begeleiding door de vzw;
- de manier van rapporteren en de evaluatie modaliteiten.

De vzw ontvangt per prestatie een vergoeding. Voor de berekening van deze prestatiekost refereren we naar het aantal effectieve voltijdse prestaties voor de VTE in het MSOC of in de CGG's. Daarboven rekenen we 15 % overhead.

Deze convenant bepaalt tevens het maximaal aantal te factureren prestaties.

- Een wettelijke regeling uitwerken voor proefzorg zodat dit ook kan geïmplementeerd worden in andere arrondissementen.