



Beleid voor de preventie en bestrijding van verslavingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest





Rekenhof

Beleid voor de preventie en bestrijding van verslavingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest



De algemene vergadering van het Rekenhof keurde dit verslag goed op 20 september 2023

Beleid voor de preventie en bestrijding van verslavingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Het Rekenhof onderzocht het overheidsbeleid voor de preventie en bestrijding van verslavingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wat de volgende aspecten betreft: de identificatie van de behoeften, de bepaling van de doelstellingen, de performantie van de aansturing, de coördinatie, de wettelijkheid en de regelmatigheid van de toekenning en vereffening van de subsidies voor de jaren 2019 en 2020. Rekening houdend met het overheidsbeleidsdomein voor de preventie en bestrijding van verslavingen heeft het Rekenhof drie actoren van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geauditeerd, namelijk Brussel Preventie en Veiligheid (BPV), de Franse Gemeenschapscommissie (Cocof) en de diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC).

Definitie van de doelstellingen

Het overheidsbeleid voor de preventie en bestrijding van verslavingen wordt onvoldoende omkaderd door een samenhangend geheel van strategische en operationele doelstellingen die verder zijn uitgewerkt voor het hele grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

In die context kunnen de resultaten van het onderzoek van de uitvoering van de maatregelen voor de preventie en bestrijding van verslavingen en de verschillende subsidiemechanismen die daaraan willen bijdragen, geen redelijke zekerheid verschaffen dat het beleid doelmatig en doeltreffend wordt gevoerd.

Hoewel het proces om de behoeften te identificeren voornamelijk steunt op feedback van de operatoren op het terrein, wordt die informatie door verschillende tussenkomen partijen vergaard en doorgestuurd naar het nationale en Europese niveau zonder dat een gewestelijke actor ermee belast is de beschikbare gegevens te vertalen in correct geïdentificeerde en in voorkomend geval gehiërarchiseerde behoeften om er zo adequaat mogelijk aan tegemoet te kunnen komen.

Beleidsvaluatie

Hoewel de drie geauditeerde entiteiten hun beleid baseren op hun strategische plannen die doelstellingen definiëren, zijn deze niet meetbaar en zijn er geen indicatoren noch streefwaarden aan gekoppeld. De instanties kunnen ook het beleid niet evalueren omdat er geen verslagen worden opgesteld.

Het overheidsbeleid kan overigens niet doelmatig en doeltreffend worden beheerd omdat een globale inventaris van de genomen maatregelen ontbreekt en omdat er geen geïnstitutionaliseerde formele coördinatie bestaat tussen de verschillende instanties die bevoegd zijn voor de preventie en bestrijding van verslavingen, zowel op beleids- als op operationeel niveau. Zo ontstaat een groot risico dat eenzelfde opdracht meermaals gesubsidieerd wordt en dat andere opdrachten vergeten worden.

Controle op de subsidies

Wat Brussel Preventie en Veiligheid betreft, kan in het algemeen worden gesteld dat de subsidiebesluiten te laat worden genomen en dat er geen effectieve controle plaatsvindt op de verdeling tussen de personeels-, de werkings- en de investeringskosten. Voor de oproepen tot het indienen van projecten zijn de verdeling van de begrotingsenveloppe en de beoordeling door deskundigen onvoldoende transparant en voor de plaatselijke preventie- en buurtplannen (PPBP) hebben niet alle gemeenten speciale aandacht besteed aan verslavingen, wat in strijd is met de voorschriften in artikel 1 in fine van het toekenningsbesluit van 15 september 2016.

Wat de Franse Gemeenschapscommissie betreft, leiden de definitie van de opdrachten en de subsidiewijze waarin het decreet van 5 maart 2009 voorziet, tot ongelijke behandeling en tot drempel-effecten. Voorts is de extra subsidiëring voor "specifieke projecten" onregelmatig en is de procedure voor het betalen van de personeelskosten niet zuinig noch efficiënt.

Doordat de GGC werkt met facultatieve subsidies waarover het Verenigd College oordeelt, en ze daarvoor afhankelijk van de aanvragers, is het niet mogelijk grip te hebben op het doelpubliek en/of de locatie van de acties en wordt de transparantie van het proces, ondanks een zekere openbaarheid, ingeperkt. De interne beheersing is vanuit theoretisch oogpunt bijzonder goed ontwikkeld, maar is niet effectief.

Antwoorden van de geauditeerden

In het kader van de tegensprekelijke procedure hebben de betrokken besturen de aanbevelingen van het Rekenhof becommentarieerd of aangegeven dat aan sommige aanbevelingen al gevolg was gegeven en dat ze gestart waren met acties. Zowel de minister-president van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als de minister belast met Gezondheid en Welzijn binnen het college van de Franse Gemeenschapscommissie en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie sluiten zich globaal aan bij de opmerkingen die hun respectieve besturen hebben meegedeeld, maar brengen er ook enkele nuanceringen of preciseringen in aan.

Hoofdstuk 1	
Inleiding	7
1.1 Context	7
1.2 Actoren	7
1.2.1 Brussel Preventie en Veiligheid	7
1.2.2 Franse Gemeenschapscommissie	10
1.2.3 Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	11
1.2.4 Andere actoren	11
1.3 Normen	12
1.4 Perimeters, thema's en doelstellingen van de audit	12
1.5 Auditmethode	13
Hoofdstuk 2	
Identificatie van de behoeften, doelstellingen, aansturing en coördinatie	15
2.1 Identificatie van de behoeften	15
2.2 Doelstellingen van het overheidsbeleid, planning en operationalisering	18
2.2.1 Franstalige Gemeenschapscommissie	18
2.2.2 Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	20
2.2.3 Brussel Preventie en Veiligheid	22
2.2.4 De vzw Transit	24
2.3 Aansturing en coördinatie	27
Hoofdstuk 3	
Controle op de subsidies	30
3.1 Brussel Preventie en Veiligheid	30
3.1.1 Oproepen om projecten in te dienen in het kader van het GVPP	30
3.1.2 Subsidies aan de gemeenten in het kader van het BPBp	33
3.1.3 De vzw Transit als bijzonder geval	34
3.2 Franse Gemeenschapscommissie	35
3.2.1 Erkenning	35
3.2.2 Controle op de subsidie	38
3.3 Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	39
Hoofdstuk 4	
Algemene conclusies en aanbevelingen	41
Bijlagen	
Bijlage 1 – Antwoord van de minister-president van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest	48
Bijlage 2 – Antwoord van de minister belast met Welzijn en Gezondheid	51
Bijlage 3 – Normen	54
Bijlage 4 – BPV — Oproepen tot het indienen van projecten in het kader van het GVPP	55
Bijlage 5 – BPV — Subsidies aan de gemeenten in het kader van het BPBp	58
Bijlage 6 – Franse Gemeenschapscommissie — Actieve diensten op het vlak van toxicomanie	60
Bijlage 7 – Subsidies GGC — DVC	61

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Context

Het beleid voor de preventie en bestrijding van verslavingen werkt met tal van actoren en beslaat een uitgestrekt domein.

In zijn globaliteit omvat het beleid voor de preventie en bestrijding van verslavingen:

- de preventie, met inbegrip van informatieverstrekking;
- het voorkomen en verminderen van de risico's die gepaard gaan met zogeheten “niet-problematisch” gebruik;
- het herstel in geval van gebruik dat “problematisch” is geworden en dat leidt tot gezondheidsproblemen, zowel fysiek als mentaal, en/of tot socio-economische problemen (sociaal afhaken, jobverlies, dakloosheid, gezinsproblemen, enz.);
- de openbare veiligheid: georganiseerde en financiële criminaliteit in samenhang met de diverse vormen van handel, maar ook criminaliteit door gebruikers (geweld, diefstal, enz.);
- het opleiding van actoren.

Rekening houdend met het hierboven beschreven domein onderwierp het Rekenhof verschillende actoren van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aan een audit. Het domein beslaat immers bevoegdheden die ressorteren onder de bijstand aan personen, maatschappelijke hulp, geneeskundige verzorging, politie en justitie.

De term “verslavingen” wordt niet door alle actoren op dezelfde manier opgevat. Illegale drugs zijn bovendien een belangrijk punt dat frictie veroorzaakt tussen de actoren die met dit beleid belast zijn. Louter het gebruik ervan is al strafbaar, waardoor er wantrouwen heerst bij contacten en bij de coördinatie tussen enerzijds de actoren van het domein preventie en verzorging, en anderzijds de actoren van de politie en het gerecht. Het Rekenhof hanteerde voor deze audit de term “verslavingen” in de brede betekenis zoals de geauditeerden die gebruiken, namelijk het misbruik van alcohol, tabak, geneesmiddelen, illegale drugs, gokken of gamen.

1.2 Actoren

1.2.1 Brussel Preventie en Veiligheid

De zesde staats hervorming heeft de veiligheid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest herkend. Zonder te raken aan de bevoegdheden en prerogatieven van de verschillende beleidsniveaus (federaal en lokaal), had de hervorming voornamelijk tot gevolg dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de minister-president in het bijzonder aanzienlijke verantwoordelijkheden kregen toegewezen op het vlak van preventie en veiligheid, en dat er meer coördinatie kwam tussen de diverse veiligheidsactoren in Brussel. De gouverneur van het administratief arrondissement Brussel Hoofdstad werd vervangen door een zogeheten “hoge ambtenaar” .

Om die nieuwe bevoegdheden ten uitvoer te brengen, besliste de Brusselse Hoofdstedelijke Regering een nieuwe instelling van openbaar nut te creëren, namelijk Brussel Preventie en Veiligheid (BPV)¹, met de bedoeling de veiligheid in Brussel centraal en transversaal te beheren en een gewestelijk veiligheidsbeleid uit te tekenen.

Deze instelling van openbaar nut - die werd opgericht bij ordonnantie van 28 mei 2015² (hierna 'de organieke ordonnantie' genoemd), die deels³ in werking trad op 23 november 2015 bij regeringsbesluit van 12 november 2015 – staat onder het toezicht van de minister-president⁴. Het gaat om een autonome bestuursinstelling (ABI) van eerste categorie in de zin van de OOBBC⁵. De organieke ordonnantie werd vervolgens gewijzigd door twee ordonnanties van 4 april 2019⁶.

De opdrachten van BPV zijn gedefinieerd in artikel 4 van de organieke ordonnantie, die verwijst naar de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen⁷, die op haar beurt verwijst naar de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten⁸. Ze hebben meer in het bijzonder betrekking op:

- de bevoegdheden uitoefenen die worden beoogd in de artikelen 128 en 129 van de provinciewet⁹, alsook de bevoegdheden die de bijzondere wetten toewijzen aan de provinciegouverneur, tenzij anders bepaald;
- de beleidslijnen op het vlak van veiligheid coördineren en in dat kader de vaststelling en registratie van criminaliteit verzekeren en coördineren;

1 Thans "Safe.brussels" genoemd.

2 Ordonnantie van 28 mei 2015 tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht en tot oprichting van de Gewestelijke School voor de Veiligheids-, Preventie- en Hulpdienstberoepen – Brusafe, en besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 12 november 2015 tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van bepaalde artikelen van de ordonnantie van 28 mei 2015 tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht.

3 Met uitzondering van artikel 4, § 2 ("In coördinatie met de technische en operationele diensten van de DBDMH wordt de Instelling belast met het afleveren van de brandpreventieadviezen voor het bekomen van stedenbouwkundige vergunningen, milieuvergunningen of exploitatievergunningen") en artikel 12 ("Artikel 4, § 2, van de ordonnantie van 19 juli 1990 houdende oprichting van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp, gewijzigd door de ordonnantie van 12 maart 1998, wordt aangevuld als volgt: "onverminderd de bevoegdheden toegekend aan de instelling van openbaar nut waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht, zoals deze werd opgericht bij ordonnantie van...").

4 Artikel 5 van de ordonnantie van 28 mei 2015.

5 Artikel 85 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle.

6 1. Ordonnantie van 4 april 2019 tot wijziging van de ordonnantie van 28 mei 2015 tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht, die onder meer een hoofdstuk IV/1 invoegt met de titel "*De coördinatie van het veiligheidsbeleid en het gedeelde gebruik van gegevens*".

2. Ordonnantie van 4 april 2019 tot wijziging van de ordonnantie van 28 mei 2015 tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht en tot oprichting van de Gewestelijke School voor de Veiligheids-, Preventie- en Hulpdienstberoepen – Brusafe.

7 Artikel 48 van de bijzondere wet dat de nadere regels bepaalt voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Brusselse agglomeratie door het Gewest.

8 Artikel 4, § 2 *quater*, dat de specifieke bevoegdheden van de Brusselse agglomeratie bepaalt.

9 Handhaving van de openbare orde (inschakeling van de federale politie, goede samenwerking tussen politiediensten en politiezones, bijzondere opdrachten in verband met veiligheid en politie) en opvoeding van de gewapende macht (in geval van woelige samenscholingen, van oproer of van gewelddadig verzet tegen de uitvoering van de wetten of van de wettelijke verordeningen).

- het gewestelijk veiligheidsplan uitwerken waarvan sprake in artikel 37bis van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus¹⁰;
- toezicht houden op de begrotingen van de politiezones;
- de politiezones aanmoedigen om administratieve diensten te delen en om materiaal aan te schaffen via de aankoopcentrales;
- de beleidslijnen op het vlak van preventie coördineren;
- een tekst voorstellen die de politiereglementen harmoniseert, met respect voor de specificiteiten van de gemeenten.

BPV stelt het Globaal Veiligheids- en Preventieplan (GVPP) op en coördineert de uitvoering ervan door ten aanzien van de bevoegde autoriteiten (onder meer de Gewestelijke Veiligheidsraad¹¹ en de Brusselse regering) verslag uit te brengen over de uitgevoerde maatregelen.

Het GVPP berust op een ideaal van verregaande samenwerking tussen de verschillende veiligheids- en preventieactoren (veldwerkers, institutionele actoren en het maatschappelijk middenveld), het ziet erop toe de burger een rol toe te kennen in de vrijwaring van een gevoel van veiligheid in Brussel en benadrukt de nabijheid en toegankelijkheid van de overheidsdiensten. Met een duidelijke ambitie van transversaliteit bestaat de wezenlijke actiedynamiek van het GVPP erin partnerschappen te laten ontluiken rondom preventie- en veiligheidsthema's. Het plan geeft de aanzet tot een nieuwe oriëntatie van de veiligheid in het Gewest dankzij de complementariteit van de maatregelen en van de geëngageerde partners.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering keurde het eerste GVPP goed op 2 februari 2017. Het strategische document definieerde welke maatregelen uitgevoerd moesten worden om de veiligheid in het Brussels Gewest te verhogen. De maatregelen zijn opgedeeld in tien thema's en vijf transversale doelstellingen waaraan de regering haar steun wil verlenen zolang het GVPP loopt (2017-2020). Het beslaat het volledige domein, vanaf de vroegtijdige opsporing van problematische fenomenen tot de begeleiding van slachtoffers en daders.

De vijf transversale doelstellingen¹² komen tegemoet aan de noodzaak om in te staan voor de opvolging en de beoordeling van de plannen die zijn opgesteld op basis van een voorafgaand beeld van de fenomenen, de behoeften aan opleiding van de personen die in het dagelijkse leven in staan voor het beheer en het behoud van de veiligheid, de invoering van een geïntegreerde aanpak en gegevensuitwisseling, een op de burger gerichte aanpak, met bijzondere aandacht voor

¹⁰ Het Globaal Veiligheids- en Preventieplan (GVPP), dat verderop aan bod komt.

¹¹ Artikel 37bis van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus: "Om een geïntegreerd stedelijk veiligheidsbeleid te verzekeren op het grondgebied van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, wordt een gewestelijk veiligheidsplan uitgewerkt door de Brusselse agglomeratie alvorens de zonale veiligheidsplannen van de zones van het arrondissement worden goedgekeurd, en rekening houdend met het nationaal veiligheidsplan".

Daartoe roept het bevoegde orgaan van de agglomeratie een gewestelijke veiligheidsraad samen, die bestaat uit het parket van Brussel, de bestuurlijke directeur-coördinator en de gerechtelijk directeur van de federale politie, de voorzitters van de politiecolleges en de korpschefs van de politiezones van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad. Deze raad wordt regelmatig samengeroepen om de uitvoering van het gewestelijk veiligheidsplan bedoeld in het eerste lid op te volgen.

¹² Beeldvorming, monitoring en beoordeling; de opleiding van de preventie- en veiligheidsactoren; geïntegreerde veiligheidsaanpak; communicatie en sensibilisering; begeleiding van slachtoffers en daders.

communicatie en sensibilisering, en ten slotte, slachtofferonthaal¹³. Het GVPP kaart ook tien thema's¹⁴ aan waarvan er één specifiek betrekking heeft op drugs en verslavingen.

Om het GVPP uit te voeren, kent BPV diverse subsidies toe aan verenigingen zonder winstoogmerk, aan gewestelijke instellingen, aan de zes politiezones en aan de negentien gemeenten.

BPV staat in voor de financiële resources, de coördinatie en de expertise, onder meer via de vzw Transit.

Tot slot financierde het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de Brusselse gemeenten ten belope van 153.207.223 euro in de periode van 2016-2020 opdat ze hun plaatselijke preventie- en buurtplannen (PPBP) konden ontplooiën in het kader van het Brussels Preventie- en Buurtplan (BPBP).

Op 14 januari 2021 heeft de regering het nieuwe GVPP goedgekeurd. Het heeft weliswaar een met het voorgaande plan vergelijkbare structuur, maar de thema's "financiële criminaliteit en cybercriminaliteit" en "georganiseerde misdaad en goederensmokkel" werden samengesmolten in het thema "smokkel en fraude". Dit tweede GVPP past in het traject van het plan 2017-2020 dat Brussel Preventie en Veiligheid samen met haar partners implementeerde. De Gewestelijke Veiligheidsraad stond in voor de opvolging ervan. Het wil een antwoord bieden op de nieuwe verzuchtingen van de Brusselse burgers, op de mentaliteitsveranderingen als gevolg van de gezondheidscrisis door de coronapandemie en wil ook de kansen aangrijpen om de banden binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te vernieuwen of (terug) op te bouwen. Het GVPP 2021-2024 werd opgesteld op basis van een gestructureerd proces met alle partners van de veiligheidsketen.

1.2.2 Franse Gemeenschapscommissie

De Franse Gemeenschapscommissie erfde een deel van de bevoegdheden inzake gezondheidsbeleid overeenkomstig het decreet van 4 april 2014 betreffende de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap waarvan de uitoefening wordt overgeheveld naar het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie (Cocof) in uitvoering van artikel 138 van de Grondwet¹⁵.

De Cocof keurde het decreet van 5 maart 2009¹⁶ betreffende het aanbod van ambulante diensten in de domeinen van de sociale actie, het gezin en de gezondheid, en het bijbehorende toepassingsbesluit van 4 juni 2009 goed, op basis waarvan ze jaarlijks een bedrag van ongeveer zes miljoen euro¹⁷ toekent aan erkende diensten die actief zijn op het vlak van toxicomanie¹⁸. Die erkenningen

¹³ Het GVPP 2021-2024 bevat vier strategische doelstellingen: de voorwaarden voor objectieve veiligheid verbeteren en bijdragen tot het veiligheidsgevoel; de kwaliteit verhogen van de dienstverlening die wordt geboden door de actoren van de veiligheids-, preventie- en hulpdienstketen; de strategische denkoefening, het onderzoek en de verspreiding van kennis bevorderen; de ontwikkeling en integratie van nieuwe technologieën voortzetten.

¹⁴ Aantasting van de menselijke integriteit; polarisering en radicalisering; drugs en verslavingen; mensenhandel en mensen-smokkel; eigendomsdelicten; mobiliteit en verkeersveiligheid; milieu en overlast; financiële criminaliteit en cybercriminaliteit; georganiseerde misdaad en goederensmokkel; crisisbeheer en veerkracht.

¹⁵ Voor deze materie wordt het decreet III van 22 juli 1993 tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie opgeheven en vervangen door het decreet van 4 april 2014.

¹⁶ Zoals gewijzigd door de decreten van 9 juli 2010, 20 juli 2016, 13 oktober 2016, 29 november 2018 en 9 mei 2019.

¹⁷ Voor de dienstjaren 2019 en 2020 waarop de auditwerkzaamheden betrekking hadden, waren vijftien inzake toxicomanie actieve diensten erkend voor een globaal gesubsidieerd bedrag van respectievelijk 5.615.644,87 euro en 6.014.478,69 euro.

¹⁸ Artikelen 6 tot 8 van het decreet van 5 maart 2009.

en subsidies worden beheerd door de directie *Aide sociale et santé (Bien-être et Santé - Accueil, Aide et Soins)*.

De diensten die actief zijn op het vlak van de toxicomanie ontplooiën diverse activiteiten die in het decreet zijn opgesomd, zoals opvang, informatie, begeleiding, medische, psychologische en sociale raadplegingen, re-integratie, sensibilisering, opleiding, risicovermindering en preventie¹⁹.

1.2.3 Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie

De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie is bevoegd voor gezondheid op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest overeenkomstig de bijzondere wetten van 8 augustus 1980 en 12 januari 1989. Het Brussels gezondheidsplan 2019-2025 werd opgesteld bij de diensten van het Verenigd College (VC) van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC). Het omvat verschillende maatregelen in verband met verslavingen (tabak, alcohol, drugs).

1.2.4 Andere actoren

Er zijn nog verschillende andere actoren betrokken bij het beleid inzake de preventie en bestrijding van verslavingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest:

- De Vlaamse Gemeenschap (VG) en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) zijn actoren van het beleid voor de preventie en bestrijding van verslavingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, meer bepaald via Logo²⁰ Brussel. De VG heeft de strijd tegen verslavingen (tabak, alcohol, drugs) opgenomen in haar volksgezondheidsdoelstellingen en werkt daarvoor ook met subsidies aan actoren in die materies. De VGC vult de subsidiëring aan. In een verslag van februari 2016 aan het Vlaams Parlement, getiteld “Vlaams preventief gezondheidsbeleid - Evaluatie van het uitvoeringslandschap”, onderwierp het Rekenhof het Vlaamse beleid al aan een onderzoek. Daarom besliste het Rekenhof de VG en de VGC niet op te nemen in de auditperimeter. Bij de auditwerkzaamheden bij de geauditeerde actoren werd niettemin de kwaliteit van de coördinatie met de VG, de VGC en Logo Brussel geverifieerd.
- Het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV) komt uiteraard financieel tussen door medische verstrekkingen terug te betalen, maar die terugbetalingen vallen onder de algemene werking van het RIZIV en werden tijdens deze audit niet onderzocht.
- De tussenkomsten op federaal niveau kaderen in de bevoegdheden van politie en gerecht, maar lopen ook via de algemene werking van de politiediensten, de parketten, de hoven en rechtbanken, of nog, via het strafwetboek zelf en de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid. Het Rekenhof besliste ook de federale bevoegdheden niet op te nemen in de auditperimeter, temeer omdat bij de werkzaamheden in verband met BPV kon worden onderzocht hoe goed alle actoren worden gecoördineerd.

¹⁹ Een gesubsidieerde dienst voert dezelfde opdrachten uit in het kader van problematische consumptie of verslaving aan kans- en geldspelen.

²⁰ Lokaal Gezondheidsoverleg Brussel.

1.3 Normen

Het referentiekader voor de beoogde controle omvat de volgende regelgeving en normen:

- de in [bijlage 3](#) vermelde wettelijke, reglementaire en contractuele bepalingen;
- de algemene beginselen van goed bestuur, in het bijzonder het gelijkheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel, en de verplichting om bestuurlijke handelingen passend te motiveren;
- de standaardnormen voor goed beheer, en meer bepaald de Coso-normen voor de interne controle.

1.4 Perimeters, thema's en doelstellingen van de audit

Het gaat om een performance audit, gekoppeld aan een wettelijkheidsaudit en een conformiteitsaudit.

Het doel van de audit is te evalueren of het beleid voor de preventie en bestrijding van verslavingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt gemonitord en of het performant is. Wat de actoren betreft, omvat de auditperimeter Brussel Preventie en Veiligheid, de Franse Gemeenschapscommissie en de diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie evenals de coördinatie van alle actoren.

Thema 1: Identificatie van de behoeften en bepaling van de doelstellingen op het vlak van de preventie en bestrijding van verslavingen

De audit zal onderzoeken of het beleid voor de preventie en bestrijding van verslavingen wordt gemonitord door na te gaan of:

- De behoeften zijn geïdentificeerd.
- Er doelstellingen zijn die zijn vertaald in de regelgeving.
- De strategische en operationele plannen van de publieke operatoren zijn bepaald en of er indicatoren zijn om de implementatie ervan te evalueren.

De audit ging ook na of de verschillende strategische en operationele plannen coherent en complementair zijn, en of het beleid voor de preventie en bestrijding van verslavingen daarin in al zijn aspecten aan bod komt.

Thema 2: Performantie van de aansturing en van de coördinatie van het beleid voor de preventie en bestrijding van verslavingen

De audit evalueerde de performantie van het beleid voor de preventie en bestrijding van verslavingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest door na te gaan of alle acties van de verschillende actoren geïnventariseerd en gecoördineerd worden, of de oproepen om projecten in te dienen wel degelijk beantwoorden aan de beoogde doelstellingen en of de middelen toereikend zijn.

De audit onderzocht meer bepaald de rol, de coördinatie en de inbreng van de vzw Transit.

Thema 3: Wettelijkheid en regelmatigheid van de toekenning en betaling van subsidies

In dit laatste thema beoogt de audit ook de wettelijkheid en de conformiteit.

Enerzijds werd de interne controle geëvalueerd die de geauditeerden (BPV, Cocof, GGC) hebben ingesteld voor erkenningen en subsidies. Anderzijds werden de procedures voor de erkenning van de talloze begunstigden onderzocht en de effectiviteit van de controle op de aanwending van de subsidies.

1.5 Auditmethode

De methode die het Rekenhof heeft gevolgd om deze audit tot een goed einde te brengen, berust op de volgende elementen:

- gesprekken met leidinggevenden en dossierbeheerders van de betrokken entiteiten (BPV, Cocof en GGC);
- een onderzoek van de verschillende documenten die de geauditeerde administratie heeft voorgelegd: instructies voor de dossierbeheerders, controletools, contractueel vastgelegde doelstellingen, actieplan, enz.;
- analyse van de subsidiedossiers van 2019 en 2020 in elke betrokken entiteit (twee laatste afgesloten subsidiecycle);
- analyse van de financiële middelen en het personeel waarover de betrokken entiteiten kunnen beschikken;
- gegevensanalyse, om statistieken te kunnen opstellen.

De voorschriften voor de bescherming van persoonsgegevens werden in acht genomen.

De auditwerkzaamheden vonden plaats tussen september 2021 en november 2022.

Het auditteam had eveneens ontmoetingen met vertegenwoordigers van de vzw Transit en Fedito als veldwerkers, betrokken bij het beleid.

Het ontwerpverslag werd met brieven van 10 mei 2023 bezorgd aan de directrice-generaal van BPV, aan de administrateur-generaal van de Franse Gemeenschapscommissie, aan de leidend ambtenaar van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, aan de minister-president van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, aan de minister die binnen het college van de Franse Gemeenschapscommissie belast is met Gezondheid en Welzijn en aan de ministers die binnen het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie belast zijn met Gezondheid en Welzijn.

Zij stuurden hun respectieve antwoorden naar het Rekenhof op 9 juni 2023 (BPV en Cocof), op 15 juni 2023 (GGC), op 20 juni 2023 (minister belast met Gezondheid en Welzijn binnen het college van de Cocof en het Verenigd College van de GGC) en op 28 juli 2023 (minister-president van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest).

In het kader van de tegensprekelijke procedure hebben de betrokken administraties onder meer op het volgende gewezen:

- BPV liet weten dat inmiddels gevolg is gegeven aan bepaalde aanbevelingen van het Rekenhof die steunen op de aangeleverde documentatie voor de jaren 2018, 2019 en 2020 en op verduidelijkingen tijdens gesprekken met de auditeurs, en dat er acties zijn ondernomen;
- de Cocof deelde mee dat ze de vrijheid heeft genomen om bepaalde aanbevelingen van veeleer politieke strekking te becommentariëren en dat ze daarbij strikt steunt op het Belgische en Brusselse institutionele kader, aangevuld met de wetenschappelijke aanbevelingen die voorhanden zijn op internationaal niveau, en dat op bepaalde aanbevelingen werd geanticipeerd om gevolg te geven aan het constructieve bezoek van de medewerkers van het Rekenhof, en dat ze al meegenomen zijn in de lopende hervormingen (in het kader van de denkoefening over het decreet betreffende het aanbod van ambulante diensten en het bijbehorende uitvoeringsbesluit);
- wat de GGC betreft, keurde het Verenigd College op 7 juli 2022 een nieuw geïntegreerd welzijns- en gezondheidsplan (GWGP) goed dat de essentie van het Brussels gezondheidsplan (GGC) en van het plan voor gezondheidspromotie (Cocof) overneemt. In verband met de subsidies deelde de GGC mee dat de vastgestelde fouten gecorrigeerd werden en dat er binnen de diensten van het Verenigd College een werkgroep is opgericht om het interne beheer van de facultatieve subsidies in zijn geheel te verbeteren, zowel de financiële aspecten als de operationele elementen.

De kernelementen van de antwoorden zijn verwerkt in dit verslag.

In hun antwoorden hebben zowel de minister-president van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als de minister belast met Gezondheid en Welzijn binnen het college van de Franse Gemeenschapscommissie en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zich globaal aangesloten bij de opmerkingen die hun respectieve besturen hebben meegedeeld, maar ze hebben er ook enkele nuanceringen of preciseringen in aangebracht. Ze zijn integraal opgenomen als bijlage bij dit verslag.

Hoofdstuk 2

Identificatie van de behoeften, doelstellingen, aansturing en coördinatie

2.1 Identificatie van de behoeften

Via verschillende kanalen worden gegevens verzameld op basis waarvan de inventaris van de behoeften van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt gemaakt. Het gaat hoofdzakelijk om informatie afkomstig van de veldwerkers, die onder meer is gebundeld in de activiteitenverslagen ter staving van de betaling van de subsidies.

Sommige structuren verzamelen en/of versturen niettemin de gegevens, zoals:

- Het Brussels Observatorium voor Preventie en Veiligheid (BOPV), dat artikel 8 van de ordonantie van 28 mei 2015 bij BPV oprichtte. Het BOPV is belast met opdrachten die de minister-president in het kader van zijn coördinatieopdracht van het veiligheidsbeleid aan de instelling toevertrouwt. In dat kader staat het BOPV in voor het verzekeren en coördineren van de waarneming en registrering van de criminaliteit²¹ van de opdrachten beoogd in artikel 4, § 2quater, 2°, van de agglomeratiewet. Zijn doel is het verbeteren van de kennis van de Brusselse criminaliteit, het snel aanpassen en heroriënteren van het gewestelijke en lokale beleid inzake preventie van de criminaliteit en de veiligheid in ruime betekenis.

²¹ Artikel 4, § 2quater, 2°, van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten.

Het BOPV definieert drie categorieën van gegevensbronnen volgens het volgende schema:

Figuur 1 – De talloze gegevensbronnen van het BOPV – BPV/BOPV



Bron: *Analyse en beeld van de fenomenen: Methodologische gids van het Observatorium*, blz. 10

Het BOPV rapporteert via drie soorten publicaties:

- jaarverslagen;
- katernen²² waarin de stand van zaken wordt opgemaakt over een specifiek thema;
- focussen die korter zijn dan katernen en die een meer gerichte inhoud hebben.
- De vzw Eurotox, die in 1990 werd opgericht vanuit een samenwerking tussen drie verenigingen die actief zijn in de Franse Gemeenschap en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in verschillende domeinen gelinkt aan druggebruik (*Infor-drogues, Modus Vivendi, Prospective Jeunesse*)²³. Via die samenwerking wil men diepgaande kennis kunnen aanbieden over “drugs” als fenomeen, alsook indicatoren en instrumenten om in de praktijk te kunnen werken. Eurotox heeft als maatschappelijk doel “het verbeteren van de kennis over legaal en illegaal drugsgebruik”²⁴. Die vzw vervult sedert 2000 de functie van Socio-epidemiologisch Waarnemingscentrum voor Alcohol en Drugs in Wallonië en Brussel, en de opdracht van sub-focal point²⁵ van het Reitox-netwerk (Europees netwerk van informatie over drugs en verslavingen) voor het European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA). Sinds 2018 treedt ze ook op als ondersteunende dienst “verslavingen” van de Cocof.

22 Sommige van die katernen zijn gewijd aan verslavingen: “*Epidemiologische en criminaliteitscijfers in verband met drugsverslaving in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*” (Katern 1 14/12/2018), “*Substitutiebehandelingen voor opiaten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*” (Katern buiten reeks, Studie door de vzw Transit, 23/06/2020).

23 Alle drie de verenigingen worden door de Cocof gesubsidieerd als diensten die actief zijn inzake toxicomanie. Modus Vivendi kreeg bovendien subsidies voor projecten in het kader van het GVPP.

24 In dat kader kan de vereniging studie- en onderzoeksprojecten uitvoeren in het domein van verslavingen, en ook haar werkzaamheden exploiteren en eventueel verspreiden. Ze kan elke operatie uitvoeren die direct of indirect betrekking heeft op haar doel. Ze kan ook alle synergieën coördineren en bevorderen tussen verenigingen die een gelijkaardig doel hebben en/of die hetzelfde maatschappelijk doel wil bereiken.

25 Sciensano ontvangt als focal point voor het verzamelen van internationale gegevens voor België gegevens van sub-focal points zoals de vzw Eurotox of de vzw Brussels Platform Geestelijke Gezondheid.

- Het Brussels Platform Geestelijke Gezondheid werd belast met de opdracht de geestelijke gezondheidszorg en de verslavingszorg dichter bij elkaar te brengen²⁶. Het platform werd belast met de opdrachten van het vroegere *Concertation toxicomanie Bruxelles – overleg druggebruik Brussel* (CTB-ODB), dat in 2011 werd ontbonden. Die opdrachten hangen specifiek samen met verslavingen. In 2011 werd het platform eveneens het sub-focal point in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en zet het zijn opdrachten voor Sciensano verder. Er worden vier hoofdassen geïdentificeerd inzake het vergaren en analyseren van epidemiologische gegevens in verband met verslavingen:
 - de samenwerking met Sciensano, Belgisch focal point voor het verzamelen van internationale gegevens voor het European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA);
 - de ontwikkeling van instrumenten en methodes om de gegevens doeltreffend te vergaren;
 - de statistische analyse van de verzamelde gegevens;
 - de mededeling van de analyses en van de aanbevelingen die eruit voortvloeien aan de hele Brusselse sector “Verslavingen”²⁷.
- De vzw Transit²⁸ werkt mee aan het intern en bij gebruikers verzamelen van gegevens en levert zo stof aan Eurotox, Sciensano en het EMCDDA. Transit heeft onder meer een studie gemaakt over de substituutbehandelingen voor opiaten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor rekening van het BOPV²⁹.
- Nationale en internationale bronnen die reeds werden vermeld als gegevensverzamelaars, namelijk Sciensano en het EMCDDA.

Het Rekenhof stelt tot besluit vast dat er een aanzienlijk aantal bronnen en bijgevolg data zijn, zonder evenwel de garantie te hebben dat die doelmatig en doeltreffend worden benut. Deze vaststelling kan echter worden genuanceerd door het feit dat het jaarverslag 2020 van het BOPV (publicatie 2022) voor het eerst een link legt met de thema’s van het GVPP 2021-2024 en dus thema 3 “Drugs en verslavingen”.

In haar antwoord wijst de Cocof erop dat het Belgische focal point, Sciensano, een nieuwe opdracht heeft, namelijk de “justitiegegevens” coördineren. Het EMCDDA zag zijn takenpakket uitbreiden met een luik “justitie en criminaliteit”, waardoor op Belgisch niveau de komende jaren een coördinatie tussen die twee domeinen tot stand moet komen. Die verandering zal repercussies hebben voor de deelstaatentiteiten.

Aanbeveling nr. 1

Het Rekenhof beveelt aan een actor opdracht te geven de beschikbare data te vertalen in nauwkeurige en in voorkomend geval gehiërarchiseerde behoeften om ervoor te zorgen dat alle bevoegde tussenkomende partijen op het grondgebied er op de adequaatste en dus doelmatigste en doeltreffendste manier aan tegemoet zouden komen.

26 Deze bijkomende opdracht werd immers aan het platform toevertrouwd door de invoeging van een artikel 8ter op 26/07/2013 (KB van 2 juli 2013) in het koninklijk besluit van 10 juli 1990 en van 8 juli 2003 houdende vaststelling van de normen voor de erkenning van samenwerkingsverbanden van psychiatrische instellingen en diensten.

27 Er werd een verslag met als titel “*TDI 2020 – epidemiologisch dashboard*” gepubliceerd om “*de beleidsmakers die belast zijn met de verslavingsproblematiek zo goed mogelijk te informeren*”. Dit dashboard van de evolutie in het gebruik van alcohol en illegale drugs brengt verslag uit over de epidemiologische situatie op het vlak van verslavingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. TDI is het letterwoord van *Treatment Demand Indicator* – Indicator van de behandelingsaanvragen.

28 Cf. punt 2.2.4. De vzw Transit.

29 “*Substitutiebehandelingen voor opiaten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*” (Katern buiten reeks, Studie door de vzw Transit, 23/06/2020).

In hun respectieve antwoorden preciseren de Cocof en de minister dat, met het oog op coherentie, Eurotox sinds 1 januari 2023 is aangeduid als sub-focal point van het Reitox-netwerk voor het EMCDDA voor het Brussels Gewest, in plaats van het Platform Geestelijke Gezondheid. Het feit dat die entiteit voortaan als focal point voor het hele Brussels Hoofdstedelijk Gewest fungeert, moet de coherentie ten goede komen.

Het Rekenhof handhaaft echter zijn aanbeveling. Er is geen unieke actor die ermee belast is de data te vertalen in nauwkeurige en gehiërarchiseerde behoeften.

2.2 Doelstellingen van het overheidsbeleid, planning en operationalisering

Zowel de Franse Gemeenschapscommissie als de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie verklaren dat de vzw Brussels Platform Geestelijke Gezondheid³⁰ op basis van de verzameling van data waarmee het door de GGC belast is, de aanbevelingen inzake bestrijding en preventie van verslavingen opstelt.

2.2.1 Franstalige Gemeenschapscommissie

De Franse Gemeenschapscommissie keurde het decreet van 5 maart 2009 goed betreffende het aanbod van ambulante diensten in de domeinen van de sociale actie, het gezin en de gezondheid, dat een luik omvat over de actieve diensten op het vlak van toxicomanie.

Dat decreet definieert geen doelstellingen inzake preventie en bestrijding van verslavingen. De memorie van toelichting wijst erop dat het decreet hoofdzakelijk beoogt verschillende vroegere sectorale regelgevingen één te maken en te harmoniseren in één enkel decreet. Wat de actieve diensten op het vlak van toxicomanie betreft, brengt de memorie van toelichting enkel de doelstellingen van de regelgevingen van 1993³¹ en 1995³² in herinnering, zonder deze te actualiseren of te heroriënteren.

Wat de planning betreft, bepaalt artikel 32 van het decreet van 5 maart 2009 dat het College, na advies van de Adviesraad, een programmering opmaakt waarin een aantal diensten per sector zijn opgenomen, rekening houdend met het bestaande aanbod en de behoeften die werden vastgesteld vanuit sociologische, geografische, epidemiologische en socio-economische hoek. De memorie van toelichting preciseert dat een *“programmering van de ambulante diensten [...] onontbeerlijk is om het aanbod af te stemmen op de vraag. [...] De nadere regels om de programmering te implementeren in het licht van de criteria zullen worden gepreciseerd in het kader van de toepassingsbesluiten en zullen rekening houden met de bestaande gegevens zoals die onder andere worden verstrekt door het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn³³”* (vertaling).

Zo bepaalt artikel 3 van het besluit van het College van 4 juni 2009³⁴ dat het College in toepassing van artikel 32 van het decreet minstens om de vijf jaar en per sector het maximum aantal erkende

³⁰ Cf. punt 2.1 Identificatie van de behoeften.

³¹ Decreet van de Franse Gemeenschap van 29 maart 1993 betreffende de erkenning en de toekenning van toelagen aan geïntegreerde gezondheidsverenigingen.

³² Decreet van de Franse Gemeenschap van 27 april 1995 betreffende de erkenning van en de toelagen aan de diensten die werkzaam zijn op het vlak van druggebruik.

³³ Studiedienst van de diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

³⁴ Besluit van het College van de Franse Gemeenschapscommissie houdende toepassing van het decreet van 5 maart 2009 betreffende het aanbod van ambulante diensten in het domein van de sociale actie, het gezin en de gezondheid.

ambulante diensten vaststelt, evenals het aantal nieuwe diensten die het mag erkennen. In het kader van die programmering neemt het College, uiterlijk bij het verstrijken van het eerste legislatuurjaar, een programmeringsbesluit aan dat zowel het bestaande aanbod als de waargenomen behoeften analyseert en motiveert het zijn beslissing om het aantal ambulante diensten te vergroten. Het College legde bij besluit van 22 september 2011³⁵ de programmering vast van de ambulante diensten waaronder 14 actieve diensten op het vlak van toxicomanie.

Dat aantal werd bij besluit van 7 juni 2012³⁶ opgetrokken naar 15 met terugwerkende kracht tot 22 september 2011, waardoor iedere programmering zonder uitwerking blijft. Ook al wordt in de consideransen van het besluit gewag gemaakt van de correctie van een materiële vergissing, toch stelt het Rekenhof vast dat het niet de bedoeling is van het College te programmeren maar wel de programmering te laten overeenstemmen met de bestaande toestand. Het aantal actieve diensten op het vlak van toxicomanie wordt door het besluit van 2 december 2021³⁷ opgetrokken naar 16. Ook in dat geval stelt het Rekenhof bij het lezen van de motivering van het besluit vast dat het de bedoeling is zich aan te passen om een bestaand project op te nemen³⁸. Het stelt ook vast dat de programmering onvoldoende nauwkeurig is omdat ze geen rekening houdt met de verschillende opdrachten³⁹, het doelpubliek in kwestie, de locatie, enz. Door een dergelijke programmering bestaat het risico dat een van de decretale opdrachten niet wordt georganiseerd of dat eenzelfde opdracht misschien door alle erkende diensten wordt uitgeoefend.

Overeenkomstig het decreet van 18 februari 2016 betreffende de gezondheidspromotie publiceerde het College van de Franse Gemeenschapscommissie een “*strategisch plan voor gezondheidspromotie van de Brusselse Franstalige regering*” dat een prioriteit bevat, namelijk “*het gebruik van legale drugs (onder meer alcohol) en illegale drugs voorkomen en de risico’s ervan verminderen*”⁴⁰. Het Rekenhof stelt vast dat in de middelen die worden geciteerd om het strategisch plan inzake bestrijding van verslavingen te ondersteunen, nergens sprake is van het decreet van 5 maart 2009, terwijl de actieve diensten op het vlak van toxicomanie duidelijk een rol te vervullen hebben bij de bevordering van de gezondheid⁴¹. Het Rekenhof stelt bovendien vast dat het plan geen meetbare doelstellingen noch indicatoren of streefwaarden definieert.

Gelet op het ontbreken van meetbare doelstellingen en indicatoren, is er geen enkele vorm van rapportering aan het College over de verwezenlijking van de doelstellingen en de acties.

35 Besluit 2011/183 van het College van de Franse Gemeenschapscommissie houdende programmering van de ambulante diensten “Sociale Actie en Gezin” en “Gezondheid” van de Franse Gemeenschapscommissie.

36 Besluit 2012/27 dat het besluit 2011/183 wijzigt van het College van de Franse Gemeenschapscommissie van 22 september 2011 houdende programmering van de ambulante diensten “Sociale Actie en Gezin” en “Gezondheid” van de Franse Gemeenschapscommissie.

37 Besluit 2021/901 van het College van de Franse Gemeenschapscommissie van 2 december 2021 tot wijziging van het besluit 2011/183 van het College van de Franse Gemeenschapscommissie van 22 september 2011 houdende programmering van de ambulante diensten “Sociale Actie en Gezin” en “Gezondheid” van de Franse Gemeenschapscommissie.

38 “Overwegende dat er al vele jaren wordt gesproken over de behoefte aan een toegangspunt tot steriel injectiemateriaal en aan psycho-medisch-sociale begeleiding in het centrum van Brussel en dat de COVID-19-crisis heeft geleid tot het ontstaan van een dergelijk project dat beantwoordt aan steeds toenemende behoeften”.

39 Cf. punt 3.2.1 *Erkenning*.

40 Prioriteit 7 in thematische doelstelling 3: *De gezondheid (en dus het welzijn) van het publiek, op specifieke plaatsen en in specifieke leefmilieus bevorderen*.

41 Het decreet van 5 maart 2009 wordt enkel vermeld in het kader van de preventie bij geestelijke gezondheid in het strategisch plan.

Aanbevelingen nrs. 2, 3 en 4

Het Rekenhof formuleert de volgende aanbevelingen:

- Een programmering van de behoeften aan actieve diensten op het vlak van toxicomanie opstellen die de opdrachten vermeldt die moeten worden vervuld, hoeveel, voor welk publiek, op welke plaats, enz. Die programmering zal rekening moeten houden met de aanbevelingen van de vzw Brussels Platform Geestelijke Gezondheid en met de door de Franse Gemeenschapscommissie vastgelegde doelstellingen inzake bestrijding van verslavingen, onder meer in het kader van haar strategisch plan voor gezondheids promotie;
- Ervoor zorgen dat de verschillende regelgevingen van de Franse Gemeenschapscommissie in verband met gezondheid beter op elkaar aansluiten;
- Regelmatige verslagen opstellen om de realisatiegraad van de geprogrammeerde doelstellingen te kunnen evalueren.

In haar antwoord wijst de Cocof erop dat de programmering momenteel wordt bijgestuurd, met de toevoeging van de territoriale dimensie in het kader van het geïntegreerd welzijns- en gezondheidsplan, dat momenteel wordt geïmplementeerd. Van bij aanvang, d.w.z. sinds de goedkeuring van het decreet van 1995 dat de opdrachten bepaalt, is het idee dat er een gediversifieerd palet aan interventiewijzen moet worden aangeboden. De opdrachten die worden uitgeoefend in het kader van het hoofdstuk in het decreet betreffende het aanbod van ambulante diensten dat handelt over de actieve diensten op het vlak van de toxicomanie, zijn niet bedoeld om tegemoet te komen aan een plan. Het is veeleer zaak zich ervan te verzekeren dat de "toolbox" die nodig is om een actieve dienst te zijn op het vlak van de toxicomanie en om de doelgroepen te begeleiden, ter beschikking wordt gesteld. Het feit dat bepaalde opdrachten, zoals psychosociale begeleiding, door nagenoeg alle diensten worden uitgeoefend, wijst erop dat die opdracht een absolute noodzaak is.

Tot slot benadrukt de Cocof dat een geobjectiverde programmering van het aanbod enkel mogelijk is als de behoeften beter gekend zijn. Voor een problematiek zoals druggebruik, die deels illegaal is en derhalve heel vaak verdoken gebeurt, bestaat het risico dat de indicatoren betreffende het gebruik onderschat worden. Het aanbod kwantitatief definiëren kan zeer beperkend werken: bij begeleiding, bijvoorbeeld, is de werklust verschillend naargelang het gaat om de begeleiding van een schoolgaande beginnende cannabisgebruiker (die wordt enkele weken opgevolgd) of een heroïneverslaafde ex-gedetineerde die een therapeutische dwangmaatregel kreeg opgelegd (3 tot 5 jaar begeleiding). Het criterium van de lokalisatie is ook complex, want sommige gebruikersscenes verplaatsen zich.

2.2.2 Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie

De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie stelde haar "Brussels gezondheidsplan 2019-2025" op, dat drie maatregelen bevat in verband met de bestrijding en de preventie van verslavingen: "Specifieke maatregelen ontwikkelen — Verslavingen — Tabak⁴²", "Specifieke maatregelen ontwikkelen — Verslavingen — Drugs⁴³" en "Specifieke maatregelen ontwikkelen — Verslavingen — Alcohol⁴⁴". Het Rekenhof stelt vast dat het plan vage doelstellingen vermeldt zoals de "daling

⁴² Maatregel 5 van doelstelling 1 "Meer inzetten op preventie in het traject van patiënten".

⁴³ Maatregel 6 van doelstelling 1 "Meer inzetten op preventie in het traject van patiënten".

⁴⁴ Maatregel 7 van doelstelling 1 "Meer inzetten op preventie in het traject van patiënten".

van het aantal rokers”, het “behandelingspercentage” en de “daling van het aantal personen met problematisch alcoholgebruik” zonder indicatoren of streefwaarden te definiëren.

Ook al wordt van de subsidieaanvragen een analyseverslag gemaakt om te checken of ze in overeenstemming zijn met de regeringsverklaring en het gezondheidsplan, toch hangt de GGC af van de aanvragers en heeft ze dus weinig grip op het doelpubliek en/of de lokalisatie.

De gesubsidieerde vzw's krijgen doelstellingen en indicatoren opgelegd om de aanwending van de subsidie te rechtvaardigen ten opzichte van de te behalen doelstellingen. Er is daarentegen geen globale rapportering over de doelstelling van het Brussels gezondheidsplan, met uitzondering van specifieke vragen vanwege de ministers.

Aanbevelingen nrs. 5, 6 en 7

Het Rekenhof formuleert de volgende aanbevelingen:

- De doelstellingen meer specifiek en meetbaar formuleren, streefwaarden en indicatoren definiëren;
- De subsidies focussen door de aanzet te geven tot projecten die beantwoorden aan de doelstellingen van het Brussels gezondheidsplan;
- Zorgen voor een rapportering die het mogelijk maakt te evalueren in hoeverre de globale doelstellingen van het Brussels gezondheidsplan zijn gerealiseerd.

In hun respectieve antwoorden wijzen de GGC en de minister erop dat het Verenigd College op 7 juli 2022 een nieuw geïntegreerd welzijns- en gezondheidsplan (GWGP) heeft goedgekeurd dat de essentie van het Brussels Gezondheidsplan (GGC) en van het plan voor gezondheidspromotie (Cocof) overneemt en dat uit twee delen bestaat: enerzijds het strategisch plan dat als een gemeenschappelijk referentiekader fungeert voor de actoren die actief zijn in het domein van welzijn en gezondheid in Brussel, en anderzijds het operationeel plan waarin de acties zijn samengebracht die over een periode van verschillende jaren de strategische principes en doelstellingen van het referentiekader ten uitvoer moeten brengen. Zowel voor de strategische doelstellingen als voor het actieplan van het GWGP moeten nog indicatoren worden bepaald. Drie jaar na de implementering van het GWGP is een partiële evaluatie gepland en na vijf jaar volgt een globale evaluatie.

De uitbouw van één enkel geïntegreerd referentiecentrum voor gezondheidspreventie, waar de acties van de verschillende actoren gecoördineerd zullen worden, en het uittekenen van een gewestelijke strategie en aansturing voor de programma's en acties inzake gezondheidspreventie en/of -promotie in Brussel die vervat zijn in het actieplan van het GWGP, zullen tot slot bijdragen tot de totstandkoming van een globale visie op de projecten.

De minister preciseert daarenboven dat, wat de beleidsprogrammatie betreft, de lopende hervorming ambitieus is. Ze beoogt immers alle beleidslijnen in verband met welzijn en gezondheid van de Cocof en van de GGC. De opmaak van het GWGP, dat die coördinatie beoogt, voorziet ook in een territoriale programmatie per hulp- en zorgzone. Tegelijk daarmee werd ook een nieuw plan voor gezondheidspromotie goedgekeurd en geïntegreerd in het GWGP. De acties en processen van het voorgaande plan werden geëvalueerd in het kader van de vastgelegde doelstellingen. De acties die kaderden in de ambulante zorg werden uiteraard meegenomen in die denkoefening, vooruitlopend op de komst van het GWGP, zo voegt de minister eraan toe.

2.2.3 Brussel Preventie en Veiligheid

Brussel Preventie en Veiligheid (BPV) is door de organieke ordonnantie van 28 mei 2015⁴⁵ belast met de uitwerking van het gewestelijk veiligheidsplan waarvan sprake in artikel 37bis van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, “Globaal Veiligheids- en Preventieplan” (GVPP) genaamd.

Bij de voorbereiding en uitvoering van de beslissingen van de Brusselse regering met het oog op de uitwerking van dat plan, waarborgt de instelling overeenkomstig die bepaling, op basis van een globale, multidisciplinaire, transversale en geïntegreerde aanpak, een geïntegreerd stedelijk veiligheidsbeleid op het grondgebied van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad⁴⁶.

In het GVPP 2017-2020 en 2021-2024 is een thema “*Drugs en verslavingen*” opgenomen. Het GVPP 2017-2020 wilde “*pleiten voor een aanpak die de volksgezondheid bevordert. Om rekening te houden met de complementariteit van alle actoren zal het beleid ter zake vooral globaal en geïntegreerd zijn. Enerzijds spitst het beleid zich bij wege van preventieprogramma’s toe op de gebruikers en de vraag, en anderzijds worden het aanbod, de handel, de productie en de verkoop aangepakt*”. Het plan voorzag in elf maatregelen om die doelstellingen te bereiken. Het GVPP 2021-2024 wijst erop dat verslavingsproblematieken (het gebruik van verdovende middelen en de handel in de middelen) zeer heterogeen zijn en dat om die problemen aan te pakken, maatregelen moeten worden uitgewerkt die focussen op preventie, bijstand, risicobeperking, sociale (her)inschakeling en repressie. Voor 2021-2024 zijn er negen maatregelen uitgewerkt voor het thema.

Het Rekenhof stelt vast dat in geen van de twee GVPP voor het thema “*Drugs en verslavingen*” meetbare doelstellingen noch streefwaarden of indicatoren zijn gedefinieerd.

In dat kader werd BPV belast met het beheer van de subsidies aan de verenigingen die actief zijn in de gewestelijke keten van preventie en veiligheid. BPV doet daarvoor oproepen tot het indienen van projecten die rechtstreeks verband houden met de maatregelen van de verschillende thema’s van het GVPP; voor deze audit gaat het om thema 3 “*Drugs en verslavingen*”.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest financiert overigens ook de Brusselse gemeenten voor de ontplooiing van hun plaatselijke preventie- en buurtplannen in het kader van het Brussels Preventie- en Buurtplan (BPBp). Voor hun acties en projecten wordt een overeenkomst gesloten, “plaatselijk preventie- en buurtplan (PPBP)”, tussen elke gemeente en het gewest. Het BPBp draagt bij tot het verankeren van de preventieve actie van de gemeenten in het kader van het GVPP.

Het BPBp 2016-2019 ging vooraf aan de oprichting van BPV en bijgevolg aan de opmaak van het GVPP 2017-2020. Het werd uitgewerkt door de GOB – Brussel Plaatselijke Besturen en BPV heeft het beheer ervan overgenomen zonder dat de bevoegdheid daarvoor was toegekend ten tijde van de auditwerkzaamheden.

⁴⁵ En dat via de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen (artikel 48 van de bijzondere wet die de werkingsregels betreffende de uitoefening van de bevoegdheden van de Brusselse agglomeratie door het gewest) die zelf verwijst naar de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en federaties van gemeenten (artikel 4, § 2 quater, dat de specifieke bevoegdheden van de Brusselse agglomeratie bepaalt).

⁴⁶ Artikel 4, § 1, 1, van de ordonnantie van 28 mei 2015 tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht en tot oprichting van de Gewestelijke School voor de Veiligheids-, Preventie- en Hulpdienstberoepen – Brusafe.

Artikel 1 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 12 november 2015 tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van bepaalde artikelen van de ordonnantie van 28 mei 2015 tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest⁴⁷ sloot oorspronkelijk artikel 4, § 3, van de ordonnantie van 28 mei 2015 uit, met als gevolg dat de bevoegdheid in verband met het BPBP en de PPBP niet formeel was toegekend aan BPV. Naar aanleiding van die vaststelling door het Rekenhof tijdens de audit heeft de Brusselse regering op 31 maart 2022 een wijzigingsbesluit⁴⁸ aangenomen dat met terugwerkende kracht inging op 23 november 2015.

Het BPBP 2016-2019 is opgebouwd rond vijf door de regering gedefinieerde prioriteiten, waarvan er één meer in het bijzonder betrekking heeft op de preventie en bestrijding van verslavingen, en als opdracht heeft de ontwikkeling en de continuïteit van preventieprojecten op gemeentelijk niveau en de ontwikkeling van intercommunale projecten te ondersteunen.

Het is de bedoeling de PPBP te doen aansluiten op het GVPP. Bijgevolg werd in het Belgisch Staatsblad van 21 maart 2022 een oproep tot het indienen van PPBP voor de periode 2022-2024 gepubliceerd voor een bedrag van 82.772.794 euro⁴⁹ en moeten de voorstellen van de gemeenten in overeenstemming worden gebracht met de doelstellingen van het GVPP 2021-2024.

Het Rekenhof stelt vast dat er noch van het GVPP noch van de PPBP systematisch opvolgingsverslagen worden opgesteld.

Aanbeveling nr. 8

Het Rekenhof beveelt aan het GVPP te vervolledigen met meetbare doelstellingen met streefwaarden en performantie-indicatoren waarover systematisch en regelmatig wordt gerapporteerd.

In haar antwoord wijst BPV erop dat de uitvoering van de maatregelen van het GVPP 2021-2024 gegarandeerd zal worden door een jaarplan op te stellen waarmee de acties en projecten gepland zullen kunnen worden en waarbij onder meer de aansturing, de rol en het engagement van de diverse actoren en partners, de verwachte resultaten en de indicatoren voor de operationele opvolging in detail zullen worden uitgewerkt. Die werkzaamheden zijn nog aan de gang als gevolg van de moeilijkheden waarmee iedereen af te rekenen kreeg door de gezondheidscrisis.

⁴⁷ "Artikel 1. De ordonnantie van 28 mei 2015 tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht, treedt met uitzondering van artikel 4, § 2 en 3, en van artikel 12, in werking op de dag waarop dit besluit in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.", namelijk 23 november 2015.

⁴⁸ Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 31 maart 2022 tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 12 november 2015 tot vastlegging van de datum van inwerkingtreding van bepaalde artikelen van de ordonnantie van 28 mei 2015 tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht.

⁴⁹ Cf. bijlage 5, tabel 11.

2.2.4 De vzw Transit

Sedert haar oprichting in 1995 voert de vzw Transit opdrachten uit inzake preventie van criminaliteit en de opvang en hersocialisering van druggebruikers. Deze vzw werd immers opgericht in het kader van de veiligheids- en preventiecontracten (VPC) die de FOD Binnenlandse Zaken had ingevoerd om het hoofd te bieden aan de stijging van zowel de onveiligheid als het onveiligheidsgevoel. Door de uitbouw van dit contractueel beleid waarbij de Staat, de gewesten en de gemeenten werden betrokken, konden deze laatste projecten uitrollen inzake “misdadpreventie”, onder meer in samenhang met druggebruik.

In 2016 vertrouwde Brussel Preventie en Veiligheid (BPV) de rol van Gewestelijke Operator Verslaving in Brussel (GOVB) toe aan de vzw Transit. Deze moet de maatregelen die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op dat vlak neemt, coördineren en operationaliseren met alle overheids- en privéactoren op het terrein. Deze opdracht wordt vertaald via een beheersovereenkomst die opdrachten omvat inzake opleiding, communicatie, onderzoek en programmering van het toekomstige geïntegreerde centrum⁵⁰.

Naast de aansturing en de implementatie van de GVPP heeft de vzw Transit als GOVB meegewerkt aan het uitschrijven van de editie 2021-2024, en ook de negentien gemeenten van het Brussels Gewest ondersteund bij de invoering van de plaatselijke preventie- en buurtplannen door op elk van hun vragen te antwoorden, op het vlak van opleidingen, specifieke informatie over een product of een tendens, deelname aan vergaderingen of inzake analyse en verzending van interne gegevens aan die vzw.

BPV vergewist zich via de vzw Transit ervan dat dat overheidsbeleid wordt uitgewerkt, uitgevoerd en opgevolgd door de kernopdrachten te ondersteunen inzake tenlasteneming, coördinatie, vorming en sensibilisering. Een centraal project dat de GOVB ontwikkelde met de gewestelijke partners heeft betrekking op de invoering van een geïntegreerd centrum voor druggebruikers die in een heel precare situatie zitten. Het oprichten van een dergelijk centrum, dat tegen het einde van de cyclus van het GVPP 2021-2024 operationeel zou moeten zijn, komt hoofdzakelijk tegemoet aan maatregel 3.8 “*Het opzetten van een gediversifieerd aanbod van opvang van verslaafden en een betere begeleiding van de gebruikers*”⁵¹.

⁵⁰ Cf. het beheerscontract van 15 december 2016 tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, vertegenwoordigd door de minister-president en de vzw Transit voor de periode van 1 december 2016 tot 31 december 2021. Dat contract werd door een ondertekende maar niet-gedateerde bijakte verlengd tot 31 december 2025.

⁵¹ GVPP 2021-2024, blz. 54.

In punt 3 van het beheerscontract worden de opdrachten in detail belicht die aan de vzw Transit worden toegewezen voor de periode 2017-2025⁵². Het gaat om taken van algemeen nut.

Deze vzw wordt grotendeels door de overheid gefinancierd. De FOD Binnenlandse Zaken kent sedert 1995 via de gemeenten aan die vzw in het kader van de strategische veiligheids- en preventieplannen (SVPP) een subsidie toe waarvan het bedrag niet wordt geïndexeerd. Vanaf 2001 subsidieerde het Brussels Hoofdstedelijk Gewest de vzw in het kader van het Brussels Preventie- en Buurtplan en het globaal veiligheids- en preventieplan. In 2021 kende de Stad Brussel eveneens een subsidie toe in het kader van het project risicobeperkende druggebruikruimte (GATE).

De gewestelijke financiering via BPV wordt gedefinieerd in punt 4 van het beheerscontract. Voor 2016 kreeg de vzw Transit een dotatie van 1.064.903,99 euro in het kader van de opdrachten 3.1 tot 3.3 (algemene opdracht, opdracht in het kader van het GVPP en opdracht in het kader van het BPBp) en 5.000.000 euro in het kader van de onder 3.4 beschreven opdrachten (geïntegreerd centrum).

Voor 2021 inde de vzw voornamelijk de volgende ontvangsten:

- 1.130.031 euro in het kader van de SVPP;
- 4.269.000 euro vanwege BPV;
- 130.000 euro toegekend door de Stad Brussel in het kader van de risicobeperkende druggebruikruimte (GATE) ;
- allerlei tewerkstellingssteun.

Het bestuur zelf van de vzw Transit wordt geregeld in punt 5 van het beheerscontract, dat voorziet in statutaire wijzigingen, onder meer met betrekking tot de samenstelling van de raad van bestuur⁵³ en de aanstelling door de regering van een door de minister-president⁵⁴ voorgedragen com-

52 Uittreksel uit punt 3 van het beheerscontract (vertaling).

1. In het algemene kader van een beleid inzake criminaliteitspreventie en opvang en hersocialisering van druggebruikers ontwikkelt de vzw Transit acties die moeten bijdragen tot de volgende operationele doelstellingen: zorgen voor de optimale werking van het centrum, druggebruikers een risicobeperkende druggebruikruimte ter beschikking stellen, gebruikers begeleiden naar zelfstandigheid en huisvesting, bijdragen aan de herinschakeling van gebruikers tijdens en na hun gevangenschap, straathoekwerk leveren, over alle voorgaande maatregelen een jaarlijkse evaluatie maken voor de regering.

2. Opdrachten in het kader van het GVPP: bij het opstellen van de globale veiligheids- en preventieplannen is de vereniging belast met de aansturing van een werkgroep van deskundigen inzake bestrijding van verslavingen en openbare acties in dat vlak. Zij bereidt de vergaderingen ervan voor in nauwe samenwerking met BPV, zorgt voor de agenda, de bezieling en de opvolging ervan en vat de conclusies ervan samen.

3. Opdrachten in het kader van het BPBp: de gemeenten ondersteunen bij het ontwerpen van projecten die ze in hun PPBP zullen inschrijven, bij de ontwikkeling van die projecten, deelnemen aan evaluatie van die projecten en van BPBp, ter ondersteuning van de administratieve diensten van BPV meewerken aan de documentatie van de antwoorden op de parlementaire vragen in verband met de activiteiten die gebeuren in het kader van de gedelegeerde bevoegdheid voor de minister-president van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die is belast met preventie.

4. Opdrachten in verband met de oprichting van een geïntegreerd centrum dat een gezamenlijk dienstenaanbod biedt voor druggebruikers die zich in een precare situatie bevinden. Transit moet een geïntegreerd centrum oprichten.

53 "De vereniging zal haar statuut wijzigen zodat de raad van bestuur uit maximum elf leden bestaat, waarvan twee leden aangewezen door de minister-president; drie leden aangewezen door het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie op voordracht van de leden van het College die bevoegd zijn inzake gezondheid en sociale zaken; en een lid aangewezen door Brussel Preventie en Veiligheid."

54 "Hij kan binnen een termijn van vier etmalen een beroep aantekenen tegen elke beslissing die hij strijdig acht met de wet, het algemeen nut of het beheerscontract. Die termijn begint te lopen vanaf de dag van de vergadering waarin de beslissing werd genomen, voor zover de commissaris op regelmatige wijze was uitgenodigd. Anders begint de termijn te lopen vanaf de dag waarop hij van de beslissing kennis heeft genomen. Het beroep is opschortend. De beslissing wordt definitief als de regering ze niet vernietigd heeft binnen een termijn van twintig etmalen die ingaat op dezelfde dag als de termijn zoals beoogd in de voorgaande alinea. De vernietiging wordt aan het betrokken orgaan betekend. De in de voorgaande alinea's voorziene termijnen kunnen bij aan het betrokken orgaan betekende regeringsbeslissing met tien dagen worden verlengd."

missaris, wat de facto betekent dat de vzw onder toezicht staat. Dat toezicht laat volgens het beheerscontract toe alle beslissingen te schorsen die de commissaris strijdig acht met de wet, het algemeen nut of het beheerscontract. Dat toezicht berust niet op een ordonnantie, terwijl een dergelijke wettelijke grondslag vereist is.

Die bepalingen werden opgenomen in titel 4 van het statuut⁵⁵ en meer bepaald in artikel 13⁵⁶.

Het Rekenhof stelt vast dat artikel 13 van het statuut niet coherent is met punt 5 van het beheerscontract dat het aantal bestuurders beperkt tot elf en niet twaalf⁵⁷, en merkt overigens op dat artikel 15 in tegenspraak is met artikel 13 voor zover het aangeeft dat de functies van voorzitter en vicevoorzitter ambtshalve worden toegekend aan de personen die worden aangewezen op voordracht van de minister-president of van Brussel Preventie en Veiligheid.

Omdat de meeste middelen van de vzw gewestsubsidies zijn en het gewest een algemeen toezicht uitoefent op de vzw Transit, is het Rekenhof van oordeel dat de vzw zou moeten worden gelijkgesteld met een ABI van tweede categorie in de zin van de OOBBC van 23 februari 2006⁵⁸.

Aanbevelingen nrs. 9 en 10

Het Rekenhof formuleert de volgende aanbevelingen:

- De coherentie herstellen tussen het statuut en het beheerscontract, bijvoorbeeld naar aanleiding van de onderhandelingen over de vernieuwing ervan na 2025;
- De positie van de vzw ten opzichte van de overheidssector verduidelijken.

In haar antwoord wijst BPV erop de uitwisselingen te hebben georganiseerd die nodig zijn voor de opmaak van een nieuw beheerscontract, om de rol van de GOVB en diens financiering tot 2024 te kunnen preciseren.

⁵⁵ Gepubliceerd in de bijlagen van het Belgisch Staatsblad van 05/03/2020.

⁵⁶ • De raad van bestuur omvat minstens twee bestuurders (drie indien er meer dan twee leden in de algemene vergadering zetelen).

• De raad van bestuur bestaat maximum uit een voorzitter en elf leden, benoemd door de algemene vergadering uit de leden van de vereniging en die te allen tijde door de vereniging kunnen worden afgezet.

• Naast de voorzitter kan hij uit de volgende leden zijn samengesteld:

○ Twee vertegenwoordigers van de minister-president van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest aangewezen door de minister-president.

○ Drie vertegenwoordigers van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie op voordracht van de leden van het college die bevoegd zijn inzake gezondheid en sociale zaken.

○ Een vertegenwoordiger van Brussel Preventie en Veiligheid aangewezen door haar leidend ambtenaar.

○ Een vertegenwoordiger (of korpschef) van de politiezone Brussel-Elsene.

○ Een vertegenwoordiger van de politiezones.

○ De voorzitter van het OCMW van de Stad Brussel.

○ Twee vertegenwoordigers die elk afkomstig zijn uit twee verschillende Brusselse gemeenten aangewezen door de burgemeester van de gemeente die ze vertegenwoordigen.

• Bovendien wordt een regeringscommissaris aangewezen met toepassing van het beheerscontract dat werd gesloten tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de vzw, en die over alle door dat beheerscontract beoogde prerogatieven beschikt, uitgenodigd om alle vergaderingen van de raad van bestuur bij te wonen, zonder stemrecht.

⁵⁷ Elf plus de voorzitter.

⁵⁸ De OOBBC zou onmiddellijk op de vzw Transit van toepassing zijn als ze zou worden opgenomen onder sectorale code 13.12 (ESR), zoniet zou men een ordonnantie moeten uitvaardigen om de vzw ermee gelijk te stellen.

In zijn antwoord voegt de minister-president daar aan toe dat de regering in het kader van de onderhandelingen over de vernieuwing van het beheerscontract inspanningen heeft geleverd om de coherentie te herstellen tussen het beheerscontract en de statuten van de vzw, en dat de regering niet de intentie heeft een nieuwe instelling van tweede categorie op te richten. De kwestie van de aanwezigheid van een regeringscommissaris zal worden onderzocht in het licht van de aanbevelingen die het Rekenhof formuleerde.

2.3 Aansturing en coördinatie

Wat de globale aansturing van het beleid voor de preventie en bestrijding van verslavingen betreft, stelt het Rekenhof, zoals aangegeven in [punt 2.1](#) supra vast dat elke actor, afgezien van de definitie van de behoeften die gemeenschappelijk is, zijn eigen strategische en operationele plannen opstelt en dat geen enkele actor moet rapporteren.

Het Rekenhof stelt eveneens vast dat er geen inventaris bestaat van alle acties die zijn gebeurd inzake preventie van verslavingen, met als risico dat verschillende actoren eenzelfde actie ondernemen. Het Rekenhof merkt in dat verband op dat drie door de Franse Gemeenschapscommissie erkende en gesubsidieerde actieve diensten op het vlak van toxicomanie ook een subsidie van BPV ontvangen. Eén van die diensten ontvangt een derde subsidie vanwege de GGC. Wat de voorwaarden voor de erkenning van een ambulante dienst voor de opdracht inzake risicovermindering en/of tot het inrichten van een risicobeperkende druggebruikruimte betreft, treedt het decreet van de Franse Gemeenschap van 5 maart 2009 in concurrentie met de ordonnantie van 22 juli 2021 van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de erkenning en subsidiëring van de diensten die actief zijn op het vlak van de beperking van de aan druggebruik verbonden risico's. Die twee regelgevingen komen bovendien in conflict met de federale wet van 24 februari 1921⁵⁹ betreffende het verhandelen van giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, psychotrope stoffen, ontsmettingsstoffen en antiseptica en van de stoffen die kunnen gebruikt worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen.

Tot slot bevat het GVPP inzake verslavingen een belangrijk preventief luik dat als volgt wordt omschreven:

“Het gaat erom probleemgebruik te voorkomen door middel van sensibilisering, opsporing, oriëntatie en begeleiding van individuen die risico lopen op een drugverslaving of al kampen met dit probleem, door een individuele en/collectieve aanpak die bijdraagt aan duurzame oplossingen. Deze aanpak van vroegtijdige interventie vereist een voortdurende globale benadering (die het betrokken individu, zijn leefomstandigheden en de betrokken stoffen omvat) die bovendien coherent en positief is (dit wil zeggen de nadruk legt op de heilzame effecten van de gedragsverandering) en waarbij gericht ingrijpen en bestraffen beschouwd worden al het laatste redmiddel. Ten aanzien van de gebruikers en risicopersonen zijn de

⁵⁹ De wet van 21 maart 2023 tot wijziging van de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, psychotrope stoffen, ontsmettingsstoffen en antiseptica en van de stoffen die kunnen gebruikt worden voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen immuniseert degenen die in risicobeperkende gebruiksruidtes die door de bevoegde overheid of het bevoegde lokale bestuur zijn erkend voor een ander het gebruik van de in artikel 2bis, § 1, van de wet van 24 februari 1921 genoemde stoffen faciliteren gericht op profylaxe tegen besmettelijke ziekten of, meer in het algemeen, op het verminderen van de gezondheids- of veiligheidsrisico's die zijn verbonden aan dat gebruik. De wet van 21 maart 2023 zal echter pas op 1 september 2023 in werking treden.

essentiële pijlers van dit luik preventie, vroegtijdige opsporing en interventie, schadebeperking, hulpverlening, nazorg en maatschappelijke integratie. Ze moeten op gelijkwaardige voet worden ontwikkeld binnen een kader van geïntegreerde zorgen en zorgcontinuïteit. In deze context zal bijzondere aandacht besteed worden aan een zogenaamde laagdrempelige aanpak."

Het Rekenhof stelt vast dat deze definitie de elementen omvat die de opdrachten van door de Franse Gemeenschapscommissie erkende actieve diensten op het vlak van toxicomanie definiëren.

De operatoren op het terrein (vzw's, ziekenhuizen, enz.) die actief zijn inzake preventie en bestrijding van verslavingen worden gecoördineerd op hun niveau – de vzw Transit is lid van de raden van bestuur van andere vzw's waaronder Fedito BXL⁶⁰ – maar het Rekenhof stelt vast dat er geen geïnstitutionaliseerde formele coördinatie bestaat tussen de openbare actoren die bevoegd zijn op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Met het nieuwe GVPP 2021-2024 werden de thematische werkgroepen (waaronder de thematische WG “verslavingen”) geschrapt, terwijl ze een regelmatige geformaliseerde ontmoeting voor de verschillende betrokken actoren organiseerden waarop van gedachten kon worden gewisseld over de op het terrein vastgestelde evoluties, over de mogelijke oplossingen daarvoor en waardoor coördinatie kon plaatsvinden.

Het protocolakkoord van 21 maart 2016 tussen de federale overheid en de overheden bedoeld in artikel 128, 130 en 135 van de Grondwet inzake preventie vermeldt algemene doelstellingen inzake verslavingen⁶¹ en de engagementen van de federale Staat, de gewesten, de gemeenschappen, de GGC en de Franse Gemeenschapscommissie ter zake, maar organiseert geen samenwerking binnen Brussel.

Aanbeveling nr. 11

Het Rekenhof beveelt aan te bestuderen of het mogelijk is de rol van coördinatie en aansturing van de strategische en operationele plannen voor alle bevoegde institutionele actoren aan één actor toe te vertrouwen, bijvoorbeeld via een samenwerkingsakkoord, aangezien de ordonnantie van 28 mei 2015 reeds aan Brussel Preventie en Veiligheid een rol toebedeelt inzake coördinatie van de preventiebeleidslijnen⁶² en deze laatste de rol van Gewestelijke Operator Verslaving in Brussel heeft toevertrouwd aan de vzw Transit.

In haar antwoord kondigt BPV aan dat die aanbeveling zal worden onderzocht in het kader van de opmaak van het volgende GVPP (2025-2029), waarbij de beoogde actoren zullen worden betrokken voor wat het thematische aspect betreft. BPV verklaart evenwel sinds maart 2023 een gewestelijk platform inzake drugs en verslavingen te hebben opgezet in samenwerking met de

⁶⁰ Fedito BXL, Brusselse Federatie van Instellingen voor Verslaafden, federeert 28 instellingen actief in de informatie, preventie, risicobeperking, zorg en begeleiding van de consumptie van psychoactieve stoffen en verslavingen.

⁶¹ HOOFDSTUK 2. – Gezond blijven
Afdeling 2. - Tabak
Afdeling 3. – Alcohol en drugs
Afdeling 4. - Psychopharmaca
Afdeling 5. - Gokverslaving

⁶² Artikel 4, § 2^{quater}, 6°, van de wet van de 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten.

vzw Transit. Het platform buigt zich over preventie/veiligheid en brengt de gemeentelijke actoren driemaandelijks samen⁶³.

In haar antwoord benadrukt de Cocof dat zowel de internationale als de federale en de gewestelijke instanties het erover eens zijn dat druggebruik in de eerste plaats een volksgezondheidsprobleem is. De federale beleidsnota van januari 2001 over de drugsproblematiek die alle Belgische entiteiten hebben aangenomen, preciseert in dat verband dat het beleid op drie pijlers moet berusten: preventie voor niet-gebruikers en niet-problematische gebruikers; bijstand, risicobeperking en re-integratie voor problematische gebruikers en, tot slot, repressie voor producenten en dealers.

Volgens de Cocof “*kan men zich vragen stellen bij de legitimiteit van BPV en de vzw Transit als actoren van de volksgezondheid*”, maar ze erkent dat voor een dergelijke problematiek die een integrale tenlasteneming vereist, er coördinatie van overheidswege nodig is met een duidelijk politiek mandaat, ressorterend onder de volksgezondheid, toevertrouwd door alle Brusselse instanties en voldoende legitiem om alle betrokken partijen te coördineren, ook die welke niet onder de Brusselse instanties vallen (gezondheid, politie, justitie, onderwijs).

De minister stelt “*dat er vragen te stellen zijn bij het feit dat het preventieve luik van het GVPP opdrachten van de Cocof en van de GGC vermeldt. Moet er niet worden aan herinnerd dat het domein gezondheid een exclusieve bevoegdheid is van de federale overheid en van de gemeenschapscommissies, en dat het geen veiligheidskwestie is? Hoewel in de huidige context iedereen het erover eens is dat de beleidslijnen gecoördineerd moeten worden om de doeltreffendheid op te drijven, rijzen er vragen bij het voorstel om de coördinatie van de beleidslijnen inzake verslavingen toe te vertrouwen aan een veiligheidsinstantie.*”

Tot slot herinnert de minister eraan dat er al een plek bestaat voor overleg tussen de federale en de deelstaatentiteiten, namelijk de algemene cel drugsbeleid, waarin een dertigtal ministers zetelen.

In zijn antwoord preciseert de minister-president dat algemeen wordt aangenomen dat een beleid inzake verslavingen drie grote pijlers omvat: preventie, gezondheid en veiligheid. Die worden niet exclusief ten laste genomen door publieke en private instanties met niet-gehiërarchiseerde toezichthouders. Met inachtneming van de bevoegdheden op het vlak van veiligheid en preventie die het ontleent aan de zesde staatsvorming en zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden op het vlak van gezondheid, heeft het Brussels Gewest een Globaal Veiligheids- en Preventieplan (GVPP)⁶⁴ ontwikkeld. Dat plan is de sluitsteen van de acties van het gewest op het vlak van veiligheid en preventie, van waaruit het de subsidies verantwoordt waarmee verenigingen een concrete invulling kunnen geven aan de maatregelen van het gewestelijk plan. Het gewestelijke beleid vormt een zo coherent mogelijke aanvulling bij de bestaande beleidslijnen inzake veiligheid en preventie op andere niveaus, zonder zich daarin te mengen.

⁶³ Het platform wil informatie identificeren en verzamelen over de gevaren en de opportuniteiten, de behoeften en de middelen van de gemeenten. Het wil de gemeenten steun bieden op het vlak van drugs en verslavingen, op basis van wat er zich afspeelt in de gemeenten. Het wil de partnerdynamiek opnieuw lanceren door nieuwe projecten op te zetten en te ontwikkelen met de gemeenten. Het wil de gemeenten tot slot in contact brengen met gespecialiseerde vzw's en deskundigen (onderzoekers en praktijkmensen).

De betrokken actoren, onder meer op gewestelijk niveau, zullen overigens worden uitgenodigd.

⁶⁴ De opvolging van het gewestelijke plan is toevertrouwd aan de Gewestelijke Veiligheidsraad, met daarin de minister-president, de 19 burgemeesters, de hoge ambtenaar, de 6 korpschefs, de coördinerend directeur van het arrondissement Brussel, de directeur van de federale gerechtelijke politie van Brussel en de procureur des Konings.

Hoofdstuk 3

Controle op de subsidies

3.1 Brussel Preventie en Veiligheid

3.1.1 Oproepen om projecten in te dienen in het kader van het GVPP

De in deze audit onderzochte subsidies werden toegekend in het kader van het GVPP 2017-2020, opgesteld door BPV en goedgekeurd door de Brusselse regering op 2 februari 2017⁶⁵. De tien subsidiedossiers voor de jaren 2019 en 2020 werden onderzocht. Ze hebben betrekking op vier vzw's: voor 2019 zijn er twee nieuwe projecten en drie verlengde projecten, en voor 2020 zijn de vijf projecten verlengd.

Het Rekenhof stelt vast dat de procedure voor de aanduiding van de deskundigen die advies moeten uitbrengen over de ingediende projecten, niet geformaliseerd is en dat de lijst van deskundigen, die in het kader van de oproep om projecten in te dienen is opgesteld en aan de kandidaten is meegedeeld, achteraf kan worden gewijzigd voor zover de deskundigen deel uitmaken van de vzw's waarop de oproep om projecten in te dienen mogelijk betrekking heeft. In dat verband geeft de administratie aan dat voor het GVPP 2017-2020 een beroep is gedaan op de leden van de thematische werkgroepen van het GVPP⁶⁶, waarbij belangenconflicten zijn vermeden⁶⁷. In het kader van de oproep om projecten in te dienen voor het GVPP 2021-2024, beoordelen de diensten van BPV de ontvankelijke projecten volgens de wegingscriteria en op basis van het advies van externe deskundigen uit partnerorganisaties van het GVPP, waarvan de lijst bij de oproep om projecten in te dienen is gevoegd.

Het Rekenhof wijst er ook op dat de adviezen van de deskundigen soms zo ver uiteenlopen dat sommige adviezen niet in aanmerking worden genomen en dat de procedure voor het vaststellen van een "gemiddelde" van de adviezen niet altijd geformaliseerd of gedocumenteerd is, aangezien de beoordeling niet systematisch voldoende wordt gemotiveerd. BPV geeft aan dat indien de beoordeling van een deskundige per criterium afwijkt van het gemiddelde, de administratie laat weten informeel contact met de deskundige op te nemen. Voor het GVPP 2021-2024 kondigt de administratie aan dat de deskundigen in principe als jury bijeen zullen komen om hun adviezen te kunnen formaliseren.

Het Rekenhof merkt bovendien op dat in het geval van één vereniging (Medimmigrant) het verband met het thema drugs en verslaving zwak was en dat het betaalde bedrag vergelijkbaar was met een aanvulling op de werkingssubsidie⁶⁸ in het kader van haar hoofdactiviteit "Juridische

65 Op 14 januari 2021 heeft de regering het GVPP 2021-2024 goedgekeurd, zonder het thema "Drugs en Verslavingen" substantieel te wijzigen. Het nieuwe plan bouwt voort op de ervaring met het GVPP 2017-2020 en eerdere oproepen, en vormt het strategische kader op basis waarvan de Brusselse regering beslissingen zal nemen over de modaliteiten voor de verlenging van de steun aan de verenigingssector voor de jaren 2021 tot en met 2024.

66 Deze thematische werkgroepen zijn in 2020 afgeschaft.

67 In de toekomst zullen deskundigen niet langer lid mogen zijn van verenigingen die mogelijk zullen reageren op oproepen om projecten in te dienen.

68 Alle werkingskosten van de vzw zijn opgenomen als bewijsstukken met een verdeelsleutel van 90% VGC/GGC en 10% BPV.

ondersteuning voor mensen zonder wettig verblijf versterken zodat ze een betere toegang tot gezondheidszorg hebben", terwijl de administratie in een ander geval (Dune 2020) de begunstigde vroeg "ervoor te zorgen dat hij zich blijft concentreren op verslavingspreventie, waarbij gezondheidsbevordering een aanverwante en geen hoofdsector moet blijven". De vereniging heeft die gedifferentieerde behandeling niet gemotiveerd.

Het Rekenhof stelt vast dat wat de oproep om projecten in te dienen betreft, de regeringsbeslissingen te laat komen (tussen mei en augustus) aangezien de uitgaven die in aanmerking komen, betrekking hebben op kosten die tijdens het kalenderjaar zijn gemaakt. Bovendien staat artikel 3, lid 2, van het model van toekenningsbesluit, dat verwijst naar de afwijking bepaald door de ordonnanties houdende de algemene uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest⁶⁹, de begunstigden toe om acties te ondernemen voordat deze zijn ondertekend. Daardoor zijn de verenigingen verplicht hun projecten met eigen middelen of met dure voorschotmechanismen op te starten, die de doeltreffendheid van de actie aantasten.

Het Rekenhof stelt vast dat er geen controle is op de uitsplitsing tussen personeelskosten, werkingskosten en kosten voor de ontwikkeling van projectgerelateerde ondersteunende tools⁷⁰. Het Rekenhof heeft dan ook twijfels bij het nut om zo'n onderscheid te handhaven, wanneer de overeenstemming met de begrotingsramingen, die wel zijn uitgesplitst, niet wordt geverifieerd.

In haar antwoord stelt BPV dat er weliswaar geen melding wordt gemaakt van een expliciete controle, noch in de interne controlenota's, noch in de communicatie met de begunstigden, maar dat de mogelijke variaties op die manier wel zichtbaar werden. De administratie kon in voorkomend geval beoordelen of de subsidie ondanks die wijzigingen werd benut waarvoor ze was toegekend, en daarbij de eventuele verantwoordingen van de variaties beoordelen, waaronder, onder meer, de context van de gezondheidscrisis in 2020 of de laattijdige toekenning. Vanaf 2021 kwamen nog slechts twee soorten onkosten in aanmerking voor subsidiëring: de werkingskosten en de personeelskosten. Onkosten voor ondersteunende instrumenten kwamen niet meer in aanmerking.

Het Rekenhof merkt bovendien op dat bepaalde aanvaarde bewijsstukken hadden moeten worden geweigerd, ondanks de door de administratie verrichte controles⁷¹. Ten slotte werden de terugvorderingen of saldoverminderingen wel degelijk verricht wanneer de situatie dat vereiste⁷².

69 Artikel 17, 6. van de ordonnantie van 21 december 2018 en artikel 19, 6. van de ordonnantie van 17 december 2019: "Geen enkele actie mag beginnen vóór de ondertekening van de overeenkomst en/of het besluit. Echter, voor reeds aangevatte acties kan een subsidie worden toegekend enkel en alleen indien de aanvrager de noodzaak voor het starten van de actie vóór de ondertekening van de overeenkomst en/of het besluit kan aantonen."

70 Artikel 3, al. 1 van de toekenningsbesluiten: "de subsidie wordt toegekend aan de begunstigde als tegemoetkoming in de kosten voor personeels- en werkingskosten en kosten voor de ontwikkeling van ondersteunende instrumenten in verband met het project van 1 januari 20xx tot 31 december 20xx. De belasting over de toegevoegde waarde is subsidiabel." Artikel 5 van de gekoppelde overeenkomsten waarin de subsidiabele uitgaven en de details van de aanvaarde bewijsstukken worden vermeld. (vertaling)

71 Bewijsstukken bijvoorbeeld voor een 25-jarig jubileumfeest van een VZW zonder enig verband met het specifieke project rond verslavingen.

72 Twee gevallen van terugbetaling en één geval van saldovermindering.

Aanbevelingen nrs. 12, 13 en 14

Het Rekenhof formuleert de volgende aanbevelingen:

- De procedure die leidt tot het deskundigenadvies formaliseren en documenteren, en de administratieve rechtspraak inzake projectbeoordeling stroomlijnen om homogeniteit bij de selectie van projecten te waarborgen en aldus gelijke behandeling te garanderen;
- Oproepen om projecten in te dienen lanceren en subsidies toekennen vóór de aanvangsdatum van het gefinancierde project om vertragingen, voorfinancieringskosten of thesaurieproblemen te voorkomen die de doeltreffendheid van de actie zouden kunnen beïnvloeden;
- Een keuze maken tussen enerzijds het formaliseren van de verdeling van de uitgaven binnen de verschillende categorieën door deze af te stemmen op de begrotingsraming en bijgevolg de toepassing ervan te controleren, of zich anderzijds beperken tot het opsommen van een lijst van aanvaardbare verantwoordingsstukken.

In haar antwoord stelt BPV dat de evaluatie-instrumenten die worden gebruikt in het kader van oproepen tot projecten aan vzw's, sterk verbeterd werden bij het initialiseren van de nieuwe cyclus 2021-24, zowel qua vorm als qua inhoud, om te komen tot een homogene methodologische benadering bij de juryleden. Bovendien zegt BPV inspanningen te blijven leveren om het toekenningsproces te versnellen, onder meer door oproepen tot projecten te verlengen voor de laureaten. Voor de volgende cyclus (2025-2029) moet evenwel worden overwogen de nodige bedragen vast te leggen (onder voorbehoud van de jaarlijkse begrotingsbeslissingen) alvorens de cyclus van start gaat.

In zijn antwoord preciseert de minister-president dat, wat de toekenningsprocedures en de controle van de subsidies in het algemeen betreft, de regering van plan is om in het kader van het Optiris-programma een platform op te richten om de subsidies op gewestelijk niveau te beheren teneinde de rapportering te verbeteren, de procedures te uniformiseren en de controle te verbeteren. Wat de verdeling van de uitgaven binnen de diverse categorieën betreft, zal de regering BPV aanraden zich te beperken tot het opsommen van een lijst van de verantwoordingsstukken die aanvaardbaar zijn voor het aanwenden van de subsidies.

Het Rekenhof stelt ten slotte vast dat de wijze waarop de globale begrotingsenveloppe is verdeeld, niet duidelijk is omschreven, niet tussen de thema's, en evenmin tussen de projecten binnen het thema verslaving. Het Rekenhof kon wel een raming maken van het aandeel van het thema drugs en verslavingen in de aangepaste kredieten die zijn ingeschreven in BA 02.001.34.01.3300, werkingssubsidies aan privéverenigingen inzake preventie en veiligheid voor de begrotingsjaren 2019 en 2020. Het thema vertegenwoordigt 6,56% van de vastleggingskredieten in 2019, of 485.000 euro, en 6,87% in 2020, of 570.500 euro⁷³. Voor de jaren 2021 en 2022 zijn de toegekende bedragen 800.000 euro, hetzij respectievelijk 9,64% en 8,85% van de vastleggingskredieten.

73 Zie de tabellen in bijlage 4.

3.1.2 Subsidies aan de gemeenten in het kader van het BPBp

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest financierde de Brusselse gemeenten voor een bedrag van 125.638.896 euro⁷⁴ voor de periode 2016-2019 zodat ze hun lokale preventieplannen konden uitrollen in het kader van het Brussels Preventie- en Buurtplan (BPBp). Dit plan werd verlengd met een subsidie van 27.568.327 euro voor het jaar 2020⁷⁵.

Een oproep tot PPBP voor de periode 2022-2024 en voor een bedrag van 82.772.794 euro werd op 21 maart 2022 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd⁷⁶.

Het Rekenhof stelt vast dat de subsidies gerechtvaardigd zijn, maar dat noch BPV noch het Rekenhof de overeenstemming tussen de uitgevoerde projecten en de in de begrotingsraming voorziene projecten heeft kunnen controleren en dat, in strijd met het voorschrift in artikel 1 in fine van het toekenningsbesluit van 15 september 2016⁷⁷, niet alle gemeenten bijzondere aandacht hebben besteed aan de verslavingsproblematiek⁷⁸. Het is dus niet mogelijk de bedragen uit te filteren die specifiek voor de bestrijding en preventie van verslavingen worden toegewezen.

BPV verklaart deze situatie door de ongelijkheid tussen de gemeenten, het feit dat projecten kunnen evolueren, dat de begrotingsramingen 2016-2019 van het PPBP die destijds door Brussel Plaatselijke Besturen (GOB) zijn opgesteld, zeer beknopt zijn en niet tijdig aan BPV zijn overgemaakt en dat de bedragen hoe dan ook aan de gemeenten zullen worden vereffend alsof het om een dotatie gaat. Voorts laat BPV weten dat samen met de gemeenten een model voor de bewijsstukken wordt ontwikkeld.

Aanbevelingen nrs. 15, 16 en 17

Het Rekenhof formuleert de volgende aanbevelingen:

- De in het GVPP bedoelde thema's en maatregelen duidelijk omschrijven⁷⁹;
- De presentatie van de begrotingsramingen formaliseren ;
- Het model voor de bewijsstukken dat momenteel met de gemeenten wordt ontwikkeld, implementeren.

In haar antwoord wijst BPV erop alle voorstellen van plaatselijke preventie- en buurtplannen (2022-2024) van de Brusselse gemeenten te hebben ontvangen. Elke activiteit die in de plannen wordt voorgesteld, is het voorwerp van een fiche met details over de activiteit, waarop ook de ambities, de middelen en de partners vermeld staan. Met die fiches kan elke activiteit gekoppeld worden aan een maatregel van het GVPP en aan een plaatselijke diagnose die de relevantie ervan

⁷⁴ Aanvankelijk ten laste van de kredieten van de BA 10.001.27.01.4322 "Bijzonder krediet aan de gemeenten inzake preventie en veiligheid" van de gewestelijke begroting, vervolgens bij de overdracht van de BPB naar BPV BA 02.001.27.01.4322 "Bijzondere werkingsubsidies aan de gemeenten inzake preventie en veiligheid".

⁷⁵ Zie tabel in bijlage 5.

⁷⁶ Zie bijlage 5, tabel 11.

⁷⁷ "Er wordt bijzondere aandacht geschonken aan de strijd tegen druggebruik. De vereniging zonder winstoogmerk Transit is aangesteld als gewestelijk operator in het kader van het Brussels Preventie- en Buurtplan."

⁷⁸ Uit de controlewerkzaamheden bleek dat bij de BIBAAT-fiches (*Business Intelligence Based Analysis and Assessment Tool*: platform ontwikkeld door het Brussels Observatorium voor Preventie en Veiligheid (BOPV) in samenwerking met de gemeenten om het verzamelen van informatie en de analyse van gegevens te vergemakkelijken) o euro stond voor de geplande acties.

⁷⁹ De oproep 2022 om projecten in te dienen voldoet nog steeds niet aan deze aanbeveling.

bepalen. De begrotingsramingen voor de plaatselijke preventie- en buurtplannen worden voortaan opgesteld aan de hand van een unieke structuur. Tot slot verklaart BPV drie modellen van samenvattende tabellen te hebben opgesteld voor het bijhouden van de financiële verantwoordingsstukken die de gemeenten voorleggen. Dankzij die instrumenten kunnen de uitgaven voor de verschillende activiteiten worden onderscheiden, inclusief eventuele andere financieringsbronnen. Die werkwijze moet het mogelijk maken om een optimale overeenstemming te garanderen tussen de begrotingsraming en de werkelijke begroting op het einde van het boekjaar.

3.1.3 De vzw Transit als bijzonder geval

De vzw Transit heeft zowel in 2019 als in 2020 een subsidie ontvangen van 3.369.000 ter dekking van de werkings- en investeringskosten, waarbij deze laatste maximaal 10% van het subsidiebedrag mogen bedragen⁸⁰.

In 2016 werd een investeringssubsidie van 5.000.000⁸¹ euro uitbetaald voor de aankoop van een gebouw om er een centrum in te richten met een risicobeperkende druggebruikruimte. Aangezien er geen geschikte bestaande locatie kon worden gevonden, werd uiteindelijk beslist om te kiezen voor een nieuwbouw. Van 2016 tot 2021 zijn derhalve geen uitgaven vastgelegd, wat had moeten leiden tot de terugbetaling van het bedrag, aangezien de subsidie niet gerechtvaardigd was. Dat een dergelijk bedrag in de kas van een vzw blijft, vormt een risico vanuit het oogpunt van de overheidsfinanciën.

Bovendien werd in 2018 aan BPV een bedrag van 5.500.000 euro betaald in het kader van een herwaardering van de aankoopkosten van het gebouw voor de gebruikruimte. In 2019 werden de totale kosten van het project voor de nieuwbouw op de terreinen van de Haven van Brussel, met inbegrip van een uitbreiding van de voor de haven gereserveerde ruimten, geraamd op 12.326.431 euro.

Het Rekenhof stelt vast dat er geen enkele controle plaatsvindt op de naleving van de regels inzake overheidsopdrachten door de vzw, die die nochtans moet naleven. Volgens BPV herinnert de gids voor de vzw's over de controle op subsidies, die beschikbaar is op haar website, aan de naleving van de betrokken regels. Het toezicht op de naleving van die regels gebeurt niet systematisch en enkel in geval van twijfel. In dat geval wordt aanvullende informatie gevraagd. Dat was niet het geval in 2019 en 2020, maar naar aanleiding van de auditwerkzaamheden heeft de administratie aangekondigd dit in de toekomst te zullen overwegen. Bij de afronding van het ontwerpverslag heeft de administratie dit type controle voor 2021 en de volgende jaren nog niet uitgevoerd.

Het Rekenhof wijst er ook op dat de realiteit van de verdeelsleutel tussen de werkings- en investeringskosten niet wordt gecontroleerd en/of dat deze door elkaar worden gehaald. Ten slotte stelt het Rekenhof vast dat er geen ontvangstentabel is om na te gaan of de subsidie niet uitsluitend wordt gebruikt om een eventueel overschot van ontvangsten ten opzichte van de uitgaven van de vereniging te vergroten.

⁸⁰ Volgens BPV kende de organisatie een subsidie toe aan de vzw Transit van 4.269.000 euro in 2021 en 5.000.000 euro in 2022.

⁸¹ 10 % van dat bedrag is voorbehouden voor de werking cf. punt 4 "Financiering" van het beheerscontract.

Aanbeveling nr. 18

Het Rekenhof beveelt aan een doeltreffende controle in te stellen op de naleving door de vzw van de regels inzake overheidsopdrachten, ervoor te zorgen dat de verdeelsleutel tussen werkings- en investeringskosten wordt nageleefd en de opstelling van een ontvangstentabel in te voeren.

In haar antwoord zegt BPV het toezicht op de naleving, door de vzw's, van de regels voor overheidsopdrachten te willen aanscherpen, en de minister-president verklaart in zijn antwoord dat de regering daarop zal toezien.

Het Rekenhof stelt ook in dit geval vast dat de beslissingen laat⁸² worden genomen en formuleert een aanbeveling die aansluit bij die uit punten 3.1.1 en 3.1.2.

Ten slotte stelt het Rekenhof vast dat voor zowel 2019 als 2020 de uitbetaalde saldi zijn verlaagd wegens het ontbreken van bewijsstukken.

In haar antwoord erkent BPV dat moet worden nagedacht over de mogelijkheid om een structurele financiering in te voeren.

3.2 Franse Gemeenschapscommissie

Het decreet van 5 maart 2009 betreffende het aanbod van ambulante diensten in de domeinen van de sociale actie, het gezin en de gezondheid definieert de dienst die actief is op het vlak van toxicomanie als een ambulante dienst die, door een multidisciplinaire benadering, op een permanente en geprivilegieerde manier een specifieke actie ter preventie, vermindering van risico's, begeleiding of verzorging voert tegenover personen die met een toxicomanieprobleem geconfronteerd zijn, of het kunnen zijn⁸³. Het decreet en het besluit van 4 juni 2009 van het College van de Franse Gemeenschapscommissie houdende toepassing van het decreet van 5 maart 2009 betreffende het aanbod van ambulante diensten in de domeinen van de sociale actie, het gezin en de gezondheid organiseren de erkenning, de normen, de subsidies, de controle en de inspectie van de diensten.

3.2.1 Erkenning

Artikel 33 van het decreet van 5 maart 2009 somt de algemene erkenningsvoorwaarden op van alle ambulante diensten, artikels 36 tot 37bis de sectorale voorwaarden van de diensten die actief zijn op het gebied van drugsverslaving⁸⁴.

Om te worden erkend moet de dienst die actief is op het vlak van toxicomanie zorgen voor de opvang en het informeren van de druggebruikers, van hun familie en hun omgeving, en minstens twee decretale opdrachten uitvoeren, waarvan ten minste één algemene opdracht. De door het

⁸² Kennisgevingen van de subsidies op respectievelijk 13 augustus 2019 en 19 augustus 2020.

⁸³ Artikel 6 van het decreet van 5 maart 2009.

⁸⁴ Artikel 37 bepaalt de minimale omkaderingsnormen en artikel 37bis heeft specifiek betrekking op de erkenning als ambulante dienst die een risicobeperkende gebruikruimte inricht.

decreet bepaalde algemene opdrachten zijn de begeleiding, de zorgen, de preventie en de risicobeperking. De bijzondere opdrachten zijn de herinschakeling, de verbinding en de opleiding⁸⁵.

Tijdens de dienstjaren 2019 en 2020, het voorwerp van de auditwerkzaamheden, waren vijftien diensten die actief zijn op het vlak van de toxicomanie erkend voor een globaal gesubsidieerd bedrag van respectievelijk 5.615.644,87 euro en 6.014.478,69 euro⁸⁶.

Uit onderzoek van de erkende opdrachten voor het dienstjaar 2020 blijkt het volgende:

- De opdracht begeleiding⁸⁷ is erkend voor veertien actieve diensten: die opdracht lijkt daarom niet voldoende specifiek of hangt misschien samen met andere opdrachten zoals zorg en herinschakeling.
- De opdracht opleiding⁸⁸ is erkend voor dertien actieve diensten, wat vragen oproept over de definitie van de behoeften ter zake op het Brussels grondgebied⁸⁹.
- Sommige opdrachten hangen nauw met elkaar samen en maken bovendien het voorwerp uit van definities die elkaar gedeeltelijk overlappen: de vier actieve diensten met een erkenning voor de opdracht risicobeperking⁹⁰, zijn ook erkend voor preventie⁹¹ en opleiding.

Deze vaststellingen zijn van belang voor de subsidieregels. Actieve diensten ontvangen immers een subsidie voor de personeelskosten van één halftijds personeelslid per erkende opdracht⁹². Daarbij komt nog één halftijds personeelslid indien de dienst is erkend voor vier opdrachten, één voltijds equivalent (VTE) voor vijf opdrachten en 1,5 VTE voor zes opdrachten⁹³. Bovendien heeft het aantal gesubsidieerde VTE's gevolgen voor de gesubsidieerde werkingskosten⁹⁴. Het Rekenhof stelt dan ook vast dat de definitie van de opdrachten en de wijze van subsidiëring drempel-effecten impliceren, die kunnen leiden tot opportunistische verzoeken om het aantal gesubsidieerde VTE's uit te breiden en bijgevolg tot ongelijkheden tussen operatoren.

85 Artikels 7, 8 en 36 van het decreet van 5 maart 2009.

86 Zie tabel in [bijlage 6](#), die ook de subsidie aan Fedito omvat.

87 Artikel 7 1°: De dienst die actief is op het vlak van de toxicomanie begeleidt de aanvraag van de begunstigen en verzekert, in zijn midden, de psychosociale en administratieve begeleiding, door een geïndividualiseerde opvolging in overleg met de betrokken personen en instellingen, met name de sociosanitaire, school- en socioculturele actoren. Hij kan de begunstigen vervolgens, in functie van hun behoeften, oriënteren of heroriënteren naar de meest geschikte personen of instellingen.

88 Artikel 8 3°: De dienst die actief is op het vlak van de toxicomanie verzekert de sensibilisering, de opleiding, de voortgezette opleiding of de supervisie van interveniënten die geconfronteerd worden of geconfronteerd kunnen worden met de problemen van de druggebruikers.

89 2.2 Doelstellingen van het overheidsbeleid, planning en operationalisering.

90 Artikel 7 4°: De dienst die actief is op het vlak van de toxicomanie organiseert risicobeperkende activiteiten. De risicobeperkende activiteiten kunnen bestaan uit:

- het informeren, sensibiliseren en opleiden van druggebruikers, de bevolking in het algemeen en de sociosanitaire, psychosociale, school- en socioculturele actoren over de risico's van drugsgebruik en hoe deze te beperken;
- de specifieke interventies met het oog op de terbeschikkingstelling van materiaal voor risicobeperking, het werk in hun leefomgevingen, de medewerking van de druggebruikers. (vertaling)

91 Artikel 7 3°: De dienst die actief is op het vlak van de toxicomanie organiseert preventie-activiteiten of werkt mee aan de organisatie van activiteiten die gericht zijn op preventie, met name de preventie van schade die opgelopen wordt door druggebruikers.

1. het informeren, sensibiliseren en opleiden van de bevolking alsook van de sociosanitaire, psychosociale, school- en socioculturele actoren op het vlak van de toxicomanie en de preventie van schade die opgelopen wordt door druggebruikers;
2. de specifieke interventies inzake preventie tegenover doelgroepen, met name tegenover personen die met een toxicomanieprobleem geconfronteerd zijn, of het kunnen zijn.

92 Artikel 37 van het decreet.

93 Artikel 22, 6°, van het besluit van 4 juni 2009.

94 Artikel 22, 6°, van het besluit van 4 juni 2009.

Overigens wijst het Rekenhof op een aantal onregelmatigheden in de erkenning van verschillende diensten die actief zijn op het vlak van de toxicomanie, wat de specificiteit van het project en de doelgroep betreft⁹⁵. Het besluit van 4 juni 2009 bepaalt immers dat de specificiteit van het project en van de doelgroep, zoals de permanentie 24 uur op 24, de mobiliteit van de ploeg, de uitoefening van de opdrachten in ziekenhuizen en gevangenissen, het recht opent op maximum 2 bijkomende VTE's en maximum 35.400 euro aan werkingskosten. In de erkenningsbesluiten heeft echter een semantische verschuiving plaatsgevonden van “*specificiteit van het project*” (bewoording gebruikt in artikel 22, al 1, 5°, van het besluit van 4 juni 2009) naar “*het specifieke project*”, en aan verschillende actieve diensten zijn aanvullende subsidies toegekend op basis van een nieuw project, alsof het om een facultatieve subsidie ging die aan het oordeel van het college werd overgelaten. Deze interpretatie van de regelgeving is niet alleen onregelmatig, maar ontkracht vooral de corrigerende werking van de bepaling. Het besluit voorziet immers ook in een aanvullende subsidie indien de actieve dienst zijn opdrachten op verschillende vestigingen uitvoert. De normen verplichten echter o.a. om de plannen van de locaties in te dienen voor de erkenning van de zetel, wat niet mogelijk is voor diensten die in het gevangeniswezen actief zijn. Door de mogelijkheid om hen extra middelen toe te kennen op basis van de specificiteit van het project (zie artikel 22, lid 1, 5°, van het besluit van 4 juni 2009) kon deze moeilijkheid worden omzeild.

Het Rekenhof stelt vast dat er ook ongelijke behandeling is bij de toepassing van het criterium van financiële bijdrage vanwege andere instellingen⁹⁶, aangezien er geen eenduidige definitie is van wat als een andere subsidie wordt beschouwd (met name in het geval van tewerkstellings-subsidies) en het criterium niet systematisch wordt herzien bij een gewijzigde situatie, vermits de erkenning voor onbepaalde tijd wordt gegeven. Hetzelfde geldt voor het criterium van het aantal begunstigden, dat moeilijk te kwantificeren en te verifiëren is⁹⁷ en aanzienlijke drempel effecten heeft.

Die vaststellingen worden nog versterkt door het feit dat de erkenning voor onbepaalde tijd wordt verleend⁹⁸. Bijgevolg gebeuren de wijzigingen in de erkenning op verzoek van de actieve diensten en altijd met het oog op een verhoging van de subsidie. Zo werd de opdracht risicobeperking pas bij een wijziging van 20 juli 2016 aan het decreet toegevoegd. Voordien werden de diensten die actief waren op het vlak van risicobeperking erkend onder een verruimde interpretatie van de opdracht preventie. Na de wijziging werd de opdracht risicobeperking aan de bestaande opdracht toegevoegd, zonder de opdracht preventie ter discussie te stellen. Er bestaat weliswaar een door de administratie in de vorm van inspecties uitgeoefend toezicht op de realiteit van de activiteiten, maar dat toezicht is reactief en gebaseerd op een vermoeden dat er zich problemen voordoen. Doordat erkenningen voor onbepaalde duur zijn, is een herevaluatie ervan in functie van een regelmatige herziening van de behoeften niet verplicht.

⁹⁵ Artikel 22, 5°, van het besluit.

⁹⁶ Artikel 22, 4°, van het besluit van 4 juni 2009.

⁹⁷ Artikel 22, 1°, van het besluit van 4 juni 2009.

⁹⁸ Artikel 72 van het decreet van 5 maart 2009.

Aanbevelingen nrs. 19, 20, 21, 22 en 23

Het Rekenhof formuleert de volgende aanbevelingen:

- De regelgeving actualiseren door de definitie van de opdrachten van een actieve dienst op het vlak van de toxicomanie te herzien, teneinde drempeleffecten bij de berekening van de subsidie te voorkomen;
- De erkenningen regelmatig evalueren;
- De reglementaire bepaling inzake specificiteit van het project naleven;
- Het criterium “financiële bijdragen vanwege andere instellingen” schrappen, gelet op het inherente risico op ongelijke behandeling;
- De mogelijkheid onderzoeken van een gedifferentieerde subsidie voor de verschillende opdrachten, rekening houdend met hun specifieke behoeften en dus ook met de criteria van het aantal begunstigden of de veelheid van vestigingen.

Het Rekenhof wijst er ook op dat de weigering om een erkenning te verlenen of die te wijzigen, zelfs tijdelijk, aan de aanvrager ter kennis moet worden gebracht, wat in de onderzochte dossiers niet altijd het geval was.

In haar antwoord wijst de Cocof erop dat alle opmerkingen over de criteria om de toekenning van een subsidie te berekenen (opdrachten, specifiek project, criterium i.v.m. de financiële bijdrage, aantal begunstigden of verschillende vestigingen), zijn meegenomen in de denkoefening over de hervorming van het decreet betreffende het aanbod van ambulante diensten en het bijbehorende uitvoeringsbesluit, waarvan de inwerkingtreding is aangekondigd voor 1 januari 2024.

3.2.2 Controle op de subsidie

Iets minder dan 90 % van de subsidie gaat naar personeelskosten. Het Rekenhof stelde vast dat de procedure voor de betaling van de personeelskosten niet zuinig noch efficiënt is. Voltijdse equivalenten worden gesubsidieerd op basis van het non-profitbesluit⁹⁹. De types aangeworven werknemers zijn vastgelegd in het erkenningsbesluit, wat betekent dat voor elke wijziging, die vaak noodzakelijk is wegens het gebrek aan beschikbare profielen op de arbeidsmarkt, een verzoek tot wijziging van de erkenning moet worden ingediend, wat een omslachtige procedure is voor de actieve dienst en de administratie. Bovendien fungeert de administratie als sociaal secretariaat voor de actieve diensten door de schalen en werkdagen voor elke gesubsidieerde werknemer zorgvuldig te berekenen.

De werkingsmiddelen worden adequaat gecontroleerd. Het Rekenhof stelt echter vast dat een aantal bewijsstukken voor de werkingskosten betrekking hebben op investeringen of op de afschrijving van investeringen. Investeringsuitgaven moeten het voorwerp uitmaken van een kapitaalsubsidie. Indien de subsidiërende overheid bewijsstukken betreffende de afschrijving van investeringen in werkingskosten wil toestaan, moet zij dit uitdrukkelijk in de regelgeving vermelden en tevens voorzien in een controleprocedure ad hoc om het risico van dubbele subsidiëring te voorkomen. Dit is momenteel niet het geval.

⁹⁹ Besluit 2001/549 van 18 oktober 2001 van de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de toepassing van het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 12 juli 2001 tot wijziging van diverse wetten betreffende de subsidies toegekend in de gezondheids- en de welzijnssector en betreffende de wijziging van diverse toepassingsbesluiten betreffende de welzijns-, de gezondheids- en de gehandicaptensector en de sector van de socio-professionele inschakeling.

Aanbevelingen nrs. 24 en 25

Het Rekenhof formuleert de volgende aanbevelingen:

- De mogelijkheid onderzoeken om een jaarlijks subsidiebedrag voor personeelskosten vast te stellen op basis van het non-profitbesluit, waarbij de actieve dienst verantwoordelijk is voor de aanwerving, de betaling en het beheer van zijn personeel binnen het kader en de grenzen van de regelgeving;
- In het subsidiebesluit expliciet de mogelijkheid vermelden om bewijsstukken in te dienen voor de afschrijving van investeringen, en tegelijkertijd voorzien in een controleprocedure ad hoc om het risico van dubbele subsidiëring te voorkomen

3.3 Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie

De door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) verleende subsidies zijn facultatieve subsidies die aan het oordeel van het Verenigd college worden overgelaten en zijn niet onderworpen aan enige specifieke regelgeving, en evenmin aan een erkenning of een oproep om projecten in te dienen.

In 2019 heeft de GGC vijf begunstigden gesubsidieerd voor een bedrag van 615.046,53 euro en in 2020, 7 begunstigden voor een bedrag van 662.201,53 euro. In 2021 ontvingen 7 begunstigden 836.201,53 euro en in 2022 ontvingen 7 begunstigden 769.202,00 euro¹⁰⁰.

De administratie publiceert op de website van de GGC de standaardformulieren die moeten worden ingediend om een subsidie aan te vragen. Ze neemt ook contact op met de voorheen gesubsidieerde vzw's om hen op de hoogte te brengen van de bijgewerkte procedures voor subsidieaanvragen voor het volgende jaar, die vóór 15 december moeten worden ingediend. In januari ontvangen de bevoegde leden van het Verenigd College een overzicht van de subsidieaanvragen, zodat ze binnen een aanvaardbare termijn een beslissing kunnen nemen over de toegekende subsidies.

Het Rekenhof stelt evenwel vast dat de administratie potentiële aanvragen vooraf filtert. Bij een verwachte weigering brengt de administratie de potentiële aanvrager immers informeel op de hoogte, die zijn aanvraag dan ook niet indient.

De administratie heeft ter controle van het gebruik van subsidies een modelverslag opgesteld dat de verschillende dossierbeheerders moeten invullen, met een workflow die de interne controle ervan moet waarborgen. Het Rekenhof stelt echter vast dat deze controle weinig doeltreffend is: sommige verslagen bevatten fouten die door geen van de nochtans talrijke leden¹⁰¹ binnen de controleketen zijn opgemerkt.

In dit verband wees de administratie er tijdens de auditwerkzaamheden op dat een verbeteringsproces lopend is.

Voor sommige begunstigden heeft de GGC tijdens de controle van de subsidie voor 2019 op aandachtspunten gewezen die het jaar nadien moesten worden nageleefd en waarmee de begunstigde in 2020 geen rekening heeft gehouden, zonder daarvoor te zijn gestraft.

¹⁰⁰ Zie de tabel in [bijlage 7](#).

¹⁰¹ Tot negen controleniveaus.

Het Rekenhof merkt op dat een aantal van de bewijsstukken van de werkingskosten betrekking hebben op de afschrijving van investeringen, wat volgens de toekenningsbesluiten is toegestaan. Het Rekenhof stelt echter vast dat er geen specifieke controle bestaat om meervoudige subsidiëring van een investering te voorkomen (enerzijds via een kapitaalsubsidie en anderzijds via afschrijvingen in de volgende jaren).

Aanbevelingen nrs. 26, 27, 28 en 29

Het Rekenhof formuleert de volgende aanbevelingen:

- Het proces van toekenning van subsidies steeds formeel laten verlopen bij ontstentenis van een uitdrukkelijke delegatie is het de exclusieve bevoegdheid van het Verenigd College om al dan niet een subsidie toe te kennen en de aanvrager daarvan in kennis te stellen;
- De doeltreffendheid van de interne controle waarborgen, eventueel door het aantal bij het proces betrokken personen te verminderen, maar er tegelijk voor te zorgen dat ze een effectieve controle uitoefenen;
- Een gedragslijn bepalen om begunstigden die de in het subsidiebesluit vastgestelde regels niet naleven, te bestraffen;
- Voorzien in een controleprocedure ad hoc van de bewijsstukken over de afschrijving van investeringen om het risico van dubbele subsidiëring te voorkomen.

In haar antwoord erkent de GGC dat de vaststellingen correct zijn en op de interne organisatie slaan, maar dat enige nuancering vereist is. De GGC voert daartoe de volgende elementen aan:

- het personeelskader voorziet in de aanwerving van diverse personen die functies zullen uitoefenen in verband met de analyse van de subsidies en de interne controle;
- de evolutie van de organisatie noopt ook tot een evolutie van het dossierbeheer. Binnen de diensten van het Verenigd College is een werkgroep opgericht om het interne beheer van de facultatieve subsidies in zijn geheel te verbeteren, zowel de financiële aspecten als de operationele elementen;
- investeringen in IT-instrumenten moeten het onder meer mogelijk maken het risico op fouten in te dijen en de historiek van een dossier systematischer op te volgen.

Hoofdstuk 4

Algemene conclusies en aanbevelingen

Het Rekenhof onderzocht het overheidsbeleid voor de preventie en bestrijding van verslavingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wat de volgende aspecten betreft: de identificatie van de behoeften, de bepaling van de doelstellingen, de performantie van de aansturing, de coördinatie, de wettelijkheid en de regelmatigheid van de toekenning en vereffening van de subsidies.

Het overheidsbeleid voor de preventie en bestrijding van verslavingen wordt momenteel onvoldoende omkaderd door een samenhangend geheel van strategische en operationele doelstellingen die verder zijn uitgewerkt voor het hele grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

In die context kunnen de resultaten van het onderzoek naar de uitvoering van de maatregelen voor de preventie en bestrijding van verslavingen en de verschillende subsidiemechanismen die daaraan willen bijdragen, geen redelijke zekerheid verschaffen dat het beleid doelmatig en doeltreffend wordt gevoerd.

Hoewel het proces om de behoeften te identificeren voornamelijk steunt op feedback van de operatoren op het terrein, wordt die informatie door verschillende tussenkomende partijen vergaard en doorgestuurd naar het nationale en Europese niveau zonder dat een gewestelijke actor is aangewezen die ermee belast is de beschikbare gegevens te vertalen in correct geïdentificeerde en in voorkomend geval gehiërarchiseerde behoeften om er zo adequaat mogelijk aan tegemoet te kunnen komen.

Hoewel de drie geauditeerde entiteiten hun beleid baseren op hun strategische plannen die doelstellingen definiëren, zijn deze niet meetbaar en omvatten ze geen indicatoren noch streefwaarden. De instanties kunnen tot slot het beleid niet evalueren omdat er niet wordt gerapporteerd.

Het overheidsbeleid kan niet doelmatig en doeltreffend worden beheerd omdat een globale inventaris van de genomen maatregelen ontbreekt en omdat er geen geïnstitutionaliseerde formele coördinatie bestaat tussen de verschillende instanties die op het gewestelijk grondgebied bevoegd zijn voor de preventie en bestrijding van verslavingen. Zo ontstaat een groot risico dat eenzelfde opdracht verschillende keren wordt gesubsidieerd en dat andere opdrachten vergeten worden.

Wat Brussel Preventie en Veiligheid betreft, kan in het algemeen worden gesteld dat de subsidiebesluiten te laat worden genomen en dat er geen effectieve controle plaatsvindt op de verdeling tussen de personeels-, de werkings- en de investeringskosten. Voor de oproepen tot het indienen van projecten zijn de verdeling van de begrotingsenveloppe en het beoordelingsproces door de deskundigen onvoldoende transparant en voor de PPBP hebben niet alle gemeenten speciale aandacht besteed aan de verslavingsproblematiek, wat in strijd is met de bepaling van artikel 1 in fine van het toekenningsbesluit van 15 september 2016.

Wat de Franse Gemeenschapscommissie betreft, leidt de definitie van de opdrachten en de subsidiwijze waarin het decreet van 5 maart 2009 voorziet, tot ongelijke behandeling en tot drempel-effecten is de extra subsidiëring voor “specifieke projecten” onregelmatig en is de procedure voor het betalen van de personeelskosten niet zuinig noch efficiënt.

Doordat de GGC werkt met facultatieve subsidies waarover het Verenigd College oordeelt en op die manier afhangt van de aanvragers, is het niet mogelijk grip te hebben op het doelpubliek en/of de locatie van de acties. Bovendien wordt de transparantie van het proces, ondanks een zekere openbaarheid, beperkt. De interne beheersing is vanuit theoretisch oogpunt bijzonder goed ontwikkeld, maar is niet effectief.

De onderstaande tabel vat de voornaamste vaststellingen en aanbevelingen samen.

Tabel van de voornaamste vaststellingen en aanbevelingen

Tabel 1 – Voornaamste vaststellingen en aanbevelingen

Vaststellingen	Aanbevelingen	Zie punt
Identificatie van de behoeften		
Er bestaan heel wat bronnen en bijgevolg data zonder dat men de waarborg heeft dat ze doelmatig en doeltreffend worden benut.	Een gewestelijke actor opdracht geven de beschikbare data te vertalen in nauwkeurige en in voorkomend geval gehiërarchiseerde behoeften om ervoor te zorgen dat alle bevoegde tussenkomenende partijen op het grondgebied er op de adequaatste en dus doelmatigste en doeltreffendste manier aan tegemoet zouden komen.	2.1
Kwaliteit van de doelstellingen van het overheidsbeleid, planning en operationalisering bij de Franse Gemeenschapscommissie		
<ul style="list-style-type: none"> • Het college wil niet programmeren maar de programmering laten overeenstemmen met de bestaande toestand. • De programmering is onvoldoende nauwkeurig aangezien ze geen rekening houdt met de verschillende uitgeoefende opdrachten, het doelpubliek, de locatie, enz. • Bij de middelen die worden vermeld om het strategisch plan voor gezondheidspromotie 2018/2022 te ondersteunen, wordt niets gezegd over het decreet van 5 maart 2009. • Het plan definieert geen meetbare doelstellingen, noch indicatoren of streefwaarden. • Aangezien er geen meetbare doelstellingen noch indicatoren zijn, wordt op geen enkele manier aan het college gerapporteerd over de verwezenlijking van de doelstellingen en de acties. 	<ul style="list-style-type: none"> • Een programmering van de behoeften aan actieve diensten op het vlak van toxicomanie opstellen die niet enkel het aantal te erkennen diensten definieert, maar ook de opdrachten vermeldt die moeten worden vervuld, hoeveel, voor welk publiek, op welke plaats, enz. Die programmering zal rekening moeten houden met de aanbevelingen van de vzw Brussels Platform Geestelijke Gezondheid en met de door de Franse Gemeenschapscommissie vastgelegde doelstellingen inzake bestrijding van verslavingen, onder meer in het kader van haar strategisch plan voor gezondheidspromotie; • Ervoor zorgen dat de verschillende regelgevingen van de Franse Gemeenschapscommissie in verband met gezondheid beter op elkaar aansluiten; • Verslagen opstellen om de realisatiegraad van de geprogrammeerde doelstellingen te kunnen evalueren. 	2.2.1

Vaststellingen	Aanbevelingen	Zie punt
Kwaliteit van de doelstellingen van het overheidsbeleid, planning en operationalisering bij de GGC		
<ul style="list-style-type: none"> • Het “Brussels gezondheidsplan 2019-2025” van de GGC vermeldt heel vage doelstellingen zonder indicatoren noch streefwaarden te definiëren. • De GGC is afhankelijk van de aanvragers en heeft dus weinig grip op het doelpubliek en/of de locatie. • Er is geen globale rapportering over de doelstellingen van het Brussels gezondheidsplan. 	<ul style="list-style-type: none"> • De doelstellingen meer specifiek en meetbaar formuleren, streefwaarden en indicatoren definiëren; • De subsidies focussen door de aanzet te geven tot projecten die beantwoorden aan de doelstellingen van het Brussels gezondheidsplan; • Zorgen voor een rapportering die het mogelijk maakt te evalueren in hoeverre de globale doelstellingen van het Brussels gezondheidsplan zijn gerealiseerd. 	2.2.2
Kwaliteit van de doelstellingen van het overheidsbeleid, planning en operationalisering bij BPV		
<ul style="list-style-type: none"> • De GVPP bevatten geen meetbare doelstelling, geen streefwaarde noch enige indicator. • Er wordt niet systematisch gerapporteerd over het GVPP of over de PPBP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Het GVPP vervolledigen met meetbare doelstellingen met streefwaarden en performantie-indicatoren waarover systematisch en regelmatig wordt gerapporteerd. 	2.2.3
De vzw Transit		
<ul style="list-style-type: none"> • Het statuut van de vzw stemt niet op elk punt overeen met wat in het beheerscontract is bepaald. • De aanwijzing als GOVB door BPV, de aanwezigheid van een beheerscontract en de aanstelling van een regeringscommissaris wekken de indruk dat de vzw is omgevormd tot een instelling van openbaar nut maar zonder wetgevende bepalingen. • De aanwezigheid van een regeringscommissaris met de door de beheersovereenkomst toegekende bevoegdheden in een vzw die in de huidige stand niet onder de overheidssector valt, zonder machtiging op grond van een ordonnantie, is onregelmatig. 	<ul style="list-style-type: none"> • De coherentie herstellen tussen het statuut en het beheerscontract, bijvoorbeeld naar aanleiding van de onderhandelingen over de vernieuwing ervan na 2025; • De positie van de vzw ten opzichte van de overheidssector verduidelijken. 	2.2.4

Vaststellingen	Aanbevelingen	Zie punt
Aansturing en coördinatie van de verschillende actoren		
<ul style="list-style-type: none"> Afgezien van de definitie van de behoeften die gemeenschappelijk is, stelt elke actor zijn eigen strategische en operationele plannen op en rapporteert geen enkele actor. Er bestaat geen inventaris van alle acties die zijn opgezet inzake preventie van verslavingen. Het GVPP bevat inzake verslavingen een belangrijk preventief luik waarvan de definitie de elementen omvat die de opdrachten van door de Franse Gemeenschapscommissie erkende actieve diensten op het vlak van toxicomanie definiëren. Er is geen geïnstitutionaliseerde formele coördinatie tussen de openbare actoren die bevoegd zijn op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. 	<p>Bestuderen of het mogelijk is de rol van coördinatie en aansturing van de strategische en operationele plannen voor alle bevoegde institutionele actoren aan één actor toe te vertrouwen, bijvoorbeeld via een samenwerkingsakkoord, aangezien de ordonnantie van 28 mei 2015 reeds aan BPV een rol toebeedelt inzake coördinatie van de preventiebeleidslijnen¹⁰² en deze laatste de rol van Gewestelijke Operator Verslaving in Brussel heeft toevertrouwd aan de vzw Transit.</p>	2.3
BPV: Oproepen om projecten in te dienen in het kader van het GVPP		
<ul style="list-style-type: none"> De procedure voor de aanduiding van de deskundigen die advies moeten uitbrengen over de ingediende projecten, is niet geformaliseerd. De beoordeling van de projecten wordt niet systematisch voldoende gemotiveerd. In het geval van één vereniging (Medimmigrant) is het verband met het thema drugs en verslaving zwak. De wijze waarop de globale begrotingsenveloppe is verdeeld, is niet duidelijk omschreven. Er is geen controle op de uitsplitsing tussen personeelskosten, werkingskosten en kosten voor de ontwikkeling van projectgerelateerde ondersteunende tools, geen overeenstemming met de begrotingsramingen. Wat de oproep om projecten in te dienen betreft, komen de regeringsbeslissingen te laat (tussen mei en augustus). 	<ul style="list-style-type: none"> De procedure die leidt tot het deskundigenadvies formaliseren en documenteren, en de administratieve rechtspraak inzake projectbeoordeling stroomlijnen om homogeniteit bij de selectie van projecten te waarborgen en aldus gelijke behandeling te garanderen; Oproepen om projecten in te dienen lanceren en subsidies toekennen vóór de aanvangsdatum van het gefinancierde project om vertragingen, voorfinancieringskosten of thesaurieproblemen te voorkomen die de doeltreffendheid van de actie zouden kunnen beïnvloeden; Een keuze maken: ofwel de verdeling van de uitgaven binnen de verschillende categorieën formaliseren door deze af te stemmen op de begrotingsraming en bijgevolg de toepassing ervan te controleren, of zich beperken tot het opsommen van een lijst van aanvaardbare verantwoordingsstukken. 	3.1.1
BPV: Subsidies aan de gemeenten in het kader van het BPBp		
<ul style="list-style-type: none"> In strijd met het voorschrift in artikel 1 in fine van het toekenningsbesluit van 15 september 2016, hebben niet alle gemeenten bijzondere aandacht besteed aan de verslavingsproblematiek. 	<ul style="list-style-type: none"> De in het GVPP bedoelde thema's en maatregelen duidelijk omschrijven; De presentatie van de begrotingsramingen formaliseren; Het model voor de bewijsstukken dat momenteel met de gemeenten wordt ontwikkeld, implementeren. 	3.1.2

¹⁰² Artikel 4, § 2quater, 6°, van de wet van de 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten.

Vaststellingen	Aanbevelingen	Zie punt
De vzw Transit als bijzonder geval		
<ul style="list-style-type: none"> • Er vindt geen enkele controle plaats op de naleving van de regels inzake overheidsopdrachten door de vzw, die die nochtans moet naleven. • De realiteit van de verdeelsleutel tussen de werkings- en investeringskosten wordt niet gecontroleerd en/of ze worden door elkaar gehaald. • Geen ontvangstentabel. • Ook hier komen de beslissingen te laat. 	<ul style="list-style-type: none"> • Een doeltreffende controle instellen op de naleving door de vzw van de regels inzake overheidsopdrachten, ervoor zorgen dat de verdeelsleutel tussen werkings- en investeringskosten wordt nageleefd en de opstelling van een ontvangstentabel invoeren. 	3.1.3
Cocof: Erkenning		
<ul style="list-style-type: none"> • Bepaalde opdrachten worden uitgevoerd door verschillende actieve diensten, wat vragen oproept over de definitie van de behoeften ter zake op het Brussels grondgebied. • Sommige opdrachten hangen nauw met elkaar samen en maken bovendien het voorwerp uit van definities die elkaar gedeeltelijk overlappen. • De definitie van de opdrachten en de wijze van subsidiëring impliceren drempel-effecten. • Onregelmatigheden in de erkenning van verschillende diensten die actief zijn op het vlak van de toxicomanie, wat de specificiteit van het project en de doelgroep betreft. • Ongelijke behandeling bij de toepassing van het criterium van financiële bijdrage vanwege andere instellingen of van het aantal begunstigden, een moeilijk te kwantificeren en te verifiëren criterium. • Deze vaststellingen worden nog versterkt door het feit dat de erkenning voor onbepaalde tijd wordt verleend. • De aanvrager wordt niet altijd op de hoogte gebracht van de weigering om een erkenning te verlenen of die te wijzigen. 	<ul style="list-style-type: none"> • De regelgeving actualiseren door de definitie van de opdrachten van een actieve dienst op het vlak van de toxicomanie te herzien, teneinde drempel-effecten bij de berekening van de subsidie te voorkomen; • De erkenningen regelmatig evalueren; • De reglementaire bepaling inzake specificiteit van het project naleven; • Het criterium "financiële bijdragen vanwege andere instellingen" schrappen, gelet op het daaruit voortvloeiende risico op ongelijke behandeling; • De mogelijkheid onderzoeken van een gedifferentieerde subsidie voor de verschillende opdrachten, rekening houdend met hun specifieke behoeften en dus ook met de criteria van het aantal begunstigden of de veelheid van vestigingen. 	3.2.1
Cocof: Toezicht op de subsidie		
<ul style="list-style-type: none"> • De procedure voor de betaling van de personeelskosten is niet zuinig noch efficiënt. • Een aantal van de bewijsstukken van de werkingskosten hebben betrekking op de afschrijving van investeringen. 	<ul style="list-style-type: none"> • De mogelijkheid onderzoeken om een jaarlijks subsidiebedrag voor personeelskosten vast te stellen op basis van het non-profitbesluit, waarbij de actieve dienst verantwoordelijk is voor de aanwerving, de betaling en het beheer van zijn personeel binnen het kader en de grenzen van de regelgeving; • In het subsidiebesluit expliciet de mogelijkheid vermelden om bewijsstukken in te dienen voor de afschrijving van investeringen, en tegelijkertijd voorzien in een controleprocedure ad hoc om het risico van dubbele subsidiëring te voorkomen. 	3.2.2

Vaststellingen	Aanbevelingen	Zie punt
GGC: Toezicht op de subsidie		
<ul style="list-style-type: none"> • Bij een verwachte weigering brengt de administratie de potentiële aanvrager informeel op de hoogte, die zijn aanvraag dan ook niet indient. • De interne controle is weinig doeltreffend. • Sommige begunstigden houden geen rekening met de door de GGC aangehaalde aandachtspunten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Het proces van toekenning van subsidies steeds formeel laten verlopen bij ontstentenis van een uitdrukkelijke delegatie is het de exclusieve bevoegdheid van het Verenigd College om al dan niet een subsidie toe te kennen en de aanvrager daarvan in kennis te stellen; • De doeltreffendheid van de interne controle waarborgen, eventueel door het aantal bij het proces betrokken personen te verminderen, maar er tegelijk voor te zorgen dat ze een effectieve controle uitoefenen; • Een gedragslijn bepalen om begunstigden die de in het subsidiebesluit vastgestelde regels niet naleven, te bestraffen; • In een controleprocedure ad hoc van de bewijsstukken voorzien over de afschrijving van investeringen om het risico van dubbele subsidiëring te voorkomen. 	<p>3.3</p>

Bijlage 1

Antwoord van de minister-president van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Betreft: audit van het beleid voor de preventie en bestrijding van verslavingen in het
Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Bijlagen: 01 – antwoord op het verslag met de voorlopige auditresultaten

Mevrouw de Eerste Voorzitter,

Naar aanleiding van uw brief van 10 mei 2023 met het ontwerp van auditverslag, vindt u hierbij de elementen van antwoord.

Voor het overige verwijzen we naar de antwoorden die safe.brussels formuleerde in de reactie die het op 9 juni 2023 aan het Rekenhof bezorgde in de vorm van een externe nota over het auditverslag.

Ik wens u te bedanken voor de kwaliteit van het verslag en voor de interacties tussen mijn kabinet, de administratie en uw diensten.

Hoogachtend,
Rudi Vervoort

Minister-President

Bijlage: antwoord op het verslag met de voorlopige resultaten van de audit aangaande het beleid voor de preventie en bestrijding van verslavingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

In verband met de aanbevelingen 1, 8 en 11

- Algemeen wordt aangenomen dat een beleid inzake verslavingen drie grote pijlers omvat: preventie, gezondheid en veiligheid. Die worden niet exclusief ten laste genomen door publieke en private instanties met niet-gehiërarchiseerde toezichthouders.

Met inachtneming van de bevoegdheden op het vlak van veiligheid en preventie die het ontleent aan de zesde staatshervorming en zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden op het vlak van gezondheid, heeft het Brussels Gewest een Globaal Veiligheids- en Preventieplan (GVPP) ontwikkeld dat zich positioneert tussen de Kadernota Integrale Veiligheid, het Nationaal Veiligheidsplan op federaal niveau en de Zonale Veiligheidsplannen op lokaal niveau. De opvolging van het gewestelijke plan is toevertrouwd aan de Gewestelijke Veiligheidsraad, met daarin de minister-president, de 19 burgemeesters, de hoge ambtenaar, de 6 korpschefs, de coördinerend directeur van het arrondissement Brussel, de directeur van de federale gerechtelijke politie van Brussel en de procureur des Konings.

Dat plan is de sluitsteen van de acties van het gewest op het vlak van veiligheid en preventie, van waaruit het de subsidies verantwoordt waarmee verenigingen een concrete invulling kunnen geven aan de maatregelen van het gewestelijk plan.

Het gewestelijke beleid vormt de facto een zo coherent mogelijke aanvulling bij de bestaande beleidslijnen inzake veiligheid en preventie op andere niveaus, zonder zich daarin te mengen.

In verband met de aanbevelingen 9 en 10

- In het kader van de onderhandelingen over de vernieuwing van het beheerscontract heeft de regering inspanningen geleverd om de coherentie te herstellen tussen het beheerscontract en de statuten van de vzw.
- Aangezien het Rekenhof van oordeel is dat de vzw Transit in het huidige kader aanleunt bij een ABI van tweede categorie, wordt het Rekenhof erop geattendeerd dat de regering niet de intentie heeft een nieuwe instelling van tweede categorie op te richten.

In concreto is het zo dat enerzijds een groot deel van de middelen van de vzw afkomstig zijn van andere bronnen dan gewestelijke subsidies, en anderzijds zal de kwestie van de aanwezigheid van een regeringscommissaris worden onderzocht in het licht van de aanbevelingen die het Rekenhof formuleerde.

In verband met de aanbevelingen 12, 13 en 14

- Wat de toekenningsprocedures en de controle van de subsidies in het algemeen betreft, is de regering van plan om in het kader van het Optiris-programma een platform op te richten om de subsidies op gewestelijk niveau te beheren teneinde de rapportering te verbeteren, de procedures te uniformiseren en de controle te verbeteren.
- Wat de verdeling van de uitgaven binnen de diverse categorieën betreft, zal de regering safe.brussels aanraden zich te beperken tot het opsommen van een lijst van de verantwoordingsstukken die toelaatbaar zijn voor het aanwenden van de subsidies.

In verband met aanbeveling 18

- De regering neemt akte van de aanbeveling om werk te maken van een effectievere controle van de overheidsopdrachten in hoofde van de vzw en ze zal erop toezien dat safe.brussels zijn interne regels aanscherpt voor toezicht op de naleving, door de vzw's, van de overheidsopdrachtenwetgeving.

Bijlage 2

Antwoord van de minister belast met Welzijn en Gezondheid

Betreft: antwoord op de audit van het Rekenhof aangaande het beleid voor de preventie en bestrijding van verslavingen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest – reactie op het ontwerpverslag

Mijnheer de Eerste Voorzitter,
Mijnheer de Hoofdgriffier,

Ik wens u in de eerste plaats te bedanken voor het grondige auditwerk met de vele aanbevelingen. Onze antwoorden hebben voornamelijk betrekking op de politieke (en niet de administratieve) aanbevelingen die u formuleert.

Om het lopende beleid beter te kunnen inschatten, moet ook worden gekeken naar de bestaande beleidsplannen ter zake en naar de bijbehorende begrotingen. Zo niet zou de indruk kunnen ontstaan dat de budgettaire middelen die in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest naar het desbetreffende beleid vloeien, veeleer ten goede komen aan het veiligheidsluik, via het plan van Safe Brussels, terwijl het luik betreffende de volksgezondheid volgens ons essentieel is.

Het Brussels gezondheidsplan werd opgeheven en vervangen door het geïntegreerd welzijns- en gezondheidsplan (GWGP), van de GGC. De Brusselse regering keurde dat plan goed op 7 juli 2022. De essentie van het Brussels gezondheidsplan (GGC) en van het plan voor gezondheidspromotie (Cocof) is erin overgenomen, evenals de maatregelen voor armoedebestrijding. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de lopende werkzaamheden in verband met de herziening van het Cocof-decreet betreffende het aanbod van ambulante diensten (daar kom ik later nog op terug).

Het GWGP, van de GGC, bestaat uit twee delen: enerzijds het strategisch plan, dat als een gemeenschappelijk referentiekader fungeert voor de actoren die actief zijn in het domein van welzijn en gezondheid in Brussel, en anderzijds het operationeel plan waarin de acties zijn samengebracht die over een periode van verschillende jaren de strategische principes en doelstellingen van het referentiekader ten uitvoer moeten brengen. Het operationeel plan omvat maatregelen in verband met het beleid voor de preventie en bestrijding van verslavingen, en is opgedeeld in twee luiken:

- 1) Een geïntegreerd beleid van preventie in de gezondheidszorg voeren, met onder meer de volgende acties:
 - campagnes ter preventie van verslavingen versterken/uitwerken en programmeren in het kader van gezondheidspromotie en preventie ten aanzien van het grote publiek (34);
 - één geïntegreerd referentiecentrum voor gezondheidspreventie creëren waar de acties van de verschillende actoren gecoördineerd worden: Bruprev, Fares, tweedelijnsondersteuningsdiensten gezondheidspromotie (30).
- 2) Ontwikkeling van speciale voorzieningen voor personen met verslavingsproblemen, met onder meer de volgende acties:
 - het pleidooi voor een coherent en efficiënt beleid inzake de vermindering van verslavingsrisico's ondersteunen (156);

- campagnes ter preventie van verslavingen versterken/uitwerken en programmeren in het kader van gezondheidspromotie en preventie ten aanzien van het grote publiek (157);
- projecten voor onlinehulp aan gebruikers (en hun omgeving) ontwikkelen en versterken om de thematiek en het publiek te verruimen.

In verband met de aanbevelingen 5 en 7

De indicatoren en streefwaarden van het GWGP liggen nog niet vast en worden nog gedefinieerd. Door concrete en operationele dagindicatoren te definiëren, zullen de acties en doelstellingen adequaat gemonitord kunnen worden. Bovendien is drie jaar na de implementering van het GWGP een partiële evaluatie gepland en na vijf jaar volgt een globale evaluatie.

De uitbouw van één enkel geïntegreerd referentiecentrum voor gezondheidspreventie, waar de acties van de verschillende actoren gecoördineerd zullen worden, en het uittekenen van een gewestelijke strategie en aansturing voor de programma's en acties inzake gezondheidspreventie en/of -promotie in Brussel zullen bijdragen tot coördinatie en tot de totstandkoming van een globale visie op de projecten. Daarmee kan worden tegemoetgekomen aan **aanbeveling nr. 6**.

Dankzij de herziening van het op 22 december 2022 goedgekeurde samenwerkingsakkoord tussen de federale entiteit en de deelstaatentiteiten over de hervorming van het Belgische focal point systeem Reitox, is met het oog op de coherentie Eurotox (*Observatoire socio-épidémiologique alcool-drogues en Wallonie et à Bruxelles*) sinds 1 januari 2023 aangeduid als sub-focal point van het Reitox-netwerk voor het Europees waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving voor het Brussels Gewest, in plaats van het Platform Geestelijke Gezondheid.

Wat de beleidsprogrammatie betreft, is de lopende hervorming ambitieus. Ze beoogt immers alle beleidslijnen in verband met welzijn en gezondheid van de Cocof en van de GGC. De opmaak van het GWGP, dat die coördinatie tussen de Cocof en de GGC voor alle beleidslijnen in verband met welzijn en gezondheid van het gewest beoogt, voorziet ook in een territoriale programmatie per hulp- en zorgzone.

Tegelijk daarmee werd ook een nieuw plan voor gezondheidspromotie goedgekeurd en geïntegreerd in het GWGP. Vóór de herschrijving ervan werden de acties en processen van het voorgaande plan geëvalueerd in het kader van de in het vorige plan vastgelegde doelstellingen. De acties die kaderden in de ambulante zorg werden uiteraard meegenomen in die denkoefening, vooruitlopend op de komst van het GWGP.

Er moet ook worden benadrukt dat de administraties van de Cocof en van de GGC alle diensten bezoeken en dat ze jaarlijks evaluatieverslagen bezorgen aan de overheden.

Men kan zich overigens vragen stellen bij het feit dat het preventieve luik van het GVPP opdrachten van de Cocof en van de GGC vermeldt, onder meer wanneer het deze maatregel voorstelt: "Het opzetten van een gediversifieerd aanbod van opvang van verslaafden en een betere begeleiding van de gebruikers". Moet er niet aan worden herinnerd dat het domein Gezondheid een exclusieve bevoegdheid is van de federale overheid en van de gemeenschapscommissies, en dat het geen veiligheidskwestie is?

In de huidige context is iedereen het erover eens dat de beleidslijnen gecoördineerd moeten worden om de doeltreffendheid op te drijven, maar gelet op het voorgaande stellen we ons vragen bij het voorstel om de coördinatie van de beleidslijnen inzake verslavingen toe te vertrouwen aan een veiligheidsinstantie. Dat zou op zijn minst een meer doorgedreven vergelijkende analyse vergen met andere scenario's die a priori coherenter zijn op juridisch vlak.

We willen er ook op wijzen dat er al een plek bestaat voor overleg tussen de federale en de deelstaatentiteiten, namelijk de algemene cel drugsbeleid, waarin een dertigtal ministers zetelen wiens bevoegdheden alle materies beslaan, inclusief veiligheid en gezondheid, en waarin de betrokken leden van de Brusselse regering zetelen.

Die algemene cel drugsbeleid werd opgericht in navolging van een parlementaire werkgroep die had aanbevolen de beleidslijnen te coördineren, die opnieuw bevestigde dat de volksgezondheid op de eerste plaats kwam en die ertoe uitnodigde een geïntegreerd en globaal normalisatiebeleid in te voeren op basis van drie pijlers: preventie, bijstand en, in voorkomend geval, repressie (inclusief de preventie van criminaliteit).

De werking van de algemene cel drugsbeleid en de integratie van de beleidslijnen inzake drugs werden onderzocht in de studie "EVADRUG - De evaluatie van het Belgische drugbeleid", door de universiteiten van Gent, Leuven en Louvain-la-Neuve. De aanbevelingen van dat onderzoek geven aanleiding tot een reorganisatie van het overleg tussen entiteiten en tot toekomstige nieuwe verplichtingen, zoals die om plannen op te maken per instelling, die moeten inhaken op de federale Belgische strategie, die zelf ook opnieuw ter tafel ligt. De gewestelijke uitwerking van de nieuwe federale organisatie is voor het gewest een solide piste om te volgen en moet nog worden verderdigid in de komende werkzaamheden.

Op gewestelijk niveau, tot slot, zou Iriscare volgens mij ook moeten worden opgenomen in uw analyses. Die ION van de GGC heeft onder meer de regionalisering van de revalidatieovereenkomsten 772 en 773 bewerkstelligd, die betrekking hebben op een zorgaanbod voor personen met een verslavingsproblematiek. Iriscare is thans ook verantwoordelijk voor de erkenning van risicobeperkende gebruikruimtes.

Hoogachtend,
Alain Maron
Lid van het Verenigd College belast met Welzijn en Gezondheid

Bijlage 3

Normen

BPV

- Ordonnantie van 28 mei 2015 tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht en tot oprichting van de Gewestelijke School voor de Veiligheids-, Preventie- en Hulpdienstberoepen – Brusafe, en besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 12 november 2015 tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van bepaalde artikelen van de ordonnantie van 28 mei 2015 tot oprichting van een instelling van openbaar nut waarin het beheer van het preventie- en veiligheidsbeleid in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is samengebracht.
- Artikel 48 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen.
- Artikel 4, § 2quater, van de wet van 26 juli 1971 houdende organisatie van de agglomeraties en de federaties van gemeenten.
- Artikel 37bis van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.
- Artikel 128 en 129 van de provinciewet.
- Artikel 92 tot 95 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle, die de algemene regels bepalen voor het toezicht op de toekenning en besteding van subsidies in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

Cocof

- Decreet van 5 maart 2009 betreffende het aanbod van ambulante diensten in de domeinen van de sociale actie, het gezin en de gezondheid.
- Besluit van het College van de Franse Gemeenschapscommissie van 4 juni 2009 houdende toepassing van het decreet van 5 maart 2009 betreffende het aanbod van ambulante diensten in het domein van de sociale actie, het gezin en de gezondheid.
- Artikel 94 van het decreet van 24 april 2014 houdende bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle van de administratieve diensten van de Franse Gemeenschapscommissie en de administratieve openbare instellingen die daarvan afhangen, dat de algemene regels bepaalt voor het toezicht op de toekenning en de besteding van de subsidies voor de Cocof.

GGC

- Artikelen 83 tot 86 van de ordonnantie van 21 november 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle, die de algemene regels bepalen voor het toezicht op de toekenning en de besteding van de subsidies voor de GGC.

Bijlage 4

BPV — Oproepen tot het indienen van projecten in het kader van het GVPP

Tabel 2 – In 2019 toegekende en betaalde bedragen (in euro)

VZW	Maatregel GVPP	Toegekend bedrag	Vereffend bedrag
Medimmigrant 2019	3.8	20.000,00	20.000,00
Dune 2019	3.1	90.000,00	90.000,00
Lama 2019	3.8	145.000,00	67.059,35
Modus Vivendi 3.7 Matériel 2019	3.7	131.000,00	126.195,60
Modus Vivendi 3.11 Testing 2019	3.11	99.000,00	71.901,70
Totalen		485.000,00	375.156,65

Bron: Rekenhof

Tabel 3 – Verhoudingen toegekende bedragen / vastleggingskredieten (C) en betaald bedrag / vereffeningkredieten (B) in 2019 aangepast (in euro)

Kredieten C	Toegekend bedrag T ₃	% T ₃	Kredieten B	Vereffend bedrag T ₃	% T ₃
7.389.000,00	485.000,00	6,56 %	6.598.000,00	375.156,65	5,69 %

Bron: Rekenhof

Tabel 4 – In 2020 toegekende en betaalde bedragen (in euro)

VZW	Maatregel GVPP	Toegekend bedrag	Vereffend bedrag
Medimmigrant 2020	3.8	30.000,00	30.000,00
Dune 2020	3.1	68.000,00	68.000,00
Lama 2020	3.8	239.500,00	239.500,00
Modus Vivendi 3.7 Matériel 2020	3.7	133.000,00	133.000,00
Modus Vivendi 3.11 Testing 2020	3.11	100.000,00	100.000,00
Totalen		570.500,00	570.500,00

Bron: Rekenhof

Tabel 5 – Verhoudingen toegekende bedragen / vastleggingskredieten (C) en betaald bedrag / vereffeningkredieten (B) in 2020 aangepast (in euro)

Kredieten C	Toegekend bedrag T3	% T3	Kredieten B	Vereffend bedrag T3	% T3
8.300.000,00	570.500,00	6,87 %	8.300.000,00	570.500,00	6,87 %

Bron: Rekenhof

Tabel 6 – In 2021 toegekende bedragen (in euro)

VZW	Maatregel GVPP	Toegekend bedrag
LAMA	3.1	150.000,00
Dépannage d'Urgence de Nuit et Echanges (DUNE)	3.1	75.700,00
Modus Vivendi	3.1	100.700,00
Dépannage d'Urgence de Nuit et Echanges (DUNE)	3.2	61.800,00
Medimmigrant	3.2	30.000,00
Infirmiers de rue	3.8	150.000,00
LAMA	3.8	83.000,00
Modus Vivendi	3.8	148.800,00
Totalen		800.000,00

Bron: BPV

Tabel 7 – Verhoudingen toegekende bedragen / vastleggingskredieten (C) in 2021 aangepast (in euro)

Kredieten C	Toegekend bedrag T3	% T3
8.300.000,00	800.000,00	9,64 %

Bron: Rekenhof

Tabel 8 – In 2022 toegekende bedragen (in euro)

VZW	Maatregel GVPP	Toegekend bedrag
LAMA	3.1	150.000,00
Dépannage d'Urgence de Nuit et Echanges (DUNE)	3.1	75.700,00
Modus Vivendi	3.1	100.700,00
Dépannage d'Urgence de Nuit et Echanges (DUNE)	3.2	61.800,00
Medimmigrant	3.2	30.000,00
Infirmiers de rue	3.8	150.000,00
LAMA	3.8	83.000,00
Modus Vivendi	3.8	148.800,00
Totalen		800.000,00

Bron: BPV

Tabel 9 – Verhoudingen toegekende bedragen / vastleggingskredieten (C) in 2022 aangepast (in euro)

Kredieten C	Toegekend bedrag T ₃	% T ₃
9.039.000,00	800.000,00	8,85 %

Bron: Rekenhof

Bijlage 5

BPV — Subsidies aan de gemeenten in het kader van het BPBp

Tabel 10 – Jaarlijkse verdeling van de aan de gemeenten toegekende bedragen voor de PPBP (in euro)

Gemeenten	2016	2017	2018	2019	2020
Anderlecht	2.644.093	2.696.975	2.750.915	2.805.933	2.060.027
Oudergem	787.401	803.149	819.212	835.596	659.528
Sint-Agatha-Berchem	704.979	719.079	733.461	748.130	620.009
Brussel	4.103.062	4.185.124	4.268.826	4.354.203	3.934.143
Etterbeek	1.319.103	1.345.485	1.372.395	1.399.843	1.182.985
Evere	1.035.958	1.056.678	1.077.811	1.099.367	883.253
Vorst	1.581.908	1.613.546	1.645.817	1.678.734	1.474.184
Ganshoren	729.271	743.856	758.733	773.908	662.896
Elsene	1.827.320	1.863.867	1.901.144	1.939.167	1.688.451
Jette	1.075.133	1.096.635	1.118.568	1.140.939	1.083.076
Koekelberg	1.298.249	1.324.214	1.350.698	1.377.712	1.167.736
Sint-Jans-Molenbeek	2.965.388	3.024.695	3.085.189	3.146.893	2.716.567
Sint-Gillis	1.952.608	1.991.660	2.031.493	2.072.123	1.859.177
Sint-Joost-ten-Node	2.237.176	2.281.919	2.327.558	2.374.109	2.172.824
Schaarbeek	3.212.598	3.276.850	3.342.387	3.409.235	2.835.835
Ukkel	848.315	865.281	882.586	900.238	732.207
Watermaal-Bosvoorde	684.755	698.450	712.419	726.668	532.100
Sint-Lambrechts-Woluwe	780.661	796.274	812.199	828.443	726.794
Sint-Pieters-Woluwe	695.003	708.903	723.081	737.542	576.535
Totaal	30.482.981	31.092.640	31.714.492	32.348.783	27.568.327

Bronnen: Besluit van de Brussels Hoofdstedelijke Regering van 15 september 2016 houdende toekenning van een globale subsidie van 125.638.896 euro aan de gemeenten in het kader van het BPBp zoals gewijzigd door het besluit van de regering van 1 juni 2017 en het besluit van 16 juli 2020 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende toekenning van een globale subsidie van 27.568.327 euro aan de gemeenten in het kader van de verlenging van het BPBp voor het begrotingsjaar 2020.

Tabel 11 – Jaarlijkse verdeling van de aan de gemeenten toegekende bedragen voor de PPBP 2022 – 2024 (in euro)

Gemeenten	2022	2023	2024
Anderlecht	2.163.028	2.206.289	2.250.415
Oudergem	641.391	634.977	628.627
Sint-Agatha-Berchem	602.959	596.929	590.960
Brussel	4.130.850	4.213.467	4.297.736
Etterbeek	1.150.453	1.138.948	1.127.559
Evere	858.964	850.374	841.870
Vorst	1.433.644	1.419.308	1.405.114
Ganshoren	644.666	638.220	631.837
Elsene	1.677.686	1.677.686	1.677.686
Jette	1.053.291	1.042.758	1.032.331
Koekelberg	1.135.623	1.124.267	1.113.024
Sint-Jans-Molenbeek	2.641.861	2.615.443	2.589.288
Sint-Gillis	1.892.532	1.892.532	1.892.532
Sint-Joost-ten-Node	2.113.071	2.091.941	2.071.021
Schaarbeek	2.816.348	2.816.348	2.816.348
Ukkel	768.817	784.194	799.878
Watermaal-Bosvoorde	517.467	512.293	507.170
Sint-Lambrechts-Woluwe	763.134	778.396	793.964
Sint-Pieters-Woluwe	560.680	555.073	549.523
Totaal	27.566.467	27.589.443	27.616.884

Bronnen: Plaatselijke Preventie- en Buurtplannen 2022 – 2024. – Oproep tot plannen (BS van 21.03.2022).

Bijlage 6

Franse Gemeenschapscommissie — Actieve diensten op het vlak van toxicomanie

Tabel 12 – In 2019 en 2020 gesubsidieerde bedragen (in euro)

VZW	2019	2020
Addictions	340.556,62	354.598,28
Cap Iti	429.601,69	441.724,58
Enaden	403.459,79	424.892,46
Dune	411.303,98	517.309,06
Infor-drogues	386.990,26	465.124,92
Interstices	515.747,91	498.706,45
L'Ambulatoire-Forest	277.228,65	287.498,40
L'Équipe	372.906,78	403.082,05
La Trace	354.736,92	371.130,71
Le Lama	477.053,91	484.953,19
Le Pélican	408.670,30	421.270,05
Le RAT	372.526,38	360.373,72
Modus Vivendi	445.386,99	455.639,30
Prospective jeunesse	237.315,15	250.710,46
Réseau Hépatite C SAMPAS	182.159,54	277.465,06
Fedito	152.942,48	153.968,86
Totalen	5.768.587,35	6.168.447,55

Bron: Rekenhof

Bijlage 7

Subsidies GGC — DVC

Tabel 13 – In 2019 en 2020 gesubsidieerde bedragen (in euro)

VZW	2019	2020
Medisch-sociaal opvangcentrum van Brussel (MASS)	0	46.000
Lama	0	125.000
Brussels Platform Geestelijke Gezondheid	156.000	0
Belta	165.661,53	195.661,53
Stichting tegen Kanker	173.000	173.000
UVC Brugmann	40.000	40.000
Instituut Bordet	80.385	82.540
Totalen	615.046,53	662.201,53

Bron: Rekenhof

Tabel 14 – In 2021 en 2022 gesubsidieerde bedragen (in euro)

VZW	2021	2022
Medisch-sociaal opvangcentrum van Brussel (MASS)	92.000,00	31.000,00
Lama	120.000,00	114.000,00
Brussels Platform Geestelijke Gezondheid	133.000,00	133.000,00
Belta	195.661,53	195.662,00
Stichting tegen Kanker	173.000,00	173.000,00
UVC Brugmann	40.000,00	40.000,00
Instituut Bordet	82.540,00	82.540,00
Totalen	836.201,53	769.202,00

Bron: Rekenhof

Dit verslag is enkel elektronisch beschikbaar,
in het Nederlands en het Frans, op rekenhof.be.



WETTELIJK DEPOT

D/2023/1128/34

PREPRESS

Centrale drukkerij van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

COVERFOTO

Shutterstock

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

rekenhof.be