

Bestuurlijke agenda forensische zorg

2 november 2020

Inleiding

De afgelopen kabinetsperiode heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid samen met de partners uit de forensische zorgsector nauw samengewerkt aan nieuwe fundamenten voor de forensische zorg, onder meer in het Programma Forensische Zorg en de Taskforce Forensische Zorg. De wens is deze samenwerking de komende jaren voort te zetten en onder één gemeenschappelijke noemer te brengen ook wanneer deze programma's aflopen (respectievelijk 2020 en 2021), zodat dat wat ontwikkeld is goed geïmplementeerd en geborgd wordt. Met het inrichten van een bestuurlijk overleg forensische zorg, met bijbehorende bestuurlijke agenda, blijft er een gezamenlijke basis bestaan voor overleg in de sector. Dit doen we op basis van de samenwerkingsafspraken zoals we die vorm hebben gegeven in de Taskforce en het Programma Forensische Zorg. Daarnaast wordt gezorgd voor bestuurlijke rust waarbij kwaliteitsontwikkeling doorgang kan vinden, doordat ingezet wordt op gezamenlijkheid en lange inhoudelijke lijnen. Daarom zal in 2021 het bestuurlijk overleg forensische zorg van kracht worden waarbij de bestuurlijke tafel van de Taskforce (voor de looptijd van het Meerjarenakkoord) zal aanschuiven. De voorliggende bestuurlijke agenda dient daarbij als uitgangspunt en geeft de koers aan op basis waarvan de betrokken partijen in de toekomst samen blijven werken aan effectieve forensische zorg.

Gezamenlijke doelstellingen

De forensische zorg levert een belangrijke bijdrage aan de veiligheid van de samenleving. Doordat psychische problemen achter strafbaar gedrag worden aangepakt met hoogwaardige behandeling, begeleiding en beveiliging op maat, wordt het recidiverisico teruggedrongen. Forensische zorg is een essentieel en effectief onderdeel van de sanctietoepassing in Nederland. Maar deze zorg is ook kwetsbaar. Het gaat om de behandeling van complexe problematiek, waarbij het gedrag dat voorkomen moet worden, grote gevolgen kan hebben. Het is dan ook van het grootste belang zorgvuldig te werk te gaan. De kwaliteit die geleverd wordt, zit in de mensen die het moeilijke werk doen. Daarbij geldt ook dat we stil moeten staan bij waar we het voor doen en wat we daar voor over hebben.

Tegelijkertijd voelen we ook de gezamenlijke noodzaak om op professioneel niveau afwegingen te maken om de juiste zorg op de juiste plek te leveren. Op deze manier kan de best mogelijke zorg geleverd worden, tegen de best mogelijke randvoorwaarden in termen van middelen, duur en intensiteit van de inzet. Op- en afschalen van zorg en beveiliging horen hierbij, binnen de eigen instelling of via doorstroom naar een andere instelling. Hiervoor is voldoende capaciteit binnen de forensische zorg en meer specifiek het (forensisch) beschermd wonen noodzakelijk. Ook een goede samenwerking met het sociale domein is essentieel om doorstroming in de keten te realiseren, onnodige behandeldruk te mitigeren en ex-patiënten of cliënten een zo goed mogelijke basis voor een nieuwe start in de samenleving te bieden.

De forensische zorg zet zich in voor hoogwaardige zorg voor de patiënt of cliënt, maar voelt zich ook verantwoordelijk voor de veiligheid van de maatschappij en de leefbaarheid van de directe omgeving van de patiënt. Door samenwerking met politie, gemeente en wijkteams willen we de zorg en begeleiding in het gehele zorg-, veiligheids- en sociaal domein zo effectief mogelijk vormgeven en het risico op incidenten door onze patiënten en/of cliënten verminderen. Goed aansluitende wetgeving is een noodzakelijke randvoorwaarde voor deze afstemming en samenwerking. Daarnaast is heldere communicatie over onze mogelijkheden en bevoegdheden naar burgers en samenleving belangrijk.

Ook het creëren van een klimaat van continue samenwerking tussen de domeinen is van belang, zodat deze van elkaar leren en wederzijdse expertise kunnen benutten. Dit is bijvoorbeeld van belang voor de doelgroep personen met verward gedrag en een hoog veiligheidsrisico, waarvoor zorg met 'forensische kenmerken' nodig is om hen en hun omgeving te beschermen en zo te voorkomen dat ze met justitie in aanraking komen. In 2021 zal nader worden verkend hoe deze samenwerking verder vorm kan krijgen. Bestuurlijke betrokkenheid van gemeenten en het ministerie van VWS is hierbij noodzakelijk.

De ontwikkelingen die de afgelopen jaren onder andere via de Taskforce Forensische Zorg en het Programma Forensische Zorg zijn ingezet, getuigen van een brede gezamenlijke ambitie om te werken aan kwaliteit en veiligheid in de forensische zorg. Daarbij horen de volgende gezamenlijke doelstellingen:

- De forensische zorg werkt vanuit een **gemeenschappelijke visie**.
- De forensische sector streeft voortdurend naar de hoogst mogelijke **kwaliteit en professionaliteit** van de forensische behandeling.
- De forensische sector ontwikkelt zich voortdurend, onder andere door differentiatie in het aanbod van zorg en beveiligingsniveaus, en zet zich in voor een **sterk en deskundig personeelsbestand** en tijd en mogelijkheden om te **leren en reflecteren**. Dat geldt zowel voor zorgaanbieders als voor het stelsel in het geheel.
- Er is sprake van een **reële vergoeding** voor geleverde zorg die recht doet aan het beoogde kwaliteitsniveau. Daarbij wordt de forensische zorg zo **doelmatig** en **doeltreffend** als mogelijk vormgegeven.
- **Ketensamenwerking** en **continuïteit van zorg** vormen hierbij belangrijke speerpunten. Daarbij ligt een belangrijke focus op de noodzakelijke randvoorwaarden (zoals wonen, werk, inkomen, netwerk en de betrokkenheid van gemeenten) die de **aansluiting naar het sociaal domein** tot een succes maken en een veilige inbedding in de maatschappij mogelijk maken. Het wederzijds uitwisselen van informatie en kennis tussen de forensische zorg en de betrokken partijen uit het maatschappelijk-, veiligheids- en sociaal domein is daarvoor belangrijk.

Werken vanuit een gemeenschappelijke visie

De wens is de komende jaren vanuit een gemeenschappelijke visie verder te blijven werken aan deze doelstellingen, om zo de kwaliteit en veiligheid in de sector en in de samenleving nog verder te vergroten. De afgelopen periode is hard gewerkt aan het verwoorden van een visie die gedragen wordt door het veld en die beschrijft vanuit welke kernwaarden de forensische zorg wordt uitgevoerd en doorontwikkeld. De kernboodschap van deze visie wordt hieronder weergegeven, gevolgd door de ambities voor de komende jaren.

Visie forensische zorg

Bescherming

Forensische zorg beschermt de samenleving. We pakken psychische problemen achter strafbaar gedrag aan door hoogwaardige behandeling, begeleiding en beveiliging op maat te bieden aan mensen die een straf of maatregel hebben gekregen. Zo wordt de kans op terugval kleiner. De veiligheid van de maatschappij staat daarbij centraal.

Ruimte bieden én grenzen stellen is daarvoor cruciaal. Vrijheden toekennen is noodzakelijk om voortgang te boeken in de behandeling en om een stapsgewijze terugkeer mogelijk te maken. Door scherpe risicotaxatie, goede informatieoverdracht en passende begeleiding en toezicht bewaken we de veiligheid van burgers en medewerkers.

Perspectief

Mensen die zijn veroordeeld tot een straf of maatregel krijgen een kans om opnieuw deel te nemen aan de maatschappij. Door behandeling en begeleiding bieden we hen toekomstperspectief en handvatten om hun leven weer op te pakken. Ze worden daarbij aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid, door goed aan te sluiten bij hun mogelijkheden, motivatie en niveau. Voor dat perspectief is vaak blijvende zorg en begeleiding na afloop van een straf of maatregel noodzakelijk. Een actieve verbinding met en betrokkenheid van onder andere gemeenten, reguliere zorg en opvang is van groot belang, ook tijdens de straf of maatregel.

Evenwicht

Beveiliging, behandeling en rechtsbescherming vormen een drie-eenheid binnen de forensische zorg. Dat vraagt om het continu bewaken van het evenwicht dat past bij het rechtsgevoel in de samenleving én ruimte biedt voor verantwoorde terugkeer. Met zorg die zo intensief is als nodig maar ook niet langer duurt dan noodzakelijk. Voor het bewaken van dat evenwicht is forensische zorg van het hoogste niveau nodig, die wordt uitgevoerd door goed opgeleide professionals.

Agenda

Uit de visie en gemeenschappelijke doelstellingen vloeien ambities voort die hieronder nader worden uitgewerkt. Uitgangspunt is steeds verder te bouwen op al ingezette ontwikkelingen en daarbij de nadruk te leggen op implementatie en borging. Dat betekent ook dat gezien de hoeveelheid projecten en programma's die al lopen, niet te veel nieuwe plannen en projecten worden opgetuigd. Zonder onnodige administratieve belasting en met tijd en ruimte voor leren en reflecteren. Ook na afloop van de Taskforce is het zaak om te blijven bezien waar administratieve belasting verminderd kan worden en elkaar daarop te blijven aanspreken.

Kwaliteit en professionaliteit forensische zorg verder versterken

- *Kwaliteit verankerd*
Het verbeteren van de kwaliteit, leren en innoveren zijn én blijven de belangrijkste speerpunten van de sector. Het programma Kwaliteit Forensische Zorg (KFZ) en de Kwaliteitsnetwerken maken hier een essentieel onderdeel van uit. Deze en andere projecten op het gebied van kwaliteit en kennisdeling zijn onder andere ondergebracht bij het Expertisecentrum Forensische Psychiatrie (EFP). KFZ heeft een belangrijke rol in het verbeteren van de kwaliteit en richt zich de komende jaren onder meer op de implementatie van bestaande KFZ-producten. Zorgaanbieders zetten zich in voor de implementatie van voor hen relevante producten. Met de indiening van het kwaliteitskader voor de forensische zorg bij het Zorginstituut wordt een belangrijke stap gezet in het beter verankeren van kwaliteit in het stelsel. Inschrijving bij het Zorginstituut gaat gepaard met de opdracht om ook de financiële consequenties van de implementatie van dit kader inzichtelijk te maken en daarover met elkaar het goede gesprek te kunnen voeren. Adequate bekostiging is een kritische randvoorwaarde. Net als het voortdurend beperken van de administratieve last. Het kwaliteitskader biedt professionals handvatten bij hun werk en het maakt transparant welke kwaliteit verwacht mag worden.
- *Gezamenlijke arbeidsmarktaanpak en forensisch vakmanschap*
De komende periode wordt de gezamenlijke arbeidsmarktaanpak gecontinueerd. Dit draagt bij aan een sterk personeelsbestand zodat tijd en ruimte bestaat voor het werken aan kwaliteit. Daarnaast draagt het bij aan het versterken van het imago van de sector en het vergroten van de kennis over de sector. Daarbij is een open houding richting politiek en samenleving van belang, waarbij de sector duidelijk laat zien wat zij doet en hoe zij dat doet. De professionals die werken in de forensische zorg moeten goed zijn toegerust om deze complexe taak goed en veilig te kunnen volbrengen. Met het Programma Forensisch Vakmanschap wordt een continue borging gerealiseerd van een deskundig en goed opgeleid personeelsbestand in de forensische zorg. Het programma moet ervoor zorgen dat de medewerkers in de forensische zorg beschikken over een stevige en gedeelde basiskennis.
- *Inzet ervaringsdeskundigheid en destigmatisering*
De bij de forensische zorg betrokken partijen zien voor de komende jaren een belangrijke rol weggelegd voor de inzet van ervaringsdeskundigheid. Ook middelengebruik als criminogene factor moet hoog op de agenda staan, met specifieke aandacht voor terugval in middelengebruik, gezonde leefstijl en de relatie tussen verkeersveiligheid en verslaving. Daarnaast is het van belang een aanpak te ontwikkelen om stigmatisering tegen te gaan en mensen met een forensisch verleden (waarbij sprake is van dubbele stigmatisering) ook toe te kunnen leiden tot de arbeidsmarkt en sociale integratie te bevorderen. Met betrokkenheid van de Stichting Samen Sterk zonder Stigma gaan we hiervoor een programma ontwikkelen. De wijze waarop dat programma financieel wordt ondersteund zal in de komende periode worden uitgewerkt.

Meer sturen op doelmatigheid en doeltreffendheid in de forensische zorg

- *Reële bekostiging van de forensische zorg*
Voor de komende periode streven we naar meer evenwicht in de relatie tussen DJI en de zorgaanbieders, ook als het gaat om de bekostiging. Allereerst wordt een nieuwe inkoopstrategie ontwikkeld die beter aansluit bij de inkoopdoelen, zowel die van DJI als die van zorgaanbieders. Verder wordt per 1 januari 2022 het zorgprestatie-model ingevoerd als nieuwe

bekostigingssystematiek voor de forensische zorg en de geneeskundige ggz. De tariefprestaties sluiten dan beter aan bij de feitelijk geleverde zorg zodat meer sprake is van een reële vergoeding. Bij het komen tot reële vergoedingen moeten afspraken gemaakt worden per type prestatie zoals die zijn omschreven in de bekostigingssystematiek. Het gaat dus enerzijds om de prestaties zoals omschreven in het zorgprestatie-model, anderzijds om de ZZP's die van toepassing zijn in de verblijfszorg en extramurale parameters. Passende tarieven voor ZZP's en extramurale prestaties behoeven apart aandacht, want vallen buiten het Zorgprestatie-model. Tot slot wordt in de toekomst gestreefd naar een betere onderbouwing van te maken keuzes bij schaarse middelen. Een zogenaamde budget impact analyse, uit te voeren door de Nederlandse Zorgautoriteit, is randvoorwaardelijk om de juiste afwegingen te kunnen maken tussen het te leveren niveau van kwaliteit en de financiële vergoeding die daar tegenover staat.

Het budget voor de forensische zorg is per definitie eindig. In de verdeling van middelen zullen dus altijd keuzes gemaakt worden. Ambitie is het ontwikkelen van een afwegingskader waarbij inzichtelijk wordt wanneer de grenzen van de effectiviteit van zorg in beeld komen en wat dat betekent voor de vorm van begeleiding die een aantal patiënten of cliënten dan nog moet krijgen. Goede afspraken met onder meer gemeentes en zorgkantoren zijn hierin onontbeerlijk. De komende periode zal de sector meer betrokken worden bij deze keuzes. Het gesprek over de verdeling van schaarse middelen is ingewikkeld, zeker in een sector als de forensische zorg. Het kwaliteitskader zal daarom dienen als een ijkpunt voor het gesprek hierover.

- *Verbeteren van ICT systemen en informatievoorziening in de forensische zorg*
De forensische zorgsector is complex ingericht: er zijn veel gecontracteerde zorgaanbieders, er zijn meerdere partijen die indicaties stellen, er wordt met diverse ICT-systemen gewerkt en de werkprocessen zijn niet optimaal gestandaardiseerd. Dit leidt tot versnippering en maakt effectieve en efficiënte samenwerking tussen organisaties binnen en buiten de forensische zorg tot een uitdaging. Het zorgt bovendien voor lacunes in de dataverzameling en informatievoorziening. Een goede beheersing en evaluatie van het stelsel, van beleidsvorming en de ontwikkeling van doeltreffende en doelmatige werkwijzen zijn daardoor niet altijd mogelijk. De komende periode wordt gewerkt aan het verbeteren van ICT systemen en (structurele) dataverzameling. Hierdoor kan meer inzicht verkregen worden in de keten en zodoende in instroom, doorstroom en uitstroom. Dit komt uiteindelijk ook ten goede aan de samenwerking tussen de forensische zorgaanbieders, DJI en reclassering. Het levert tevens een bijdrage aan het verminderen van de administratieve lasten. Voorbeelden van ICT-projecten die de beoogde verbeteringen zullen bewerkstelligen zijn IFZO 2.0, het Forensisch CV, de digitalisering van de plaatsingsbrief en het stoppen met schrijven van indirecte tijd.

Versterken ketensamenwerking en continuïteit van zorg

- *Regie en samenwerking in de keten*
Met de implementatie van trajectindicaties wordt bijgedragen aan de samenwerking in de keten en het versterken van de regie. Trajectindicaties zijn indicaties die het gehele forensische traject tijdens de strafrechtelijke titel omvatten en geven ook inzicht in de zorg die na afloop van de justitiële titel nodig is. Dit versterkt de ketenregie doordat alle betrokken partijen vooraf weten hoe het traject gaat lopen en de benodigde samenwerking daarop kan worden afgestemd. Herindicaties hoeven niet meer aangevraagd te worden, waardoor op- en afschalen vanuit behandelinhoudelijke overwegingen wordt gedaan en daarmee het behandeltraject flexibeler en effectiever kan worden vormgegeven. De continuïteit van zorg wordt hierdoor beter gewaarborgd. Bovendien draagt het bij aan vermindering van administratieve lasten. Ook draagt deze werkwijze bij aan verbeterde (risico)communicatie in de keten doordat sprake is van tijdige en effectieve (warme) informatieoverdracht. Dit komt de kwaliteit en veiligheid sterk ten goede omdat behandeling en risicomanagement direct en passend kan worden ingezet, ook daar waar het een overdracht naar een andere instelling betreft. Voldoende wettelijke grondslagen voor informatie-uitwisseling zijn daarbij een noodzakelijke voorwaarde om de juiste zorg te kunnen leveren en de veiligheid van de samenleving te bewaken.
- *Effectief benutten van capaciteit*
Een van de belangrijkste beleidsdoelstellingen van de forensische zorg is het behandelen van de juiste patiënt op de juiste plek. Met een beveiligingsniveau en behandelintensiteit die zo hoog als noodzakelijk en zo laag als mogelijk is. Dat begint met een goede toeleiding van

patiënten of cliënten naar een passende plek. Om meer zicht te krijgen op beschikbare beveiligde bedden zal bezien worden of een dashboard beveiligde bedden kan worden ingericht, dat real time inzicht biedt in de beschikbare capaciteit. Gebruik, doel en effectiviteit zullen regelmatig worden geëvalueerd. De forensische zorg streeft er als onderdeel van de gehele zorg- en veiligheidsketen naar patiënten of cliënten met psychiatrische problematiek en risicogedrag passende, continuerende en kwalitatief goede zorg en ondersteuning te bieden in een voor hem of haar passende en veilige omgeving, waarbij de leefbaarheid en veiligheid van de mensen of professionals in zijn of haar omgeving geborgd is. Daarvoor wordt tevens toegewerkt naar voldoende capaciteit van passende (vervolg)voorzieningen, met name met een uitbreiding van klinische uitstroomplaatsen op de lagere beveiligingsniveaus 1 en 2 in combinatie met een hoge zorgintensiteit, en forensisch beschermd wonen, zodat de doorstroom beter verloopt en de druk op de keten afneemt.

Spelregels

De bestuurlijke agenda forensische zorg draagt bij aan bestuurlijke rust. Met de agenda en bijbehorende overlegstructuur hebben het ministerie van Justitie en Veiligheid en de forensische zorgsector samen overzicht en wordt voorkomen dat trajecten overlappen. Zo wordt geborgd dat partijen niet overvraagd worden en voldoende ondersteuning kunnen organiseren. De agenda beschrijft de doelen en enkele middelen die al ingezet zijn, het bestuurlijk overleg zorgt voor procesinvulling en -bewaking.

Het bestuurlijk overleg brengt structuur en overzicht binnen de overlegstructuren van de forensische zorg, dient er voor om samen de prioriteiten te stellen, toe te zien op de voortgang van gemaakte afspraken (en dus ook de voortgang op de bestuurlijke agenda) en om elkaar aan te spreken. Het bestuurlijk overleg zal aan de geformuleerde ambities een tijdspad verbinden.

De betrokken partijen committeren zich aan deze agenda. Bij sommige projecten en activiteiten die voortvloeien uit de agenda is de inzet van zorgprofessionals noodzakelijk. De inzet van zorgprofessionals mag niet ten koste gaan van de kwaliteit en veiligheid van zorg voor cliënten en voor medewerkers en wordt daarom zo efficiënt mogelijk vormgegeven.

Het bestuurlijk overleg Programma Forensische Zorg wordt in 2021 voortgezet als bestuurlijk overleg forensische zorg. Getracht wordt om het bestuurlijk overleg Taskforce hierbij zo veel mogelijk te laten aansluiten. Over de samenstelling, organisatie en beheer wordt op een later moment nog beslist. Het bestuurlijk overleg doorkruist de bestaande verantwoordelijkheidslijnen niet: leden van het bestuurlijk overleg zijn en blijven eigenstandig verantwoordelijk voor hun eigen organisatie of achterban.

Deze bestuurlijke agenda is opgesteld door:

- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- De Nederlandse ggz
- Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland
- Valente, branchevereniging voor participatie, begeleiding en veilige opvang
- Stichting Verslavingsreclassering GGZ
- Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering
- Reclassering Nederland
- Dienst Justitiële Inrichtingen
- MIND