

Meerjarenagenda Forensische Zorg 2024-2029

Voor u ligt de meerjarenagenda forensische zorg. In deze meerjarenagenda formuleren we als sector forensische zorg onze visie, doelstellingen en ambities voor de forensische zorg. De forensische zorg draagt bij aan een veiligere samenleving door de kans op herhaling van strafbare feiten te verminderen en tegelijkertijd zorg, begeleiding en perspectief te bieden aan mensen die een strafbaar feit hebben begaan.

De forensische zorg staat onder druk. Het tekort aan personeel en de zorgen over het gebrek aan en/of een onevenwichtige verdeling van plekken zijn zorgelijk. Om op de toekomst voorbereid te zijn, en hier zicht op te krijgen, is een toekomstverkenning uitgevoerd op basis waarvan samen met betrokken partijen (zie onderaan dit document voor een overzicht) deze meerjarenagenda is opgesteld. De Toekomstverkenning sector forensische zorg¹ heeft laten zien dat het nodig is om gezamenlijk het hoofd te bieden aan de uitdagingen voor de forensische zorg. De golfbeweging in de vraag naar forensische zorg, de lagere risicotolerantie in de samenleving en een toenemende complexiteit van de mensen die in de forensische zorg worden behandeld, zorgen voor een veelheid aan onzekere ontwikkelingen. Deze meerjarenagenda richt zich op het zetten van stappen die zich waarschijnlijk (pas) op de middellange en lange termijn zullen uitbetalen en een lange adem vergen. Het is belangrijk dat deze stappen gezamenlijk worden gezet.

De focus van de meerjarenagenda 2024-2029 ligt daarom op het anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en daarmee op het verstevigen van het fundament van de forensische zorg en het investeren in flexibiliteit binnen de eigen keten en de domeinen buiten de forensische zorg.

De in deze meerjarenagenda neergelegde veranderlijnen zijn gebaseerd op onderzoek en ervaringen en wensen uit de praktijk. De totstandkoming was een co-creatie van de verschillende instellingen en organisaties betrokken bij de forensische zorg. Hierbij stond duidelijk voor ogen dat alleen door gezamenlijke inspanningen de gemeenschappelijke doelen kunnen worden bereikt.

Het is belangrijk op te merken dat het uitvoeren van deze meerjarenagenda tijd zal kosten en dat het proces niet overhaast mag worden. Bij de verdere uitwerking en uitvoering van de verschillende veranderlijnen wordt zorgvuldig gekeken naar wat realistisch is binnen de beschikbare capaciteit. De inzet van zorgprofessionals voor de uitwerking van de agenda mag niet ten koste gaan van de kwaliteit en veiligheid van zorg voor cliënten en voor medewerkers en wordt daarom zo efficiënt mogelijk vormgegeven. Kortom, een gefaseerde uitwerking is noodzakelijk. Door stap voor stap te werken, kunnen de plannen zorgvuldig worden uitgevoerd en worden geëvalueerd voordat de volgende fase wordt ingezet.

¹ [Toekomstverkenning sector Forensische Zorg | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

Naast een gefaseerde uitwerking moet ook duidelijk zijn op welke manier de organisatie overstijgende samenwerking wordt vormgegeven. Hoe ziet het raamwerk voor beslissingen en verantwoordelijkheid (ook wel 'governance' genoemd) er uit voor de verschillende onderdelen van de meerjarenagenda? Het beheer van de verschillende projecten en pilots wordt gepast in de governance van de forensische zorg. Binnen het kader van die governance zullen de verschillende projecten en pilots binnen deze meerjarenagenda worden uitgevoerd en gemonitord.

Het uitvoeren van een meerjarenagenda draagt bij aan een toekomstbestendige forensische zorg. Onderdelen van de meerjarenagenda zullen op termijn politieke keuzes met zich brengen. De komende vijf jaar (2024-2029) zal worden geïnvesteerd in het uitvoeren van de meerjarenagenda. Het uitvoeren van de meerjarenagenda zal echter uitdagingen kennen. Onder meer de beschikbare capaciteit, (toekomstige) personeelstekorten en de recente wisseling van het kabinet maken dat (nog) niet altijd duidelijk is wat haalbaar en realistisch is.

Als samenwerkende partijen binnen de sector forensische zorg hebben we er vertrouwen in dat het werken aan de hierna geformuleerde doelstellingen door de politiek zal worden ondersteund. De geformuleerde gedeelde waarden en doelstellingen genoemd in deze meerjarenagenda, zorgen dat we gericht stappen kunnen zetten richting een positieve verandering met een focus op het resultaat.

Inleiding

Forensische zorg is een vorm van zorg die aan betrokkene is opgelegd na het plegen van een strafbaar feit, als onderdeel van een (voorwaardelijke) straf of behandelmaatregel. Het doel van deze behandeling is recidivevermindering en herstel van de patiënt. De forensische zorg draagt op die manier aantoonbaar bij aan een veiliger Nederland.² In 2020 zijn in de Bestuurlijke agenda forensische zorg³ gezamenlijke doelstellingen en een gezamenlijke visie neergezet en is een boost gegeven aan het werken aan kwaliteit en veiligheid in de forensische zorg. In de afgelopen jaren heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid samen met de partners uit de forensische zorg sector uitvoering gegeven aan deze doelstellingen.

Er zijn grote stappen gezet. Binnen de Bestuurlijke Agenda is een gezamenlijke visie ontwikkeld en zijn stappen gezet naar een beter werkend forensisch stelsel. Met name het Kwaliteitskader forensische zorg dat met ingang van 1 oktober 2022 in werking is getreden moet hier worden genoemd. Dit kwaliteitskader formuleert op heldere wijze wat wordt verstaan onder kwalitatief goede forensische zorg en heeft tot doel de kwaliteit van de forensische zorg inzichtelijk te maken en verder te verbeteren.

² [Recidive na forensische zorgtrajecten met uitstroom 2013-2015 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#) (WODC 2020).

³ [Bestuurlijke agenda forensische zorg | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

Deze meerjarenagenda bouwt voort op de bestuurlijke agenda, waarbij een toekomstverkenning die door de sector is uitgevoerd, is gebruikt als hulpmiddel voor het nadenken over de langere termijn en het voorbereiden op verschillende toekomstmogelijkheden.⁴ De handelingsrichtingen die in het rapport Toekomstverkenning sector forensische zorg worden genoemd maken duidelijk dat het nodig is om flexibel(er) en wendbaar(der) te kunnen reageren op wijzigingen binnen en buiten het stelsel. Op basis van deze handelingsrichtingen zijn in onderstaande meerjarenagenda maatregelen geschetst waarmee de sector op de langere termijn meer flexibel is ingericht en daarmee zo goed mogelijk voorbereid is op toekomstige ontwikkelingen. Uitgangspunt, en aandachtspunt, hierbij is dat het functioneren van de forensische zorgsector te allen tijde verzekerd is. Anders geformuleerd, de sector kan pas met recht stabiel worden genoemd als het functioneren ervan tijdig en voldoende wendbaar is om onverwachte en fluctuerende omstandigheden te accommoderen.

De forensische zorgsector staat momenteel onder druk. Het personeelstekort is voelbaar en de instroom in het hoogst beveiligde segment is hoog. De kwalitatieve doorrekening van de mogelijke scenario's voor de klinische zorg en tbs, gecombineerd met de verwachte personeelstekorten geven reden tot zorg. Het lijkt waarschijnlijk dat de sector de verwachte aantallen niet binnen de huidige organisatie zal kunnen opvangen. Dit benadrukt de urgentie voor het nemen van maatregelen.

De maatregelen die nu worden genomen hebben op langere termijn effect op de sector. Bij de te nemen stappen moet rekening worden gehouden met de huidige knelpunten, maar ook stil worden gestaan bij de beweging die zich binnen de sector over een langere periode voordoet. Hierbij moet worden geïnventariseerd in wat kansrijke interventies zijn (rekening houdend met eerdere pilots) en wat de impact is van de voorgenomen stappen, gezien de delicate balans tussen beveiliging, behandeling en rechtsbescherming.

Gezamenlijke visie en 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 daarmee een essentieel en effectief onderdeel van de sanctietoepassing in Nederland. De forensische zorg zet zich in voor hoogwaardige zorg voor de patiënt, maar voelt zich ook verantwoordelijk voor de veiligheid van de maatschappij en de leefbaarheid van de directe omgeving van de patiënt.

⁴ De Ruijter, [Toekomstverkenning sector Forensische zorg](#), startpunt voor prioritering, richting en strategische samenwerking, 2023.

De forensische zorg werkt vanuit een gemeenschappelijke visie, waarbij bescherming, perspectief en evenwicht de kernwaarden zijn van waaruit de forensische zorg wordt uitgevoerd en doorontwikkeld.

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 opgelegd 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.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de forensische zorg zich bezighoudt met een complexe doelgroep op het kruispunt van verschillende domeinen, straf en zorg, waarbij een intrinsieke spanning tussen de centrale doelen - het bieden van zorg en herstel en de beveiliging van de samenleving - voortdurend een rol speelt. Er is geen ideaal systeem denkbaar, er zullen steeds golfbewegingen en tegenbewegingen zijn; het is elke keer opnieuw zoeken naar een 'dynamisch evenwicht'.

De in de Bestuurlijke Agenda geformuleerde gezamenlijke doelstellingen blijven onverkort van toepassing:

- De forensische zorg werkt vanuit de hierboven geformuleerde gemeenschappelijke visie;

- De forensische sector streeft voortdurend naar de hoogst mogelijke kwaliteit en professionaliteit van de forensische behandeling;
- De forensische zorg 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- reguliere zorg- en sociaal domein is daarvoor belangrijk.

Naar aanleiding van de toekomstverkenning wordt aan deze doelstellingen de volgende doelstelling toegevoegd:

- Om de forensische sector in de komende jaren en op de langere termijn in evenwicht te houden, is het van belang om te werken aan de stabiliteit en flexibiliteit van de sector. Daarom zetten we nu in op maatregelen die in de komende jaren hun uitwerking zullen hebben. Immers, juist in deze sector is het van belang om zorgvuldig stappen te zetten om het dynamisch evenwicht niet te verstoren.

Met de maatregelen die worden geschetst in deze meerjarenagenda wordt voortgebouwd op wat de afgelopen jaren is behaald en ingezet in een sector die binnen de bestaande kaders (en waar nodig buiten de bestaande kaders) **zo flexibel mogelijk** wordt ingericht.

Voorzichtigheid is geboden bij besluiten tot veranderingen; analyse van doelen, condities en (on)wenselijke effecten is cruciaal. Het is belangrijk de kennis, inzichten en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen op tafel te krijgen en inzicht te hebben in de impact van voorgenomen interventies. Goed doordachte, incrementele verbeteringen dragen bij aan het behouden van het evenwicht. Verbeteringen vergen op korte termijn inspanningen die vaak pas op langere termijn effect krijgen.

Veranderlijnen:

In deze meerjarenagenda worden twee veranderlijnen met daarbinnen verschillende voorstellen uitgewerkt. Het gaat hierbij om de eerste veranderlijn 'Versterken van het fundament', waar wordt voortgebouwd op inspanningen die eerder al zijn ingezet om de basis van de forensische zorg

verder te ontwikkelen. Hierbij wordt onder meer ingezet op betere ketenbrede data om scherper inzicht te krijgen op ontwikkelingen in de forensische zorg. De tweede veranderlijn betreft 'Effectief benutten van (personele) capaciteit', waarbij de ingezette en benodigde maatregelen met betrekking tot de huidige en toekomstige knelpunten door personeelskrapte en het maximaal inzetten van beschikbare capaciteit centraal staan.

Veranderlijn 1 Versterken van het fundament

Dit wordt uitgewerkt in een viertal thema's:

- Gezamenlijk inzicht in de staat van de forensische zorg
- Begrip voor de toegevoegde waarde van forensische zorg
- Stabiliteit in de forensische keten
- Kwaliteit in de forensische zorg

Gezamenlijk inzicht in de staat van de forensische zorg

Binnen de forensische zorg is het doel om de juiste patiënten (tijdig) op de juiste plek te behandelen of gepaste begeleiding te bieden. Met een beveiligingsniveau en behandelintensiteit/begeleidingsintensiteit die zo hoog als noodzakelijk en zo laag als mogelijk is. Dit lukt vaak, maar niet altijd. Er zijn slechts beperkt betrouwbare gegevens beschikbaar over de instroom, doorstroom en uitstroom in het forensische stelsel. Er is daardoor ook onvoldoende zicht op de vraag naar en het aanbod van forensische zorg, waardoor een mismatch tussen vraag en aanbod onnodig lang blijft bestaan en/of ad hoc moet worden opgelost. Zowel de sector als de inkoper (DJI) hebben onvoldoende zicht op wat nodig is en wat beschikbaar is.

We willen inzicht in vraag en aanbod voor de keten van de forensische zorg, zodat er een gedeeld beeld is van de vraag en het aanbod van specifieke onderdelen binnen de forensische zorg. Door meer zicht te krijgen op wat de vraag en het aanbod van de forensische zorg zijn, kan hierop worden geanticipeerd en kunnen onderbouwde beslissingen worden genomen. Zo kunnen zorgaanbieders door het betere zicht op de vraag, desgewenst en waar mogelijk hun aanbod aanpassen op de (verwachte) vraag.

We zorgen voor een beter zicht op vraag en aanbod door een gedegen keten-datastrategie op te zetten, zonder de uitvoering onnodig te belasten met een toename van administratie. Vanuit het zicht op vraag en aanbod voor het hier en nu bouwen we verder naar zicht op het te verwachten vraag en aanbod van de forensische zorg. We bouwen voort op wat reeds is ingezet op basis van de bestuurlijke agenda en snijden dit nog meer toe op wat noodzakelijke informatie is om vraag en aanbod in de keten op elkaar aan te laten sluiten. Dit doen we door een gedegen ketendatastrategie op te zetten waarbij we voortbouwen op reeds ingezette inspanningen op het verbeteren van de ICT-systemen en informatievoorziening in de forensische zorg. Via een ketenbrede vraagarticulatie (wat willen we weten), gaan we met de juiste partners (zowel data-analisten als beleidsmedewerkers) via een stapsgewijze evolutie van weten 'wat er gebeurt' naar weten 'waarom er gebeurt wat er gebeurt' en uiteindelijk naar 'wat gaat er gebeuren'.

Begrip voor de toegevoegde waarde van forensische zorg

Behandelingen in de forensische zorg verminderen het risico op recidive en dragen daarmee bij aan een veiligere samenleving, maar bij het proces van behandeling, resocialisatie en begeleiding zullen altijd risico's aanwezig blijven.

Incidenten waarbij forensische patiënten betrokken zijn, trekken vaak snel de aandacht op overwegend negatieve wijze. Op die manier kunnen incidenten ook het draagvlak voor behandelingen binnen de forensische zorg schaden, terwijl die door het verminderen van recidive juist bijdragen aan een grotere (objectieve) veiligheid. Het open bespreken van de meerwaarde van de forensische zorg en de dilemma's die hiermee gepaard gaan (zoals ook verwoord wordt in de visie van de forensische zorg sector),⁵ kan bijdragen aan het vergroten en/of behouden van draagvlak.

Binnen de sector is al aandacht voor het behouden van en het vergroten van het draagvlak voor de forensische zorg. Toch liggen er nog kansen om het belang en de visie van de forensische zorg en de successen en dilemma's meer en blijvend onder de aandacht te brengen.

Er zijn eerder stappen gezet om een gedragen verhaal ('corporate story') te ontwikkelen. Het verder ontwikkelen van het gedragen verhaal en het strategisch inzetten van dit gedragen verhaal ten behoeve van verschillende stakeholders kan bijdragen aan het vergroten van de kennis over en het versterken van het draagvlak voor de forensische zorg.

We werken daarom toe naar een waarde gedreven verhaal waarin het waarom van (verschillende vormen van) forensische zorg duidelijk en toegankelijk wordt verteld. Dit verhaal wordt toegespitst op de nader te bepalen doelgroepen en partners met wie het gesprek wordt aangegaan over dilemma's die gepaard gaan met forensische zorg. We denken hierbij bijvoorbeeld aan gemeenten, de rechterlijke macht, voor de forensische zorg relevante opleidingen, etc. Het gedragen verhaal kan bijvoorbeeld bijdragen aan een meer open houding bij de gemeente (zowel politiek als ambtenaren) als het gaat om de uitstroom vanuit de forensische zorg naar de gemeente.

Crisiscommunicatie

De gezamenlijke crisiscommunicatie⁶ die al is ontwikkeld, kan ook profiteren van een gedragen verhaal. Naast de gemaakte procesafspraken kunnen dilemma's en het belang van de forensische zorg duidelijker worden geschetst. Het gedragen verhaal kan de risicoregelreflex temperen.⁷ Mocht een incident toch aanleiding geven tot het nemen van maatregelen, dan worden deze in dialoog met het veld ontwikkeld, zodat de forensische zorg er beter van wordt. Voorkomen moet worden dat de indruk wordt gewekt dat met maatregelen ieder risico valt uit te bannen.

Stabiliteit in de forensische keten

Er is een fluctuerende vraag naar (verschillende vormen van) forensische zorg: Een kenmerk van de forensische zorg keten is dat deze weinig invloed heeft op de vraag hiernaar. Uit onderzoek weten we dat de capaciteitsbehoefte in de tbs

⁵ [Visie forensische zorg 2020 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

⁶ [Richtlijn crisiscommunicatie Forensische Zorg | Beleidsnota | Forensische zorg.](#)

⁷ [Omgaan met de risicoregelreflex](#), rijksoverheid 2014; [Handreiking Bestuurlijk balanceren met risico's en verantwoordelijkheden](#), rijksoverheid 2015.

fluctueert in een golfbeweging.⁸ In tijden van minder vraag naar forensische zorg worden delen van forensische zorg afgebouwd, waar later weer behoefte aan is. In tijden van schaarste gaan uitbreidingen van capaciteit altijd langzamer dan dat de vraag naar capaciteit groeit. Dit betekent dat patiënten langer op een ongeschikte plek zitten. Dit heeft negatieve gevolgen voor de behandeling van de patiënt en zet druk op het systeem als geheel.

Omdat op dit moment alleen daadwerkelijk geleverde zorg bekostigd kan worden lopen aanbieders momenteel financieel risico wanneer zij capaciteit in plekken inclusief personeel beschikbaar houden in tijden van afnemende vraag.

Ook in de overweging om capaciteit uit te breiden loopt een aanbieder dit financiële risico. Dit remt de uitbreiding.⁹ We willen daarom voorkomen dat capaciteitsuitbreidingen minder snel of niet nodig zijn door het creëren van basiscapaciteit.

We werken daarom toe naar een systeem waarin we golfbewegingen beter kunnen opvangen, door een vaste basiscapaciteit aan plekken (bedden en personeel) aan te houden. Zodat het aanbod ook in tijden van hogere vraag voldoende is. Met een stabiele basiscapaciteit aan plekken kan de forensische zorg makkelijker dan nu inspelen op een hoger of lager aantal patiënten en daarbij beter de gewenste kwaliteit voor de zorg vasthouden. Dat is goed voor zowel de patiënten als voor de medewerkers.

De verkenning van deze vorm van beschikbaarheidsvergoeding wordt in eerste instantie beperkt tot de hoogst beveiligde tbs capaciteit. Dit vanwege de duidelijke schaarste aan dergelijke plekken in combinatie met het feit dat zij geen andere doelgroepen bedienen. We starten daarom met het verkennen van de mogelijkheden van een beschikbaarheidsfinanciering bij de hoogstbeveiligde tbs capaciteit.¹⁰

Daarna wordt verkend of deze wijze van financiering ook voor andere soorten forensische zorg effectief en doelmatig kan zijn. Wanneer dit het geval is, kunnen de knelpunten die zich voordoen bij de realisatie van de basiscapaciteit in dit segment worden gebruikt bij het onderzoek naar de overige vormen van de forensische zorg. Wanneer er beter zicht is op de benodigde capaciteit op de langere termijn (zie onder: Gezamenlijk inzicht in de staat van de forensische zorg) kan de noodzaak om te investeren in andere vormen van capaciteit beter worden onderbouwd.

Een ander onderdeel van het creëren van de basiscapaciteit is het in gang zetten van een verkenning van het opstellen van een garantieregeling voor aanbieders van forensische zorg. Hiermee zou de overheid garant kunnen staan voor (een deel van) een lening, waardoor een zorgaanbieder naar verwachting tegen een

⁸ [Wie zijn geschiedenis niet kent... | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

⁹ Dit geldt met name voor tbs-klinieken die binnen de zorgpresatiebekostiging slechts worden betaald voor gevulde bedden en vrijwel volledig afhankelijk zijn van het aanbod van tbs-patiënten.

¹⁰ Zie: [Voortgangsbrief forensische zorg | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#), 26-1-2024.

lagere rente kan lenen dan zonder deze garantie. Dat zou de investeringskosten voor aanbieders drukken, waardoor het aantrekkelijker wordt om de capaciteit uit te breiden. Dit kan bijdragen aan het op lange termijn beter voorbereid zijn op fluctuaties in de forensische zorg.

Kwaliteit in de forensische zorg

Net als in de bestuurlijke agenda van 2020 blijven in deze meerjarenagenda het verbeteren van de kwaliteit, leren en innoveren de belangrijkste speerpunten van de sector. Deze doelstellingen, en de implementatie daarvan, worden ondersteund door het Expertisecentrum Forensische Psychiatrie (EFP). Samen met de zorgaanbieders zet het EFP zich in voor ontwikkeling en implementatie van producten op het gebied van het verbeteren van kwaliteit en kennisdeling.

De verdere implementatie van het Kwaliteitskader Forensische zorg en het Forensisch Vakmanschap zijn prioriteiten die verder worden voortgezet binnen de meerjarenagenda.

Het Kwaliteitskader Forensische zorg (hierna KKFZ) is per 1 oktober 2022 in werking getreden en vormt de gedeelde visie binnen de forensische zorg over wat goede forensische zorg is, hoe deze zich kwalitatief kan blijven ontwikkelen en hoe kwaliteit een bijdrage kan leveren aan een veiligere samenleving. Het Kwaliteitskader FZ - dat ingeschreven is bij het Zorginstituut - brengt houvast en eenduidigheid binnen het forensische werkveld voor zorgaanbieders, zorgprofessionals, DJI, patiënten en hun naasten.

De forensische zorginstellingen hebben tot eind 2028 de tijd om te voldoen aan alle aspecten van het KKFZ. Alle partijen in de forensische sector werken mee aan de ontwikkeling, praktische uitwerking en implementatie van het kader.

Veranderlijn 2: Effectief benutten (personele) capaciteit

Dit wordt uitgewerkt in een drietal thema's:

- Flexibiliteit in de forensische keten
- Effectief benutten personele capaciteit
- Preventie, herhaalde instroom voorkomen, uitstroom bevorderen

Flexibiliteit in de forensische keten

Zoals al is geschetst in het onderdeel 'Stabiliteit in de forensische keten' is de benodigde capaciteit van vele factoren afhankelijk en fluctueert deze over tijd. De capaciteitsbehoefte richting de toekomst blijft daardoor in enige mate onzeker. In veranderlijn 1 wordt ingezet op het verkrijgen van inzicht in de staat van de forensische zorg, onder andere de (verwachte) capaciteit. Dit is behulpzaam bij het krijgen van zicht op wat nodig is, waardoor onderbouwde beslissingen kunnen worden genomen en aanbieders de mogelijkheid hebben om aanbod aan te passen op de verwachte vraag. Daarnaast wordt onder andere ingezet op een basiscapaciteit voor de klinische zorg om de fluctuaties in de (hoogst beveiligde) zorg beter op te kunnen vangen. Door deze maatregelen te nemen wordt het gemakkelijker fluctuaties op te vangen.

Naast eerder genoemde maatregelen bestaat er blijvend de behoefte om flexibeler in te kunnen spelen op de (verwachte) vraag. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de mogelijkheden die het stelsel en de huidige inrichting van de keten bieden en de mogelijkheden die aanbieders benutten om aanbod passend te maken aan de vraag. Inzet op beide is nodig.

De forensische zorg staat voor het behandelen van de juiste patiënt op de juiste plek. We willen in kunnen spelen op de fluctuerende vraag naar forensische zorg, door flexibeler te kunnen schakelen tussen verschillende regimes binnen de forensische zorg. We willen zicht hebben op waar vraag naar is (zie onder veranderlijn 1: Gezamenlijk inzicht in de staat van de forensische zorg) en snel kunnen inspelen op de zorg en beveiliging die nodig is.

Sneller schakelen (tussen lichtere en zwaardere regimes)/doorstroom:

Sneller op- en/of afschalen binnen de forensische zorgketen draagt bij aan het effectief benutten van capaciteit. Een wens die veelvuldig werd geuit is het gemakkelijker doorstromen tussen (beveiligings)niveaus binnen de forensische zorg keten. Dit draagt bij aan het bieden van passende hulp aan de patiënten binnen de forensische zorg én aan het flexibeler kunnen reageren wanneer er druk is in onderdelen van de keten. We gaan gefaseerd (actie)onderzoek doen naar de mogelijkheden hiervoor.

In de eerste fase wordt gekeken wat binnen het huidige systeem mogelijk is om flexibeler te schakelen tussen verschillende niveaus. In de tweede fase wordt onderzocht welke opties de aanbieders (van forensische zorg) zouden kunnen helpen om het aanbod bij een gewijzigde vraag (sneller) te kunnen leveren.

Bovendien wordt gekeken welke maatregelen buiten bestaande kaders zouden kunnen bijdragen aan de gewenste flexibilisering.

We onderzoeken of het mogelijk is om binnen de huidige kaders sneller te kunnen schakelen tussen verschillende beveiligingsniveaus en hiermee de doorstroom te bevorderen. Een vraag die hierbij wordt onderzocht is of flexibiliteit kan worden verkregen door de (administratieve) procedure voor doorstroom binnen de keten minder belastend te maken.

Sneller en flexibeler schakelen kan bijvoorbeeld ook betekenen dat bij plaatsing van een patiënt naar een ander niveau tijdelijk personeel van de zendende instelling wordt ingeschakeld om de overgang optimaal te laten verlopen. Ook kan worden onderzocht of het behulpzaam is om te werken met een proefperiode, waarbij een patiënt weer terug kan worden geplaatst wanneer de overplaatsing niet passend blijkt te zijn. Op deze manier kan het voor aanbieders wellicht gemakkelijker worden om aanbod aan te passen op de vraag.

Binnen de sector wordt soms al op dergelijke manieren gewerkt. Mogelijk zijn er op basis daarvan 'quick wins' mogelijk om patiënten sneller of beter door te laten stromen.

Om deze doelstelling te bereiken onderzoeken we in ieder geval welke 'best practices' en pilots bredere invoering verdienen. We bekijken welke mogelijkheden er zijn om capaciteitsbenutting te optimaliseren binnen en buiten de bestaande kaders. We kijken naar de wisselwerking tussen de fijnmazigheid en complexiteit van het huidige systeem van de forensische zorg en de gewenste flexibiliteit. En hoe we de verschillende doelen van het trajectdenken kunnen ontwikkelen en verankeren in de forensische zorg, rekening houdend met de geleerde lessen van het project 'trajectindicaties forensische zorg'.¹¹

Samenwerking met het gevangeniswezen

Substantiële aantallen justitiabelen krijgen zowel een gevangenisstraf als een tbs-maatregel opgelegd ('combinatievonnis'). We onderzoeken de effecten van een langdurige gevangenisstraf op het verloop van de behandeling in de forensische zorg. Mede afhankelijk van de uitkomsten hiervan, onderzoeken we welke maatregelen aangewezen zijn. Het veld pleit voor de herinvoering van een variant op de zogenaamde 'Fokkensregeling', die regelde dat bij een combinatievonnis de zorg al kon beginnen na een derde van de gevangenisstraf.

Daarnaast is een nauwere samenwerking met het gevangeniswezen gewenst. Onderzocht kan worden op welke manieren het gevangeniswezen en de forensische zorg nauwer en beter met elkaar kunnen samenwerken, en of bepaalde elementen van de forensische behandeling al kunnen aanvangen tijdens detentie (diagnostiek, delictanalyse).

¹¹ Eindrapportage procesevaluatie trajectindicaties forensische zorg, 23 mei 2023, Galan Groep.

Effectief benutten personele capaciteit

Er is een (dreigend) tekort aan medewerkers in de forensische zorg. Dit probleem beperkt zich niet tot de forensische zorg. Het is lastig om personeel aan te trekken en te behouden. De verwachting is dat het personeelstekort in de gehele zorgsector verder zal toenemen. We willen personeel behouden en aantrekken door het werk aantrekkelijk te maken. We willen dat beschikbaar personeel zich kan richten op haar operationele kerntaken en dat de administratieve lastendruk wordt verlaagd, verlegd of wordt geautomatiseerd.

Naast wat instellingen zelf kunnen doen om personeel te behouden (investeren in duurzame inzetbaarheid, het bieden van ondersteuning bij administratieve taken etc.), wordt gekeken of en hoe we kunnen zorgen dat personeel zich meer kan richten op operationele taken.

We zetten in op verschillende mogelijkheden:

Inzetten op technologie/innovatie¹²

De toekomstverkenning laat zien dat het inzetten op technologie en innovatie een bijdrage kan leveren aan het beter toegerust zijn op de ontwikkelingen in de toekomst. Om te zorgen dat de forensische zorgketen inderdaad kan profiteren van innovatie en technologie, is het zaak om de draagkracht van instellingen in de forensische zorg te verstevigen, zodat zij daadwerkelijk kunnen inzetten op innovatie en technologie. Zowel juridische, financiële als ethische factoren kunnen het implementeren van technologie en innovatie belemmeren. We werken toe naar passende randvoorwaarden om ketenbreed technologie en innovatie te kunnen implementeren en waar nodig te ontwikkelen en/of aan te passen aan de forensische zorg.

Binnen de forensische zorg is de Techwijzer ontwikkeld die een overzicht geeft van bestaande technologische innovaties gericht op behandeling en begeleiding die binnen de sector kunnen worden gebruikt. Het toepassen van deze technologische innovaties kan het werkplezier van het personeel vergroten. Wanneer geïnvesteerd wordt in het toepassen van technologie die het zowel voor het personeel als voor de patiënt aantrekkelijk maakt om mee te doen aan de behandeling, is dit een dubbele winst.¹³ In de praktijk is de implementatie van technologie een zoektocht. Het vergt moeite om bestaande technologieën toe te passen. Daarom investeren we in het gemakkelijker maken van het implementeren van bestaande technologieën,¹⁴ waarbij we kijken welke innovaties het meest bijdragen aan het hoofd bieden van gesignaleerde knelpunten (bijvoorbeeld ten aanzien van de capaciteit).

Vervangen taken door technologie en innovatie

Uit onderzoek blijkt dat het lastig is om (taken van) personeel te vervangen door

¹² Waar wordt gesproken over technologie, wordt ook (sociale) innovatie bedoeld.

¹³ Technologische innovaties kunnen ook bijdragen aan het beter benutten van capaciteit. Zo kan de behandelduur naar beneden gaan wanneer een behandeling als passend, vernieuwend en prettig wordt ervaren door de cliënt/patiënt en deze hier meer open voor staat.

¹⁴ Drie deelnemers van het High potential programma van het Ministerie van Justitie en Veiligheid onderzoeken hoe het potentieel van technologie (verder) benut kan worden binnen de forensische zorg.

het inzetten van technologie, zeker als het gaat om het gespecialiseerde en hooggekwalificeerde personeel van de forensische zorg. Onderzoek leert dat er een optimale balans nodig is tussen technologie, duurzame inzetbaarheid van personeel en arbeidsorganisatie.¹⁵ Voorop gesteld moet worden dat technologie niet kan worden beschouwd als 'quick fix' ter vervanging van (taken van) personeel.¹⁶ Echter, gezien de druk op de sector kunnen we het ons niet veroorloven technologische oplossingsstrategieën op voorhand uit te sluiten. Daarom zetten we in op het gericht overnemen van taken van het personeel door technologische toepassingen. Bijvoorbeeld als het gaat om het ondersteunen bij beheerstaken, waarbij een robot wordt ingezet die bewakings- en beveiligingstaken overneemt of ondersteunt.

Inzet technologie op verminderen administratie

Het beter inzetten van toegankelijke en reeds bestaande technologie kan goed worden gebruikt worden om administratieve lasten te verlagen. Binnen de sector wordt hiervan ook al gebruik gemaakt. Wanneer door technologische toepassingen de administratieve belasting wordt verminderd, worden medewerkers ingezet op hun deskundigheid en zullen ze hun werk aantrekkelijker blijven vinden (motivatie). Daarom stimuleren we de totstandkoming van een Techwijzer voor administratieve toepassingen en de implementatie hiervan.

Terugdringen administratieve lasten

Daarnaast blijft het van belang bestuurlijke aandacht te hebben voor het 'reguliere' terugdringen van administratieve lasten. Dit geldt voor zowel de betrokken instellingen als voor DJI en het ministerie van JenV. Het is belangrijk om continu te zoeken naar de grondoorzaken van ervaren regeldruk en te kijken hoe deze aan te pakken. Er zijn hierbij kansen door de (reeds lopende) inzet op de **samenwerking** binnen de keten (inclusief standaardisering). Ook het verbeteren van de (digitale) samenwerking kan helpen om administratieve druk te verminderen. Zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat nieuw beleid leidt tot een toename van administratieve lasten. Met de sector wordt gekeken wat nodig en haalbaar is om administratieve lasten te verminderen.

Daarnaast kijken we op welke manier we instellingen binnen de sector kunnen ondersteunen bij het verminderen van de administratieve lasten door intern te kijken wat er efficiënter kan worden ingericht (bijvoorbeeld met behulp van geactualiseerde ICT) en wat kan worden weggelaten binnen de huidige kaders.

Preventie, herhaalde instroom voorkomen, uitstroom bevorderen

Patiënten binnen de forensische zorg vertonen grote overlap in problematiek en benodigde behandeling met een deel van de mensen binnen de reguliere zorg en het sociaal domein. Bovendien is er na afloop van de forensische titel vaak nog behoefte aan zorg of begeleiding die buiten de forensische zorg geleverd

¹⁵ [Personeelstekort alleen oplosbaar met multidisciplinaire systeemaanpak \(tno.nl\)](https://www.tno.nl/nl/onderzoek-en-advies/onderzoek/2018/07/personeelstekort-alleen-oplosbaar-met-multidisciplinaire-systeemaanpak).

¹⁶ Er zijn zelfs voorbeelden waarbij de inzet van technologie onbedoeld leiden tot meer inzet personeel. Zie bovengenoemd whitepaper van TNO.

moet worden. Er is een doelgroep met ernstige psychiatrische problematiek, verslavingsproblematiek en gedragsproblemen die zich regelmatig en gedurende lange periode beweegt tussen de forensische zorg, de reguliere zorg en de maatschappelijke ondersteuning. Dit impliceert dat de betrokken partijen ten behoeve van deze personen, de bescherming van de maatschappij en de inperking van overlast goed moeten samenwerken. Binnen de verschillende ketens gaat het dus vaak over dezelfde personen of personen met vergelijkbare kenmerken.

Daarom blijven we inzetten en aansluiten op initiatieven ook buiten de forensische zorg om te voorkomen dat personen (herhaaldelijk) met forensische zorg in aanraking komen. Dit doen we door samen te werken met partijen die buiten het strafrechtelijke kader een rol spelen in de preventie of bij de uitstroom van forensische patiënten. We zetten in op deze samenwerking door middel van de bestending van onder meer de levensloopregeling, de aanpak van personen met verward gedrag en de Werkagenda Aansluiting reguliere zorg en forensische zorg. We zetten in op maatregelen die de overgangen tussen de forensische zorg en de reguliere zorg en het sociale domein soepel laten verlopen.

Deze meerjarenagenda is opgesteld door het Bestuurlijk overleg forensische zorg.

- 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
- Openbaar Ministerie