



Ministerie van Justitie en Veiligheid

Visie forensische zorg 2020

Datum
Status

2 november 2020
Definitief

Colofon

Afzendgegevens

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Sanctietoepassing en Jeugd

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Auteur

Ministerie van Justitie en Veiligheid

In samenwerking met

de Nederlandse ggz
Dienst Justitiële Inrichtingen
MIND
Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland
Vereniging Valente
Stichting Verslavingsreclassering GGZ
Leger des Heils Jeugdbescherming en Reclassering
Reclassering Nederland

Kernboodschap

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.

Inleiding

De forensische zorg is een essentieel en effectief onderdeel van de Nederlandse sanctietoepassing. Met oog voor de psychische problematiek van justitiabelen én voor de maatschappelijke risico's wordt gewerkt aan een veiliger Nederland. Dat wordt breed herkend, ook internationaal krijgt Nederland erkenning voor de wijze waarop wordt omgegaan met personen met psychische problematiek die in aanraking komen met het strafrecht. Uit onderzoek onder burgers, slachtoffers, ervaringsdeskundigen en professionals blijkt dat er een duidelijk draagvlak is voor forensische zorg in de maatschappij.¹

Herijkte visie

De afgelopen jaren hebben enkele ernstige incidenten het vertrouwen van politiek en maatschappij in de sector forensische zorg onder druk gezet. De minister voor Rechtsbescherming heeft daarom in 2019 aangekondigd de forensische zorg te willen versterken.² De afgelopen periode heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid met partners uit de forensische zorgsector nauw samengewerkt aan de versterking van het fundament onder de forensische zorg. Onderdeel daarvan is deze herijkte visie op de forensische zorg. Aan de hand van verschillende onderzoeken, gesprekken met brancheverenigingen en andere betrokken organisaties, en met input van vele professionals uit de forensische zorg is in dit document een breed gedragen visie beschreven op de uitgangspunten, dilemma's en uitdagingen van de forensische zorg.

Forensische zorg: onderdeel van een bredere maatschappelijke opgave

Deze visie is geschreven binnen de kaders van de verantwoordelijkheid van de minister voor Rechtsbescherming, die verantwoordelijk is voor de kwaliteit en de beschikbaarheid van forensische zorg voor justitiabelen. Daarmee ziet deze visie formeel niet op zorg en begeleiding buiten het strafrechtelijk kader. In de praktijk maakt forensische zorg echter onderdeel uit van een bredere maatschappelijke opgave. Er zijn stevige raakvlakken met reguliere zorg en het sociaal domein. De inzet daarvan voorafgaand aan, tijdens en na afloop van forensische zorg is essentieel voor het duurzaam verminderen van recidive. Die raakvlakken zijn dan ook in deze visie beschreven.

¹ Ferro Explore, 'Beelden van de Forensische Zorg; Rapportage van een kwalitatief onderzoek' (2020), p. 8.

² *Kamerstukken II* 2019/20, 33 628, nr. 66.

Leidende principes forensische zorg

Bescherming, hoogwaardige zorg en forensische scherppte, perspectief bieden, rechtsbescherming en samenwerking. Om deze leidende principes draait het bij de tenuitvoerlegging van forensische zorg. Aan de hand van deze principes werken forensische zorgaanbieders, reclassering, de Dienst Justitiële Inrichtingen en het ministerie van Justitie en Veiligheid samen aan een effectief stelsel van forensische zorg.

1. Bescherming

Het doel van forensische zorg is het voorkomen van recidive. Forensische zorg beschermt de samenleving door het risico op herhaling van strafbaar gedrag te verkleinen. Deze gemeenschappelijke missie geeft richting aan de behandeling, begeleiding en beveiliging die we inzetten tijdens een straf of maatregel.

2. Hoogwaardige zorg en forensische scherppte

Duidelijke kwaliteitsnormen en goed opgeleide professionals zijn noodzakelijk voor het uitdagende werk in de forensische zorg, waar zorg van het hoogste niveau en goed risicomanagement hand in hand gaan. Professionals zijn scherp op veiligheidsrisico's tijdens forensische zorg. Leren en reflecteren is een belangrijk onderdeel van het stelsel.

3. Perspectief bieden

Door behandeling en begeleiding op maat bieden we toekomstperspectief aan mensen met psychische problematiek en een straf of maatregel. Daarbij sluiten we aan bij hun mogelijkheden en motivatie. Het toekennen van vrijheden is noodzakelijk om voortgang te boeken in de behandeling en om een stapsgewijze terugkeer mogelijk te maken.

4. Rechtsbescherming

De rechtspositie van forensische cliënten is gewaarborgd. Door duidelijke regels te stellen over hun rechten en plichten kunnen ze verantwoordelijkheid voor hun eigen behandeling en toekomst nemen. De belangen van slachtoffers staan ook helder op het netvlies.

5. Samenwerking

Voor het goed functioneren van de forensische zorgketen dragen alle betrokken instanties, ieder vanuit hun eigen perspectief, gezamenlijk de verantwoordelijkheid. Samen bewaken en verbeteren we de kwaliteit en veiligheid van de forensische zorg. Deze samenwerking strekt zich ook tot gemeenten, reguliere zorg en opvang, zowel tijdens als na afloop van een straf of maatregel.

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.

Zorg in strafrechtelijk kader

Forensische zorg is ggz-zorg, verslavingszorg of verstandelijk gehandicaptenzorg die als onderdeel van een straf of maatregel aan iemand wordt opgelegd om psychische problemen of verslavingsgedrag aan te pakken. Forensische zorg omvat een breed scala aan zorg in combinatie met beveiliging binnen een straf of maatregel. Dat kan bijvoorbeeld ambulante behandeling, forensisch beschermd wonen, zorg tijdens detentie (zowel binnen als buiten de penitentiaire inrichting) of tbs met dwangverpleging zijn.

De zorgintensiteit en het beveiligingsniveau van forensische zorg kunnen variëren, afhankelijk van de ernst van de problematiek en van de zwaarte van de straf of maatregel die aan iemand is opgelegd en de beveiliging die daarbij nodig is. Naarmate het risico voor de maatschappij groter is, gaat en moet dat een zwaardere rol spelen tijdens het verlenen van forensische zorg.

Doel van forensische zorg

Doel van de forensische zorg is het beschermen van de samenleving door terugval in strafbaar gedrag te voorkomen. Door een stapsgewijze behandeling en begeleiding worden forensische cliënten voorbereid op een veilige terugkeer in de samenleving. En dat werkt. De recidive na forensische zorg ligt aanzienlijk lager dan de recidive na afloop van alleen een gevangenisstraf. Forensische zorg is dan ook een bewezen effectief middel om justitiabelen met psychische problematiek veilig terug te laten keren in de maatschappij.

100 procent veiligheid bestaat niet

De behandeling van de stoornis en de begeleiding bij de terugkeer in de maatschappij zijn ingericht om optimaal grip te krijgen op de risicofactoren en het risico op strafbaar gedrag te verkleinen. Daarbij is sprake van een zeker spanningsveld: het gaat om een balans tussen de beheersing van risico's op de korte termijn en de risico's op de lange termijn. Met een stapsgewijze toekenning van verlof worden forensische cliënten gedurende de behandeling voorbereid op terugkeer in de samenleving. Als iemand gaat oefenen met verlof gaat dat gepaard met een risico op de korte termijn. Door het geleidelijk toekennen van verlof wordt echter getoetst hoe een forensische cliënt omgaat met vrijheden en verantwoordelijkheden en wat de mogelijkheden zijn voor re-integratie. Daarmee is dit een essentieel onderdeel van forensische zorg.

Tegelijkertijd houden we ook de actuele risico's scherp in de gaten. De toekenning van verlop wordt altijd zorgvuldig getoetst aan de hand van risicotaxaties en een klinisch oordeel. Soms gaat het echter toch mis. Honderd procent voorkomen van terugval is niet te garanderen. Incidenten zullen zich van tijd tot tijd voordoen. Het is dan belangrijk dat we van incidenten leren. Daarom worden incidenten altijd geëvalueerd, waar nodig door de rijksinspectie(s). Zo houden we het systeem scherp.

Blijvend in het vizier

Focus op het voorkomen van terugval in strafbaar gedrag betekent ook dat vaak nog toezicht en begeleiding nodig is – soms heel kort, soms voor lange duur – na afloop van een gevangenisstraf en/of na afloop van de behandeling. De reclassering heeft daarin een centrale rol. Vaak is de reclassering al vanaf het begin van het strafrechtelijk traject en gedurende de tenuitvoerlegging van forensische zorg betrokken en daarom bij uitstek toegerust om zicht op de risico's te houden. De reclassering staat dan ook in nauw contact met de forensische zorgaanbieder en de betrokkene zelf. Daarbij vervult de reclassering aan de achterkant van de forensische titel, evenals de zorgaanbieder, een brugfunctie richting het lokale veld.

Justitiabelen met een tbs-maatregel met dwangverpleging worden zo lang behandeld als nodig is om het risico op recidive terug te brengen. Een klein deel van de tbs-gestelden kan vanwege aanhoudend delictgevaar niet op een veilige manier resocialiseren. Daarvoor is er de langdurige forensisch psychiatrische zorg (LFPZ). In de LFPZ wordt zonder behandeldruk maar met beveiliging gewerkt aan nieuw perspectief voor tbs-gestelden. De LFPZ is niet per definitie een eindstation binnen het tbs-stelsel. Naast stabilisatie van het toestandsbeeld en verbetering van kwaliteit van leven is het de doelstelling om blijvend te zoeken naar mogelijkheden tot (nieuwe) behandeling om resocialisatie mogelijk te maken.

Kwaliteit en professionaliteit

Gezamenlijk bewaken we de kwaliteit van de zorg en zijn we scherp op hoe het risico op strafbaar gedrag verkleind wordt. Forensische zorg wordt zo doelmatig en doeltreffend als mogelijk vormgegeven. We stellen dan ook hoge eisen aan de uitvoering van de forensische zorg. We vertalen die eisen in kwaliteitsnormen, bijvoorbeeld in de normen in het kwaliteitskader forensische zorg die worden gedeponereerd bij het Zorginstituut en in de onderliggende professionele normen. Dat geeft houvast voor professionals en biedt transparantie voor alle bij de forensische zorg betrokken partijen. Ook het toezicht op de forensische zorg door inspecties krijgt zo steviger grond onder de voeten.

Werken in de forensische zorg vraagt veel van professionals. Forensische zorg is anders dan reguliere zorg. Professionals werken veelal in een gedwongen kader met personen die voor een strafbaar feit zijn veroordeeld waarbij grenzen stellen en bewaken belangrijk is. Daarom zijn er algemene normen voor het uitvoeren van het werk, maar is er ook ruimte voor het professionele oordeel. Dat is nodig om maatwerk te kunnen leveren. Professionals moeten voldoende zijn toegerust om hun belangrijke maatschappelijke taak uit te kunnen voeren. We investeren daarom in opleidingen om het forensisch vakmanschap voortdurend op het gewenste niveau te krijgen en te behouden.

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.

Forensische zorg gericht op re-integratie

In de forensische zorg wordt toegewerkt naar vermindering van recidive door de veilige re-integratie van de forensische cliënt in de samenleving. Het bieden van handvatten en toekomstperspectief aan een forensische cliënt om zijn of haar leven weer op te pakken is in ieders belang. Om het risico op recidive na de straf te verminderen is forensische zorg op individueel niveau gericht op het terugdringen van symptomen, het doorbreken van isolement, het verbeteren van kwaliteit van leven en het werken aan een acceptabel niveau van maatschappelijk functioneren. Goede bejegening waarbij aangesloten wordt bij de mogelijkheden én beperkingen van de cliënt is daarbij cruciaal. De cliënt krijgt uitleg over zijn of haar stoornis, wordt geleerd om te gaan met moeilijke situaties en krijgt indien nodig medicatie.

Gedurende een forensische behandeling wordt de cliënt aangesproken op zijn eigen verantwoordelijkheid, waarbij de mate waarin die verantwoordelijkheid kan worden opgepakt mede afhankelijk is van de invloed van psychische stoornissen en verstandelijke beperkingen. Het slagen van een behandeling vraagt inzet van de cliënt zelf. Goed aansluiten bij niveau en motivatie van de cliënt is dan ook noodzakelijk, net zoals het waar mogelijk betrekken en waar nodig versterken van het sociale netwerk.

Forensische zorg kijkt verder

Voor het overgrote deel van de mensen die in aanraking komen met het strafrecht is dit een fase in hun leven. Vaak is forensische zorg onderdeel van een langer zorgtraject. Een goede aansluiting van alle zorgtrajecten rondom de forensische cliënt, gedurende maar ook na afloop van de strafrechtelijke titel, is belangrijk voor blijvende recidivevermindering. Op die manier kunnen deze personen weer een maatschappelijke rol krijgen. Nauwe samenwerking met onder andere gemeenten, de reguliere zorg en opvang is daarbij belangrijk. In de forensische zorg hebben we de expertise en ervaring van deze omringende domeinen ook nodig. Tegelijkertijd kan het perspectief op maatschappelijke veiligheid en het oog voor risico's dat in de forensische zorg zo belangrijk is, bijdragen aan het handelingsrepertoire van gemeenten en aan reguliere zorg en opvang voor deze doelgroep.

Gedurende de loop van een strafrechtelijke titel is duidelijke regie op het zorgtraject van belang. Op die manier kan worden vooruitgekeken naar benodigde vervolgzorg. Goede nazorg

en continuïteit van zorg is van cruciaal belang. Zowel vanuit het perspectief van de forensische cliënt, die hierdoor kan worden ondersteund in het resocialisatieproces, als vanuit het perspectief van de samenleving (minder kans op recidive en betere controle op naleving van maatregelen).

Om forensische zorg succesvol te laten zijn moet er ook na afloop van het strafrechtelijk traject een vervolg zijn. In ernstige gevallen kan het doorbreken van een behandelproces leiden tot terugval, tot achteruitgang in het ziektebeeld of tot recidive. Een goede aansluiting op zorgtrajecten voorafgaand aan en na afloop van een strafrechtelijke titel heeft een preventieve werking. Dit vraagt inzet van reguliere zorgaanbieders en zorgverzekeraars. De forensische zorg kijkt dan ook verder dan de periode van de strafrechtelijke maatregel of straf.

De forensische zorg is transparant

De forensische zorg levert een aantoonbare bijdrage aan de veiligheid van de maatschappij. Dat wordt ondersteund door recidivecijfers. Door forensische zorg krijgen mensen na een forse misstap weer grip op hun leven. Die positieve verhalen kunnen bijdragen aan een breed draagvlak voor forensische zorg. Door transparant en open te zijn, maken we de meerwaarde van forensische zorg zichtbaar voor de maatschappij.

Het gaat ook wel eens mis, soms zelf zeer ernstig. Bij die transparantie hoort dan ook dat instellingen, reclassering en overheid open zijn over wat mis gaat en laten zien wat ervan is geleerd.

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.

Beveiliging, behandeling en rechtsbescherming vormen een dynamisch evenwicht binnen de forensische zorg. In die combinatie is de forensische zorg uniek.

Beveiliging

De beveiliging van de samenleving is essentieel. Forensische cliënten zijn veroordeeld voor het plegen van een strafbaar feit, dat mag niet uit het oog worden verloren. Deze focus op veiligheid is door alle aspecten van forensische zorg verweven, of het nu gaat om fysieke (gebouwelijke) beveiliging of om een scherpe gerichtheid van medewerkers op risicosignalen. Het uitgangspunt is dat beveiliging zo hoog als noodzakelijk dient te zijn, en zo laag als mogelijk. Het fysieke beveiligingsniveau kan variëren, van hoog beveiligde klinische zorg tot aan ambulante begeleiding waar geen sprake is van een fysieke beveiliging. De scherpe gerichtheid van betrokkenen op risicosignalen is voorwaardelijk/inherent aan alle vormen van forensische zorg.

Behandeling

Door kwalitatief goede behandeling en begeleiding wordt het risico op herhaling van strafbare feiten teruggebracht. Tijdens de behandeling en begeleiding is er sprake van de beheersing van risico's, maar wordt daarnaast vooruitgekeken naar hoe recidive in de toekomst voorkomen kan worden. Door de forensische cliënt te leren om te gaan met zijn of haar stoornis en andere problematiek wordt de basis gelegd voor een leven binnen de normen van de maatschappij.

Rechtsbescherming

De forensische zorg is naast veilig ook rechtvaardig. Daarom is er aandacht voor de rechten van de forensische cliënt. Uitgangspunt is dat de rechtspositie van cliënten gewaarborgd is, ook wanneer stevige maatregelen nodig zijn met het oog op de veiligheid van de maatschappij. Ook de belangen van slachtoffers staan helder op het netvlies.

Een dynamisch evenwicht

Onder invloed van maatschappelijke opvattingen en het krachtenveld tussen politiek, media en samenleving verandert de balans tussen deze drie dimensies door de tijd. Daarom is er sprake van een dynamisch evenwicht, waarbij de drie dimensies soms met elkaar botsen. Als er bijvoorbeeld meer nadruk komt te liggen op beveiliging, kan dit gevolgen hebben voor behandelingsmogelijkheden of de rechtspositie van forensische cliënten.

Beveiliging, behandeling en rechtsbescherming versterken elkaar echter ook. Het feit dat een forensische cliënt in een beveiligde setting verblijft, draagt bij aan de behandeling. Een beveiligde setting biedt structuur en regelmaat aan cliënten, wat kan bijdragen aan herstel. Andersom draagt behandeling bij aan de beveiliging doordat de cliënt geholpen wordt met zijn problematiek en zo de risicofactoren worden verkleind. Daardoor wordt de kans op recidive kleiner. Behandeling en beveiliging zijn daarmee in feite twee kanten van dezelfde medaille. Ook rechtsbescherming draagt hieraan bij. Door duidelijke regels te stellen over de rechten en plichten van cliënten, weten cliënten waar ze aan toe zijn. Op die manier kunnen ze verantwoordelijkheid voor hun eigen behandeling en toekomst nemen en daarop worden aangesproken.

Professionals in de forensische zorg werken dagelijks met dit evenwicht en bewaken de balans binnen een behandeltraject van een forensisch cliënt. Dat vraagt forensische scherpzorg en ruimte voor maatwerk.

Draagvlak in de samenleving voor forensische zorg is van belang. Daarom is het belangrijk dat er geen scheefgroei tussen de dimensies ontstaat. De uitvoering van de forensische zorg moet zich verhouden tot het rechtvaardigheidsgevoel van de maatschappij. Maar er moet ook ruimte bestaan voor terugkeer in de samenleving na afloop van forensische zorg. Daarin spelen zorginstellingen, reclassering, Rijksoverheid en lokale overheden een belangrijke rol. Samen willen we voorkomen dat justitiabelen na forensische zorg in herhaling vallen. Belangrijk hierin is te zorgen dat een aantal basisvoorwaarden geregeld is (werk en inkomen, huisvesting, financiën, een identiteitsbewijs, een zorgzekering en soms vervolgzorg). De inzet van gemeenten is hierin onontbeerlijk.

Midden in de samenleving

Op locaties verspreid over heel Nederland wordt forensische zorg geboden. De aanbieders voor forensische zorg bevinden zich midden in de samenleving. Dit vraagt ook dat instellingen zich verhouden tot die omgeving. Zorgprofessionals zijn zich daarvan bewust en kijken niet alleen naar de belangen van de forensische cliënt, maar naar alle belangen.

Het komen en gaan van forensische cliënten heeft impact op de directe omgeving van een instelling. Daarom onderhouden instellingen actief contact met omwonenden, gemeente en politie. De instellingen zijn open over wat voor instelling zij zijn en wat voor cliënten daar verblijven. Er worden duidelijke afspraken gemaakt over wat omwonenden kunnen doen bij vervelende situaties of incidenten. Instellingen zijn goed bereikbaar voor vragen van omwonenden. Bij noodsituaties wordt de omgeving van de instelling snel, juist en zo volledig als mogelijk geïnformeerd. Dat geldt in het bijzonder voor omwonenden en slachtoffers.