



Dienst Justitiële Inrichtingen
Ministerie van Justitie en Veiligheid



Veldafspraak VOV-inzet verblijfszorg Zorgprestatiemodel (ZPM) forensische zorg

2027

Versie 1.0 Definitief

31 juli 2026

Inhoud

1.	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Onderzoek	4
1.3	Afbakening	4
1.4	Relevante wet- en regelgeving	4
1.5	Uitgangspunten	5
2.	Beroepen en functie-eisen VOV-personeel	7
2.1	Leerlingen, zij-instromers en stagiaires	8
2.2	Zorgbeveiligers	11
2.3	Ervaringsdeskundigen	12
3.	Bruto-netto berekening	13
4.	Afdelingen met gecombineerde financieringsstromen & zorgzwaarte	14
5.	Monitoring en nacalculatie	15
6.	(Vervolg)proces	16
	Implementatieperiode na publicatie	16
	Governance onderhoudscyclus	16
	Wijzigingen gedurende de looptijd	17
	Bijlage 1 – format berekening bruto – netto inzet VOV	17

1. Inleiding

In de afgelopen jaren is geconstateerd dat op specifieke punten onduidelijkheid bestaat over de correcte zorgverlening en declaratie van Verplegend, Opvoedkundig en Verzorgend personeel (hierna: VOV-personeel) door zorgaanbieders in de forensische zorg. Daarnaast hebben zorgaanbieders bij DJI gemeld dat zij behoefte hebben aan een uitgebreider kader voor de inzet van personeel, zodat ook niet-traditioneel VOV-personeel kan worden ingezet. Deze behoefte komt mede voort uit de uitdagingen op de krappe arbeidsmarkt. Om deze redenen hebben DJI en de zorgaanbieders gezamenlijk nadere toelichting en kaders opgesteld met betrekking tot de inzet van VOV-personeel en de algehele beheersing van de verblijfsintensiteiten Zorgprestatiemodel (hierna ZPM). De Nederlandse Zorgautoriteit (hierna: NZa) heeft aangegeven dat de verdere verduidelijking aan de financiers en betrokken partijen wordt overgelaten, waarop DJI en de zorgaanbieders gezamenlijk het huidige kader hebben ontwikkeld.

Dit gezamenlijk kader heeft ook als doel dat geldende wet- en regelgeving met betrekking tot verblijfsintensiteiten op dezelfde manier geïnterpreteerd wordt door de betrokken partijen. Het vaststellen van heldere kaders stimuleert de uitwisseling van best practices tussen zorgaanbieders en verbetert de samenwerking.

Zorgaanbieders en DJI hebben een gezamenlijke maatschappelijke verantwoordelijkheid voor de juiste besteding van zorguitgaven. Zorgaanbieders en DJI hebben daarin elk hun eigen (wettelijke) taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Zorgaanbieders werken aan efficiënte en effectieve administratieve processen die borgen dat registraties en declaraties in één keer goed zijn. DJI zorgt voor heldere en toetsbare kaders die praktisch uitvoerbaar zijn en voor een transparante invulling en effectieve uitvoering van materiële controles, met aandacht voor administratieve lastendruk en de zorginhoudelijke praktijk.

DJI moet vaststellen of de door zorgaanbieders gedeclareerde bedragen voor geleverde forensische zorg juist en rechtmatig zijn gegeven de regelgeving van de NZa. Voor de prestaties van het ZPM gelden aanvullend op de regelgeving veldafspraken voor het correct registreren en declareren. Deze zijn onderdeel van de bestuurlijke veldafspraken over het ZPM.

Het is belangrijk om gezamenlijk gedragen, heldere en werkbare normen vast te stellen voor de rechtmatigheid van forensische zorgprestaties en hoe deze in de praktijk te toetsen. We willen deze normen vastleggen in een veldafpraak, zodat de toepassing en uitvoering van de regelgeving soepeler en eenduidiger verlopen. Met deze afspraken willen we zorgen voor meer duidelijkheid, transparantie en voorspelbaarheid over wat rechtmatige forensische zorg is en hoe dit wordt getoetst, en helpen onverwachte uitkomsten bij materiële controles te voorkomen. Tegelijkertijd bieden ze zorgaanbieders houvast bij de verantwoording van hun zorgverlening en stellen ze DJI in staat om haar wettelijke toezichthoudende taak consistent en transparant uit te voeren binnen de geldende kaders van wet- en regelgeving, de raamovereenkomst en overige relevante afspraken.

1.1 Aanleiding

Vanaf het jaar 2014 is de verblijfsmatrix DBBC's (Diagnoses Behandelen en Beveiliging Combinatie) inmiddels ZPM gewijzigd van 3 naar 7 verblijfsintensiteiten (in lijn met de Geestelijke Gezondheidszorg) en vier beveiligingsniveaus. Op basis van in het verleden uitgevoerde jaarlijkse reviews bij de externe accountants belast met de accountantscontrole in de Forensische Zorg is geconstateerd dat de accountantscontrole op het aspect van de verblijfsintensiteiten over het algemeen uitgevoerd wordt door middel van een globale "rondrekening" op totaal instellingsniveau. Hierdoor is bij de accountantscontrole geen of onvoldoende aandacht geweest voor een verdieping van de controle van (juiste) toerekening van VOV-personeel op afdelingsniveau. Sinds de overgang

van DBBC naar ZPM in 2022 eist de directie Forensische Zorg en Justitiële Jeugdinrichtingen (hierna directie ForZo/JJI), onderdeel van Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI), geen extern accountantsonderzoek inzake de ZPM-omzetverantwoording.

Sinds 2019 is DJI gestart met het uitvoeren van materiële controles met betrekking tot de juistheid (rechtmatigheid) van de gedeclareerde verblijfskosten (de gedeclareerde verblijfsintensiteiten in relatie tot de inzet van het VOV-personeel). Op basis hiervan zijn meerdere risico's/bevindingen in kaart gebracht. Een voorbeeld hiervan is dat een instelling (structureel) gemiddeld minder VOV-personeel inzet op een afdeling dan de richtlijnen van de NZa voorschrijven, waardoor de verblijfsprestaties niet of niet volledig kunnen worden geleverd en derhalve een onjuist verblijfstarief wordt gedeclareerd.

Verder is door DJI geconstateerd dat een grote variatie te zien is aan functies of opleidingsachtergronden die worden ingezet als VOV-personeel in de forensische zorg.

Hierdoor is er vanuit DJI en de zorgaanbieders behoefte ontstaan om tot een gezamenlijk kader te komen.

1.2 Onderzoek

Deze veldafpraak is de uitkomst van het onderzoek verblijfsintensiteiten, opgesteld vanuit een werkgroep bestaande uit medewerkers van DJI en vertegenwoordigers van verschillende zorgaanbieders.

De opdracht luidde als volgt:

Directie ForZo/JJI komt gezamenlijk met een aantal afgevaardigde zorgaanbieders tot een verduidelijking van de eisen t.a.v. de VOV inzet binnen de verblijfsintensiteiten. Het doel is een helder kader te verschaffen binnen de contractafspraken waar zowel de grote als kleine zorgaanbieders zich aan kunnen committeren. Hiermee worden tevens duidelijke kaders geschetst waarbinnen de gesprekken t.o.v. de VOV inzet gevoerd kunnen gaan worden. Het uitgangspunt zal een generieke benadering zijn met heldere kaders, waar bij afwijkingen overleg plaatsvindt tussen zorgaanbieders en ForZo/JJI.

1.3 Afbakening

DJI en zorgaanbieders zijn overeengekomen dat de volgende onderwerpen in de veldafspraken dienen terug te komen:

1. Beroepen en functie-eisen VOV-personeel (dus niet vaktherapeuten en/of dagbestedingsmedewerkers)¹;
2. Bruto-Netto berekening;
3. Afdelingen met gecombineerde financieringsstromen & zorgzwaarte;
4. Monitoring en nacalculatie

Onderstaand worden de uitkomsten per onderwerp nader uitgewerkt en toegelicht.

1.4 Relevante wet- en regelgeving

In de beleidsregel Prestaties en tarieven forensische zorg (BR/REG-25107a) van de NZa staat in de daarbij behorende bijlage 2 een omschrijving van de diverse te onderscheiden prestaties verblijf en

¹ Dit wordt onderdeel van de doorontwikkel-agenda van deze veldafpraak.

de daarvoor geldende verzorgingsgraad (de verblijfsintensiteiten A t/m G). Hierin zijn de onderstaande geldende criteria voor de verblijfsintensiteiten (A t/m G) nader omschreven.

Het betreft de volgende criteria:

- (1) stoornis/psychopathologie;
- (2) zelfredzaamheid;
- (3) delict risico;
- (4) leefklimaat;
- (5) begeleidingsbehoefte;
- (6) het (doorgaans) aantal in te zetten fte VOV-personeel per bed in relatie tot de te leveren verblijfsintensiteit (verblijfsprestatie).

Uitgangspunt is dat de patiënt specifieke en zorginhoudelijke criteria een cruciale rol spelen bij het bepalen van de inrichting en de kwaliteit van de zorg- en verblijfsprestaties op verschillende afdelingen. Deze criteria bieden richting bij het vaststellen van het kwantitatieve criterium (criterium 6), met betrekking tot het gemiddelde aantal in te zetten fte VOV-personeel per bed binnen de klinische setting. Aangezien alleen de laatste indicator inzake de inzet van het VOV-personeel een kwantitatief karakter heeft en derhalve objectief meetbaar is, is dit criterium in het bijzonder geschikt als toetsingscriterium.

Criterium 6 brengt in kaart wat de risico's (bijvoorbeeld: onvoldoende personele inzet ten opzichte van de vereiste verblijfsintensiteit) zijn met betrekking tot de juistheid van zowel de voor-calculatorisch te realiseren verblijfsintensiteit als de na-calculatorisch gerealiseerde verblijfsintensiteit door een instelling, en daarmee ook de juistheid van de door een instelling gedeclareerde verblijfsintensiteiten. Naast de geschiktheid van criterium 6 als kwantitatief toetsingscriterium, dienen de overige criteria ook tijdens de beoordeling van de verblijfsintensiteiten in ogenschouw te worden genomen. Wanneer er bijvoorbeeld op een afdeling minder fte ingezet wordt, kunnen de andere criteria inzicht verschaffen in de onderbouwing van de verblijfsintensiteit.

1.5 Uitgangspunten

Bij deze Veldafpraak zijn de volgende uitgangspunten genomen:

- Er wordt aangesloten bij vigerende beleidsregels van NZa en/of andere relevante wet- en regelgeving.
- De veldafpraak gaat alleen over het ZPM en niet over de ZZP's, EP's en VPT's.
- Bij het controleren en beoordelen op de rechtmatigheid van de facturatie wordt door DJI gekeken naar de naleving van de vigerende beleidsregels van de NZa, evenals naar de naleving van contractuele en overige geldende wet- en regelgeving. Hierbij wordt ook beoordeeld of de beheersing adequaat is en of wordt voldaan aan de NZa-normen met betrekking tot de inzet van VOV-personeel.
- Deze veldafpraak richt zich op de onderwerpen zoals genoemd in de afbakening. Een van deze onderwerpen omvat de beroepen die worden gezien als VOV-personeel binnen de forensische zorg. Dit betreft medewerkers die werkzaam zijn (ingeroosterd zijn) op VOV-functies (Verpleegkundig, Opvoedkundig, Verzorgend), inclusief agogische beroepen en sociotherapeuten. De veldafpraak geldt voor alle medewerkers die als VOV-personeel wordt ingezet, ongeacht of ze als zodanig op de afdeling staan ingeroosterd of vanuit een andere kostenplaats aan VOV-formatie van die betreffende afdeling worden toegerekend. Er wordt in deze veldafpraak dus niet gekeken naar tijdschrijvende beroepen/activiteiten. Deze

veldafpraak heeft geen betrekking op de inzet van vaktherapeuten en de beroepen die dagbesteding uitvoeren in het ZPM.

- Werken in de forensische zorg vraagt van medewerkers, waaronder VOV-personeel, andere vaardigheden en expertise ten opzichte van de reguliere GGZ. De forensische zorg richt zich namelijk op het beschermen van de maatschappij door middel van zorgverlening die recidivevermindering en herstel bevordert. Binnen de behandeling wordt daarvoor ingezet op het verminderen van de delict-gerelateerde risicofactoren en het waar mogelijk verbeteren van beschermende factoren. Voor kwalitatief goede forensische zorg is het essentieel dat medewerkers bekwaam zijn in het signaleren en beheersen van risicosignalen voor delictgedrag en het motiveren van justitiabelen tot behandeling. Forensische zorg vereist dan ook specifieke vaardigheden, waaronder forensische scherpste en focus op delict-gerelateerde risicofactoren. Dit vraagt om een andere benadering en deskundigheid dan binnen de reguliere GGZ.
- In dit document staan veldafspraken over onder andere specifieke uitzonderingen met betrekking tot VOV-beroepen die door DJI met een aantal forensische zorgaanbieders zijn besproken. In (zeer) uitzonderlijke situaties heeft de zorgaanbieder de mogelijkheid om, na expliciete schriftelijke goedkeuring van DJI, aanvullende specifieke afspraken te maken. Hiervoor dient een voorstel te worden ingediend, zodat dit door DJI kan worden beoordeeld.

2. Beroepen en functie-eisen VOV-personeel

Ten aanzien van beroepen en functie-eisen hebben partijen de volgende afspraken met elkaar gemaakt:

- Opleidingsniveau
VOV-personeelsleden² die zorg verlenen aan justitiabelen dienen minimaal in het bezit te zijn van een afgeronde zorginhoudelijke opleiding in het domein gezondheidszorg, gehandicaptenzorg, welzijn en hulpverlening op ten minste het mbo-niveau 3³. Hiervoor is gekozen omdat binnen de forensische zorg meer eisen, ervaring en vaardigheden van personeel wordt gevraagd dan binnen de reguliere GGZ.
- VOV-personeel voldoet aan de standaardnorm
Conform de eisen van de NZa kan het VOV-personeel uitsluitend ingezet worden voor verzorgende, opvoedkundige en/of verpleegkundige taken, in combinatie met de beveiligingseisen⁴ die inherent zijn aan de forensische zorg. Het VOV-personeel is tijdens de uitoefening van haar functie alleen werkzaam/ingeroosterd als VOV-personeel, en niet als tijdschrijvend beroep direct betrokken bij de dagbesteding, vaktherapie of behandeling en zal in dat kader derhalve geen tijd schrijven tijdens de uitoefening van haar functie.
- Geldige Verklaring omtrent gedrag
Voor iedere medewerker geldt de harde eis dat deze moet beschikken over een geldige Verklaring Omtrent gedrag (VOG of VOG-P) zoals beschreven staat in het Programma van Eisen A1-3 van de raamovereenkomsten in de forensische zorg.
- Inzet overige beroepen als VOV-inzet
Specifieke groepen medewerkers, die niet voldoen aan de hierboven gestelde opleidingseisen, mogen voor hun inzet onder bepaalde voorwaarden (zie hieronder) als VOV-personeel worden ingezet zoals hieronder beschreven staat onder doelgroep 1 en 2. Een zorgaanbieder dient op aanvraag van DJI inzichtelijk te maken dat aan deze voorwaarden wordt voldaan en dat de inzet van deze specifieke groepen medewerkers op inhoudelijke gronden verantwoord kan worden.

² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037672/2016-03-03#:~:text=VOV%2Dpersoneel%3A,een%20VOV%2Dfunctie%20werkzaam%20zijn.>

³ NLQF 3: volgens het Nederlands Kwalificatieraamwerk NLQF.

⁴ Beveiligingseisen NZa – bijlage 3. Beleidsregel Prestaties en tarieven geestelijke gezondheidszorg en forensische zorg - BR/REG-25107a - Nederlandse Zorgautoriteit

2.1 Leerlingen, zij-instromers en stagiaires

Met ingang van deze veldafspraken geldt dat leerlingen die een duale/deeltijd opleiding volgen en ongekwalificeerde zij-instromers kunnen worden ingezet als VOV-personeel, mits zij voldoen aan onderstaande voorwaarden waarmee zij als VOV-personeel aangemerkt kunnen worden⁵. Bij twijfel of een medewerker aan de vereisten voldoet, moet de zorgaanbieder dit aan DJI voorleggen. Stagiaires kunnen uitsluitend aanvullend op de formatieve bezetting worden ingezet en worden niet aangemerkt als volwaardig VOV-personeel, onder meer omdat in deze gevallen geen arbeidsovereenkomst aanwezig is.

Definitie leerling

Een leerling is een VOV-medewerker in dienst bij de zorgaanbieder, die een zorginhoudelijke mbo BBL of hbo duale opleiding volgt.

Definitie zij-instromer

Een zij-instromer is een VOV-medewerker in dienst bij de zorgaanbieder, die is aangenomen op basis van een zekere mate van al aanwezige competenties en attitudes, passend voor het werken binnen de forensische zorg.

Leerlingen en zij-instromers kunnen worden meegeteld als VOV-personeel, mits zij voldoen aan de volgende voorwaarden. Daarnaast zijn onderstaande algemene voorwaarden voor de zorgaanbieder van toepassing:

Leerlingen

- Medewerkers in de categorie 'leerlingen' die een (beroeps)gerichte relevante mbo-opleiding BBL (mbo-niveau 4⁶) volgen die kwalificeert voor VOV-personeel, mogen vanaf het derde jaar van hun opleiding worden meegeteld als VOV-inzet⁷;
- Medewerkers in de categorie 'leerlingen' die een (beroeps)gerichte relevante hbo-opleiding (dual) volgen die kwalificeert voor VOV-personeel, mogen vanaf het derde jaar van hun opleiding (mits de Propedeuse is behaald) worden meegeteld⁸ als VOV-inzet;
- Medewerkers in de categorie 'leerlingen' die een (beroeps)gerichte relevante mbo-niveau 4 of hbo-opleiding (dual) volgen die kwalificeert voor VOV-personeel, mogen vanaf het eerste jaar van hun opleiding worden meegeteld⁹ als VOV-inzet, waarbij in aanvulling op de algemene voorwaarden (zie verderop onder Algemeen) geldt dat:
 - Indien zorgaanbieder ervoor kiest deze leerlingen in te zetten ter ondersteuning van het VOV- personeel er een maximale inzet is van 15% voor deze leerlingen in leerjaar 1 en 2 plus zorgbeveiligers (zie 2.2) tezamen op de totale VOV-formatie op instellingsniveau. Indien dit percentage wordt overschreden, wordt het overschot beschouwd als boven formatief.
- Uitzondering hierop vormt de medewerker die een (beroeps)gerichte relevante mbo- of hbo-opleiding volgt en die al beschikt over een diploma of EVC dat al kwalificeert voor een VOV-functie. In dat geval gelden de reguliere voorwaarden voor VOV-personeel in de forensische zorg.

Zij-instromers

⁵ Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het volgen van een opleiding tot bijvoorbeeld een fysiotherapeut of Pedagogisch Medewerker Kinderopvang hier niet onder valt.

⁶ NLQF 4: volgens het Nederlands Kwalificatieraamwerk NLQF.

⁷ Dit geldt conform de spelregels geformuleerd onder 'Inzetbaarheid leerlingen en zij-instromers'.

⁸ Dit geldt conform de spelregels geformuleerd onder 'Inzetbaarheid leerlingen en zij-instromers'.

⁹ Dit geldt conform de spelregels geformuleerd onder 'Inzetbaarheid leerlingen en zij-instromers'.

- Medewerkers in de categorie ‘zij-instromers’ kunnen worden meegeteld als VOV-inzet indien zij;
 1. een afgeronde (beroeps)opleiding op minimaal mbo-niveau 3¹⁰ in een ander vakgebied hebben, en;
 2. a. een intern of extern ontwikkel/opleidingstraject¹¹ vanuit de zorgaanbieder met een positieve evaluatie van de bekwaamheid voor het werken binnen de forensische zorg hebben afgerond, of;
 - b. een dergelijk traject bij een vorige werkgever succesvol hebben doorlopen, en;
 3. minimaal 6 maanden aaneengesloten ervaring hebben met een doelgroep, vergelijkbaar met de forensische doelgroep (bijvoorbeeld GGZ, gesloten jeugdzorg etc.) in een klinische beveiligde setting.

Algemeen

- Zorgaanbieder kan inzichtelijk maken dat (ook) medewerkers in de categorie ‘leerlingen’ en ‘zij-instromers’ hun vakkennis onderhouden en ontwikkelen op basis van vastgestelde competenties en leerdoelen, zoals ontwikkeld binnen het Programma Forensisch Vakmanschap;
- Zorgaanbieder kan inzichtelijk maken dat zij voldoet aan de generieke eisen die in het Programma van Eisen van de raamovereenkomst forensische zorg worden gesteld voor personeel (artikel A3)¹²;
- Op verzoek van DJI kan zorgaanbieder toelichten hoe zij de gerichte opleiding van haar medewerkers inzet en hoe dit terugkomt in de opleidingsplannen;
- De zorgaanbieder zorgt voor voldoende noodzakelijke begeleiding:
 - Levert aantoonbare begeleiding van een ervaren stagebegeleider/praktijk- en of werkbegeleider (minimaal mbo-niveau 4); en
 - Roostert de leerling of zij-instromer voor de duur van het opleidingstraject altijd in combinatie met een stagebegeleider, praktijkbegeleider of ervaren medewerker in.
- Zorgaanbieder dient vooraf helder in het personeelsbeleid en/of opleidingsplan te hebben opgenomen voor de leerlingen en zij-instromers;
 - hoe de afweging aan de voorkant wordt gemaakt of een medewerker een leerling of een zij-instromer is;
 - Welke gerichte relevante opleiding gevolgd wordt door de leerling;
 - Welke intern of extern ontwikkel/opleidingstraject gevolgd wordt door de zij-instromer;
 - Welke evaluatiemomenten er voor de leerling en de zij-instromer zijn ingebouwd door zorgaanbieder gedurende het opleidings- en/of ontwikkeltraject om te bepalen of een medewerker voldoende bekwaam is om formatief ingezet te kunnen worden.

Inzetbaarheid leerlingen en zij-instromers

Zij-instromers die voldoen aan alle gestelde voorwaarden worden beschouwd als volledig inzetbaar VOV-personeel dat wordt meegeteld.

¹⁰ NLQF 3: volgens het Nederlands Kwalificatieraamwerk NLQF.

¹¹ Dit opleidingstraject kan een mbo bbl, hbo duaal of EVC zijn. Medewerker blijft dan een zij-instromer.

¹² Zie de inkoopdocumenten <https://www.forensischezorg.nl/zorginkoop-en-financiering>

Van leerlingen die voldoen aan alle gestelde voorwaarden kan niet verwacht worden dat 100% van hun inzetbaarheid bij kan dragen aan de VOV-inzet, gezien het gecombineerde werk- en leertraject. Een deel van hun inzetbaarheid (bijvoorbeeld voor studieactiviteiten, interne begeleiding en het werken aan praktijkopdrachten) wordt bij de beoordeling van de VOV-normen als boven formatief beschouwd. De zorgaanbieder wordt geadviseerd bij de bruto-netto berekening van de inzetbaarheid rekening te houden met de opleidingsactiviteiten van de leerlingen. Mits de zorgaanbieder de inzet van leerlingen aantoonbaar registreert en onderbouwt, mag tot 100% (zoveel als aantoonbaar is) van de *netto* inzetbaarheid worden meegenomen in de VOV-inzet. Als een dergelijke registratie of schriftelijke vastlegging van de netto inzetbaarheid ontbreekt, mag maximaal 65%¹³ van de bruto inzet worden meegenomen in de VOV-inzet.

Proces

Bij instroom van nieuwe medewerkers maakt de zorgaanbieder een navolgbare en onderbouwde afweging of de medewerker wordt aangemerkt als 'leerling' of 'zij-instromer'. Deze afweging wordt voorafgaand aan de inzet gemaakt en vastgelegd bijvoorbeeld in het personeelsdossier en/of opleidingsplan.

De onderbouwing zou het volgende kunnen bevatten:

- de gronden voor de keuze ('leerling' of 'zij-instromer');
- het bijbehorende opleidingstraject of ontwikkelplan.

¹³ Dit is gebaseerd op dat de gemiddelde mbo BBL en hbo duale zorginhoudelijke opleiding zo'n 20 uur per week als werken in de praktijk in de opleiding meeneemt, wat neerkomt op 65% van de uren bij 36 uur.

2.2 Zorgbeveiligers

Zorgbeveiligers ondersteunen het VOV-personeel en kunnen optreden bij de-escalerend handelen en zo de veiligheid van justitiabelen en medewerkers vergroten. Tegelijkertijd hebben zorgbeveiligers geen zorginhoudelijke opleiding gevolgd en/of afgerond, en zijn daarmee niet gekwalificeerd en/of opgeleid om gezien te worden als VOV-personeel.

Vanwege de specifieke meerwaarde (voorkomen van incidenten) mogen zorgaanbieders onder de volgende voorwaarden zorgbeveiligers toevoegen als VOV-personeel:

- De zorgbeveiligers beschikt over voldoende kennis en ervaring (bekwaamheid) voor het werken binnen de forensische zorg, dat concreet wordt middels dat:
 - Hij/zij beschikt over een diploma mbo-beveiligers 2; en,
 - Hij/zij de vakkennis onderhoudt en ontwikkelt op basis van vastgestelde competenties en leerdoelen, zoals ontwikkeld binnen het Programma Forensisch Vakmanschap;
 - Hij/zij minimaal 6 maanden aaneengesloten aantoonbare ervaring heeft met een doelgroep, vergelijkbaar met de forensische doelgroep (bijvoorbeeld GGZ, gesloten jeugdzorg etc.) in een klinische beveiligde setting.
- De zorgaanbieder:
 - Kan inzichtelijk maken dat (ook) zorgbeveiligers hun vakkennis onderhouden en ontwikkelen op basis van vastgestelde competenties en leerdoelen, zoals ontwikkeld binnen het Programma Forensisch Vakmanschap;
 - Kan inzichtelijk maken dat zij voldoet aan de generieke eisen die in het Programma van Eisen van de raamovereenkomst forensische zorg worden gesteld voor personeel (artikel A3)¹⁴; en
 - Kan op verzoek toelichten hoe zij de gerichte opleiding van haar medewerkers inzet en hoe dit terugkomt in de opleidingsplannen.
- De zorgaanbieder zorgt voor de juiste inzet van zorgbeveiligers:
 - Door de ondersteuning van het VOV-personeel en hoe zij onderdeel uitmaken van het zorgproces te beschrijven in een functiebeschrijving over taken en verantwoordelijkheden, en deze functiebeschrijving beschikbaar te hebben; en
 - In combinatie met VOV-personeel; en
 - Indien zorgaanbieder ervoor kiest de zorgbeveiligers op bovengenoemde wijze in te zetten ter ondersteuning van het VOV- personeel, dan geldt een maximale inzet van 15% zorgbeveiligers plus leerlingen mbo/hbo leerjaar 1 en 2 (zie 2.1) tezamen op de totale VOV-formatie op instellingsniveau. Indien dit percentage wordt overschreden, wordt het overschot beschouwd als boven formatief.

¹⁴ Zie de inkoopdocumenten <https://www.forensischezorg.nl/zorginkoop-en-financiering>

2.3 Ervaringsdeskundigen

Vanuit het kwaliteitskader Forensische Zorg (hierna: KKFZ) is in 2023 een werkgroep gestart met het opstellen van een profiel/kader voor de ervaringsdeskundige in de forensische zorg. Er is een profiel¹⁵ opgeleverd. Tegelijkertijd lopen er gesprekken tussen DJI, JenV en het FN over de inzet van ervaringsdeskundigen en randvoorwaarden om deze inzet mogelijk te maken. De voorwaarden voor het inzetten van ervaringsdeskundigen zoals hieronder beschreven blijven geldig, totdat voortschrijdend inzicht, vastgestelde uitkomsten uit de gesprekken en/of herziening van het KKFZ aanleiding geven tot herziening van deze voorwaarden.

In de GGZ en forensische zorg wordt het belang van de inzet van ervaringsdeskundigen gezien. Ervaringsdeskundigheid is belangrijk als een waardevolle rol op de behandeling van forensisch psychiatrische cliënten. Zorgaanbieders dienen te beschikken over visie en beleid over de inzet van ervaringsdeskundigen in zowel de behandeling binnen het ZPM als voor de behandeling binnen het leefklimaat in de klinische setting (VOV-inzet). De inzet van ervaringsdeskundigen komt bovendien terug in het KKFZ. Tegelijkertijd moet de ervaringsdeskundige (zoals iedere medewerker die werkzaam is in de forensische zorg) minimaal beschikken over een positieve Verklaring omtrent gedrag (VOG).

Rekening houdend hiermee maken partijen hierover de volgende afspraken:

- Ervaringsdeskundigen mogen worden ingezet en meegeteld als VOV-personeel onder de voorwaarde dat deze een opleiding tot ervaringsdeskundige heeft afgerond op minimaal niveau NLQF 4¹⁶, of een opleiding heeft gevolgd die kwalificeert als een VOV-medewerker;
- Zorgaanbieder kan inzichtelijk maken dat (ook) ervaringsdeskundigen hun vakkennis onderhouden en ontwikkelen op basis van vastgestelde competenties en leerdoelen, zoals ontwikkeld binnen het Programma Forensisch Vakmanschap;
- Ervaringsdeskundigen dienen te voldoen aan de gestelde eisen in het Programma van Eisen¹⁷ voor personeelsleden die direct betrokken zijn bij de zorgverlening aan justitiabelen. Dit Programma van Eisen is onderdeel van de Raamovereenkomst met DJI;

¹⁵ Het profiel is geen functieprofiel of veldnorm.

¹⁶ De VvED (Vereniging van Ervaringsdeskundigen) heeft beroepscompetentieprofielen vastgesteld. De opleidingsprofielen zijn volledig uitgewerkt, maar betreffen een 2-jarige opleiding op niveau NLQF-4, terwijl een gangbare opleiding 4-jarig is. Voor NLQF-3 geldt hetzelfde.

¹⁷ Zie de inkoopdocumenten <https://www.forensischezorg.nl/zorginkoop-en-financiering>

3. Bruto-netto berekening

De zorgaanbieder houdt een administratie bij waarin de werkelijke VOV-inzet wordt vastgelegd, van alle medewerkers die tot VOV worden toegerekend (al dan niet vanuit andere kostenplaats dan die van de afdeling waaraan ze worden toegerekend). Om te kunnen bepalen hoeveel inzetbare uren per fte beschikbaar zijn, stelt de zorgaanbieder een zogenoemde bruto-netto berekening op. Deze berekening geeft het gemiddeld aantal inzetbare uren weer van één fte VOV-personeel.

De berekening vormt de basis voor het vaststellen van de VOV-ratio op afdelingsniveau. De zorgaanbieder kan deze berekening naar eigen inzicht opstellen, mits deze voldoet aan de uitgangspunten in deze veldafspraken. Daarbij geldt dat de berekening bij voorkeur wordt gebaseerd op gerealiseerde cijfers uit de praktijk in plaats van op begrotingscijfers. Dit betreft de daadwerkelijk gerealiseerde bruto-uren, inclusief verzuim en verlof, en de daaruit voortvloeiende netto inzetbare uren. Hoe meer de berekening is gebaseerd op gerealiseerde cijfers, hoe nauwkeuriger en betrouwbaarder de VOV-ratio zal zijn. Het staat de zorgaanbieder vrij om de bruto-netto berekening op te stellen per afdeling, setting of locatie, afhankelijk van de behoefte en organisatorische inrichting.

Het onderscheid tussen bruto- en netto-uren wordt hierbij als volgt gehanteerd:

- Bruto-uren omvatten de totale contractuele werktijd van het personeel, inclusief verlof, verzuim, scholing en andere niet-inzetbare uren;
- Netto-uren zijn de daadwerkelijk inzetbare uren ten behoeve van directe VOV-zorginzet.

De zorgaanbieder dient de berekening zorgvuldig te documenteren en periodiek te actualiseren. De berekening wordt opgesteld volgens het format zoals opgenomen in bijlage 1 van deze veldafspraken.

4. Afdelingen met gecombineerde financieringsstromen & zorgzwaarte

In de klinische setting wordt vaak gebruik gemaakt van gecombineerde afdelingen waarbij meerdere financieringsstromen en verschillende zorgzwaarte samenkomen. Dit kan echter rechtmatigheidsrisico's veroorzaken (zoals het verschuivingsrisico) bij de monitoring van het aantal fte VOV-personeel, aangezien voor verschillende justitiabelen verschillende normen kunnen gelden.

Er gelden specifieke uitgangspunten om de rechtmatigheidsrisico's te minimaliseren:

- Regelmatig moet door de zorgaanbieder beoordeeld worden of de juiste verblijfsintensiteit (uitgedrukt in bedletter) is toegekend voor de benodigde zorgverlening aan specifieke justitiabelen. Daarbij wordt aangesloten bij de eisen die worden gesteld in het doelmatigheidsinstrument¹⁸ aan het (op- en af) schalen van bedden, om ook te waarborgen dat de declaraties rechtmatig bij ons worden ingediend;
- De zorgaanbieder dient voldoende maatregelen (aantoonbaar) te nemen om te waarborgen dat de VOV-inzet, ondanks de verschillende financieringsstromen op een afdeling, zoveel mogelijk aansluit op de zorgbehoefte van justitiabelen en hiermee wordt voldaan aan de prestatievereisten. Rapportages dienen bijgehouden te worden om te waarborgen dat juiste zorg wordt geleverd aan een specifieke cliënt;
- Voor justitiabelen met een andere financiering (Zvw) dient een voor die financiering passende systematiek gehanteerd te worden;
- Voor justitiabelen die in het kader van incidentele niet-klinische plaatsingen worden geplaatst, geldt dat zij ook passende VOV-inzet met onderbouwing dienen te ontvangen in lijn met de forensische zorg. (Bijvoorbeeld Wlz en ZZZP of een combinatie van ZPM en ZZZP).

¹⁸ Zie de notities doelmatigheid [Financiering forensische zorg | Forensische zorg](#)

5. Monitoring en nacalculatie

De zorgaanbieder is verantwoordelijk voor het inrichten van een interne controle die de rechtmatigheid van declaraties waarborgt en de naleving van de opgestelde kaders van de VOV-inzet bewaakt. Gedurende het jaar voert de zorgaanbieder een grondige monitoring uit om te verifiëren of de gerealiseerde personele inzet aansluit bij de vereisten.

Deze monitoring vindt plaats op basis van een logische indeling van afdelingen of clusters van afdelingen. De toetsing is gebaseerd op de daadwerkelijk gerealiseerde bezetting (in bedden) in combinatie met de feitelijk ingezette bruto personele capaciteit. Daarbij wordt gebruikgemaakt van een nacalculatie, waarin de gerealiseerde personele inzet wordt afgezet tegen de vereiste VOV-normering.

Voor deze nacalculatie geldt dat wordt uitgegaan van de werkelijke inzet van personeel. Het roostersysteem of de salarisadministratie kan hiervoor dienen als betrouwbare bron. De zorgaanbieder kan de berekeningsmethode naar eigen inzicht vormgeven, mits de systematiek transparant en reproduceerbaar is.

De administratie bevat een volledig overzicht van de gerealiseerde VOV-inzet op afdelingsniveau, van alle medewerkers die tot VOV worden toegerekend (al dan niet vanuit andere kostenplaats dan die van de afdeling waaraan ze worden toegerekend). De nacalculatie corrigeert het bruto fte voor factoren als verzuim, verlof en scholing, zodat de daadwerkelijke netto inzet inzichtelijk wordt gemaakt.

Een effectieve wijze van uitvoering is het gebruik van een real-time dashboard, bijvoorbeeld binnen een Business Intelligence (BI)-omgeving, waarmee de zorgaanbieder continu inzicht heeft in de verhouding tussen gerealiseerde bezetting en inzet van VOV-personeel.

De resultaten van de monitoring en nacalculatie vormen een belangrijk onderdeel van de interne verantwoordingscyclus van de zorgaanbieder en dienen beschikbaar te zijn voor toetsing door DJI en/of accountantscontrole. Wanneer een toetsing door DJI plaatsvindt en er sprake is van een onderschrijding, betekent dit niet per definitie een correctie op de verblijfsintensiteiten (zoals benoemd in hoofdstuk 1.4). Hierbij worden de kwalitatieve overwegingen voor een gehanteerde verblijfsintensiteit in ogenschouw genomen. In de toetsing wordt gekeken naar de inzet op jaarbasis op een afdeling. Zijn er afdelingen die minder inzetten dan de norm, dan wordt gekeken naar de grotere eenheid van afdelingen binnen de instelling en of deze eenheid in geheel dan wel aan de norm voldoet. Definitie eenheid: de eenheid is een clustering van afdelingen die geografisch bij elkaar ligt waarbij zorgpersoneel tussen afdelingen kan worden ingezet.

6. (Vervolg)proces

Implementatieperiode na publicatie

Uitgangspunten (voorstel):

1. Van zorgaanbieders wordt verwacht dat zij per 1 januari 2027 voldoen aan de VOV Veldafspraken;
2. Wanneer een zorgaanbieder constateert dat zij niet per 1 januari 2027 kunnen voldoen aan de VOV Veldafspraken, meldt de zorgaanbieder dit uiterlijk 1 november 2026 bij DJI.
3. De zorgaanbieder bespreekt zijn analyse en bevindingen met DJI. In dialoog wordt bekeken:
 - (a) hoe met deze bevindingen wordt omgegaan en welke afspraken op casusniveau kunnen worden gemaakt om de zorgaanbieder te ondersteunen bij het zo snel mogelijk realiseren van het gewenste niveau van naleving;
 - (b) of er sprake is van belemmeringen die meerdere aanbieders raken;
 - (c) en of deze aanleiding geven tot aanpassing van de VOV Veldafspraken, dan wel tot tijdelijke maatregelen in de toepassing ervan tot de volgende versie.

Overgangsperiode personeel:

Voor nieuw aan te nemen personeel geldt vanaf het moment van ingang (1 januari 2027) dat zij moeten voldoen aan de eisen van de VOV Veldafspraken.

Voor bestaand personeel geldt dat zij buiten beschouwing worden gelaten. Er wordt verwacht dat de zorgaanbieder een afweging maakt over de kwalificaties en bevoegdheden voor de inzetbaarheid van het bestaande personeel in het licht van de nieuwe veldafspraken.

Governance onderhoudscyclus

DJI draagt als inkoper van de forensische zorg de verantwoordelijkheid voor het beheer en onderhoud van de veldafspraken, in samenwerking met Forensische Netwerk, en ziet toe op een eenduidige en zorgvuldige toepassing binnen het forensisch zorgveld.

In deze rol coördineert DJI de ontvangst en beoordeling van signalen en wijzigingsvoorstellen die vanuit het veld worden ingebracht. Daarbij worden relevante stakeholders, waaronder de branchevereniging, het Forensisch Netwerk en de zorgaanbieders, actief betrokken om de gezamenlijke uitvoerbaarheid en draagvlak van de veldafspraken te borgen.

De branchevereniging en zorgaanbieders vervullen een signalerende en adviserende rol binnen deze governance-structuur. Zij kunnen op ieder moment voorstellen tot wijziging of verduidelijking van de veldafspraken indienen bij DJI. Deze signalen worden door DJI verzameld, gewogen en, waar passend, meegenomen in de periodieke onderhoudscyclus of, indien noodzakelijk, aanleiding voor tussentijds overleg of aanpassing.

DJI en de zorgaanbieders onderkennen het belang van periodieke evaluatie en doorontwikkeling van deze veldafspraken. In dat kader worden in ieder geval de volgende onderwerpen geagendeerd:

- Het uitwerken van de relatie tussen de VOV-inzet enerzijds en de inzet op dagbesteding en vaktherapie anderzijds.
- Het uitwerken van de impact van innovatie en technologische ontwikkelingen op de benodigde VOV-inzet.
- Het uitwerken van de impact van mogelijke wijzigingen van NZA-beleidsregels.

Wijzigingen gedurende de looptijd

Tijdens de looptijd kunnen zich ontwikkelingen voordoen die aanleiding geven tot aanpassing of verduidelijking van de veldafspraken. In principe worden wijzigingen verwerkt in de jaarlijkse onderhoudscyclus, waarin DJI samen met de branchevereniging, het Forensisch Netwerk en zorgaanbieders beoordeelt of aanpassing nodig is.

Indien zich toch situaties voordoen die niet kunnen wachten tot de volgende herziening, kan DJI (in overleg met betrokken partijen) besluiten tot een tussentijdse wijziging of tijdelijk interpretatiekader. Alle vastgestelde wijzigingen worden schriftelijk vastgelegd en actief gecommuniceerd, zodat het veld tijdig en eenduidig geïnformeerd is over de geldende afspraken.

- Deze veldafpraak wordt na vaststelling jaarlijks geëvalueerd voor 1 mei (jaar t voor het jaar t+1)
- Gedurende het jaar kunnen verzoeken tot wijzigingen ingediend worden bij DJI volgens een nader met elkaar af te spreken proces;
- Partijen bereiden minimaal 3 maanden van tevoren een evaluatie voor waarin op basis van de uitkomst een voorstel + advies wordt voorgelegd aan het Forensisch Netwerk en DJI (MT ForZo/JJI);
- Daarna wordt de eindversie door de divisiedirecteur ForZo/JJI en de voorzitter Forensisch Netwerk bestuurlijk vastgesteld, ondertekend en gepubliceerd.

Voor akkoord,

Voor akkoord,

Dhr. A. van den Nagel
Dienst Justitiële Inrichtingen

Dhr. M. Hijink
Vereniging Valente

Voor akkoord,

Voor akkoord,

Dhr. T. van Uum
Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland

Dhr. J. Pepers
De Nederlandse ggz

Datum ondertekening: 31 juli 2026

Bijlage 1 – format berekening bruto – netto inzet VOV

<u>Uren conform CAO</u> <u>(rekenvoorbeeld)</u>	36
Fulltimer bruto uren	1.878
Feestdagen	57
Bijzonder verlof	7
Zorgverlof	3
Verlof uren	166
LFB uren	23
LFB uren oud recht	14
Ziekteverzuim	75
Totaal	345
Werkbare uren	1.533
Studie-uren en overige 'uitgeroosterde' activiteiten	22
Beschikbaar voor dienstrooster personeel	1.511

NB: dit betreft een voorbeeldberekening, instellingen kunnen dit zelf invullen op basis van de realisatie.