



**Vrijwillig maar niet vrijblijvend!
Richting aan vrijwilligersbeleid in het kader
van sanctietoepassing**

Advies d.d. 8 juni 2010

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
Aanleiding en context voor dit advies	9
Opbouw advies en leeswijzer	11
1. Positionering vrijwilligersbeleid in het kader van sanctietoepassing	13
1.1 Vrijwilligerswerk in het algemeen: definitie, omvang en ontwikkelingen	13
1.2 Een terugblik op vrijwillige inzet in het kader van sanctietoepassing	14
1.3 Ontwikkelingen op het sanctieterrein in relatie tot de inzet van vrijwilligers	15
1.4 De meerwaarde van vrijwillige inzet in het kader van sanctietoepassing	18
1.5 Voorwaarden voor vrijwilligersbeleid in het kader van sanctietoepassing	19
2. Reactie op de conceptbeleidsvisie van het Ministerie van Justitie	23
2.1 Inleiding en achtergrond	23
2.2 Reactie op de conceptbeleidsvisie	23
3. Conclusie en aanbevelingen	27
3.1. Conclusie	27
3.2. Aanbevelingen	27
Bijlage	
Beschrijving hoofdlijnen conceptbeleidsvisie Ministerie van Justitie	29
Bronvermelding	33

Samenvatting

Het Ministerie van Justitie heeft de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming gevraagd te adviseren over een conceptbeleidsvisie met betrekking tot het vrijwilligersbeleid in het kader van sanctietoepassing. Het advies van de Raad wordt samen met dat van andere organisaties betrokken bij het opstellen van een definitieve beleidsvisie voor het vrijwilligersbeleid. De uiteindelijke beleidsvisie vormt de grondslag voor regelingen op het gebied van toelating en subsidiëring van vrijwilligersorganisaties en de uitvoering daarvan.

Het is positief dat de Minister van Justitie met een beleidsvisie op het vrijwilligerswerk in het kader van sanctietoepassing komt. De Raad is ervan overtuigd dat de inzet van vrijwilligers in het kader van sanctietoepassing een nuttige en noodzakelijke bijdrage kan leveren aan de resocialisatie en terugkeer van (ex-)gedetineerden naar de samenleving. Voor personen voor wie de datum van terugkeer in de Nederlandse samenleving nog ver weg is of uitblijft (bijvoorbeeld bij langgestraften of bij vreemdelingenbewaring) ziet de Raad de inzet van vrijwilligers voornamelijk in het licht van versterking van een humaan detentieklimaat. De Raad ondersteunt daarnaast de inzet van vrijwilligers bij de naleving van bijzondere voorwaarden. Om de inzet en meerwaarde van vrijwilligers te ondersteunen is een doordachte en stimulerende aanpak nodig, zowel op landelijk beleidsniveau als op het niveau van de uitvoering. Het aanbod (de bereidheid) tot vrijwilligerswerk moet worden ontwikkeld, gemobiliseerd en vastgehouden. Ook de vraag naar vrijwilligers moet manifest worden gemaakt en georganiseerd. Hier ziet de Raad een belangrijke taak weggelegd voor het Ministerie van Justitie op landelijk niveau en, mede gelet op de inwerkingtreding van de Wet maatschappelijke ondersteuning, voor de gemeenten op lokaal niveau. Het verdient aanbeveling de wilskracht tot en het draagvlak voor de inzet van vrijwilligers in het kader van sanctietoepassing verder te versterken en de gerichtheid op resocialisatie en terugkeer in de samenleving daarvan te vergroten. De inzet van vrijwilligers in het kader van de sanctietoepassing wordt daarmee doelgerichter en minder vrijblijvend.

Ruim 70 procent van de gedetineerden pleegt binnen zeven jaar na ontslag uit de gevangenis opnieuw een strafbaar feit. Met name in de eerste periode na het ontslag is de kans op recidive het grootst. Om de recidive terug te dringen heeft het kabinet onder meer beleid ingezet gericht op de nazorg aan ex-gedetineerden bij terugkeer in de samenleving. Tot dusver concentreert de aanpak zich hierbij op de inzet van professionals. Als gevolg van het samenwerkingsmodel nazorg bijvoorbeeld zijn verantwoordelijkheden tussen Justitie en gemeenten opnieuw gedefinieerd en overdrachtmomenten scherp(er) afgebakend. De begeleiding van justitiabelen door de reclassering is de laatste jaren meer gericht op toezicht en controle en begeleiding door een reclasseringswerker kan niet meer, zoals voorheen, op verzoek van een justitiabele zelf plaatsvinden maar alleen op verzoek van OM, rechter of DJI. De behoefte aan begeleiding kan desondanks bestaan. Tegelijkertijd bieden ontwikkelingen zoals de in gang gezette regionale plaatsing van gedetineerden in de laatste vier maanden van detentie, de op stapel staande (her-)invoering van het avond- en weekendprogramma en de recente totstandkoming van een landelijk netwerk van veiligheidshuizen gunstige aanknopingspunten en kansen voor verbetering van de inzet van vrijwilligers.

De Raad meent dat de inzet van professionals gericht op het terugdringen van recidive, versterking nodig heeft en dat dit mogelijk is met een goed ondersteund (vraag-)gericht vrijwilligersbeleid. Het hebben van sociale contacten, het herstellen van de betrekkingen met partners, ouders en anderen zijn belangrijke voorwaarden om zich weer geaccepteerd te voelen en niet terug te vallen in oud gedrag. Vrijwilligers kunnen

bij het herstel van deze contacten of bij het aangaan van nieuwe contacten als tegenwicht tegen de oude een essentiële rol spelen. Juist door de vrijwillige inzet en persoonlijke binding van vrijwilligers, in zekere zin te beschouwen als vertegenwoordigers van de maatschappij, kunnen nieuwe positieve relaties ontstaan. Vrijwilligers springen vanuit persoonlijk, menselijk contact in op datgene wat een professional niet of niet meer kan leveren. De binding van een vrijwilliger met een (ex-) gedetineerde is het aansprekende en onderscheidende element dat een beroepsmatige relatie per definitie te boven gaat. Vrijwilligers kunnen hierdoor aanvullend op professionals een grote rol spelen in het kader van het aangaan van nieuwe positieve relaties en het begeleiden van de terugkeer van (ex-)gedetineerden naar de samenleving. Een goed selectie- en scholingsbeleid ten aanzien van vrijwilligers is daarbij essentieel. Goede selectie en matching spelen ook een belangrijke rol bij een eventuele inzet van vrijwilligers door de reclassering in het kader van naleving van bijzondere voorwaarden.

Aan de volgende voorwaarden moet volgens de Raad zijn voldaan, wil vrijwilligersbeleid in het kader van sanctietoepassing effectief zijn:

1. Gerichtheid op continuïteit van binnen naar buiten. Met name in de eerste periode na het ontslag zijn veel (ex-)gedetineerden kwetsbaar en is de kans op recidive het grootst. De overgang van dagelijks toezicht tot het moment van ontslag naar veel minder of geen toezicht daarna is ingrijpend. De inzet van vrijwilligers voor en na ontslag van een gedetineerde kan de “knip” in professionele verantwoordelijkheden in persoonlijk en praktisch opzicht versoepelen. Het opbouwen van een relatie vergt echter tijd tijdens detentie. Het is daarom belangrijk dat het contact tussen de vrijwilliger en gedetineerde zo spoedig mogelijk na de regionale plaatsing wordt gelegd. Bij voorkeur houdt dit contact tot enige tijd na ontslag van de gedetineerde aan.
2. De Minister van Justitie is verantwoordelijk voor het stimuleren en faciliteren van de inzet van vrijwilligers in penitentiaire inrichtingen en instellingen. Voor alle DJI- sectoren zou daartoe een transparante procedure met een redelijke doorlooptijd moeten gelden voor organisaties om als niet-Justitiegebonden organisatie te worden erkend. Bezoektijden binnen de inrichtingen kunnen beter worden afgestemd op de mogelijkheden van vrijwilligers met baan of opleiding door het bezoek in de avonden of in het weekend mogelijk te maken.
3. Helderheid is nodig over de rol en verantwoordelijkheden van vrijwilligers. De kracht van vrijwilligers schuilt erin de justitiabele aan te spreken vanuit een binding van mens tot mens. De basis is “vertrouwen”, de onderlinge relatie is daarbij doorslaggevend. De verantwoordelijkheid voor toezicht of begeleiding ligt daarom bij professionals. Ook goed geïntegreerde ex-justitiabelen moeten overigens voor vrijwilligerswerk in aanmerking komen. Zij kunnen als overtuigend en bemoedigend rolmodel fungeren.
4. Vrijwilligersorganisaties worden voldoende gefaciliteerd bij het uitoefenen van hun taken zodat de continuïteit gewaarborgd is. Van vrijwilligersorganisaties kan niet worden gevraagd door middel van scholing en intervisie in vrijwilligers te investeren of in samenwerkingsrelaties met professionele organisaties als de financiering van hun werk onzeker is.
5. De meerwaarde van de inzet van vrijwilligers in het kader van sanctietoepassing is aantoonbaar. Een experimenterende en lerende werkwijze kan tot best practices en een nieuwe aanpak van bepaalde doelgroepen (jeugdigen, allochtonen) leiden.

Op grond van deze voorwaarden, die in dit advies verder zijn uitgewerkt, heeft de Raad de conceptbeleidsvisie van het Ministerie van Justitie gezien.

Het doel van de beleidsvisie van het Ministerie van Justitie is “dat het vrijwilligerswerk voor (ex-)justitieel ingeslotenen vanaf 2011 op een inhoudelijk te verantwoorden, objectieve en verantwoorde manier door het ministerie wordt ondersteund”. De Raad acht de conceptbeleidsvisie daartoe een noodzakelijke maar nog niet voldoende stap in de goede richting. Positief valt te waarderen dat vrijwilligers na enige jaren van afwezigheid weer op de beleidsagenda staan en dat een aanzet tot regulering en kaderstelling wordt gemaakt waarbij tegelijkertijd het besef doorklinkt dat dit een ontwikkeling van langere termijn is. Het feit dat een en ander in een interactief proces met de vrijwilligersorganisaties tot stand is gekomen is eveneens positief.

De Raad plaatst echter ook kanttekeningen bij de conceptbeleidsvisie.

In hoofdlijnen gaat het om het volgende:

- De inhoudelijke en beleidsmatige inbedding van de inzet van vrijwilligers verdient (verdere) doordenking. De Raad adviseert de inzet van vrijwilligers bij (ex-)gedetineerden sterker in het licht te plaatsen van resocialisatie van (ex-)gedetineerden, hun terugkeer naar de samenleving alsmede van de verbetering van het detentieklimaat. De inzet van een vrijwilliger voor en na ontslag kan de knip in professionele verantwoordelijkheden versoepelen en verdient ondersteuning. Het in algemene zin beperken van subsidiëring tot de inzet van vrijwilligers voor personen met een justitieel kader en het uitsluiten van ondersteuning voor “familieleden niet zijnde partner of kinderen” is volgens de Raad vanuit resocialisatiedoelinden (sociaal kapitaal) te beperkt en niet verstandig.
- Vanuit het besef van het belang van vrijwilligers voor de resocialisatie en het aangaan van positieve sociale relaties voor (ex-)gedetineerden kan de inzet van vrijwilligers in het kader van sanctietoepassing sterker worden gestimuleerd. De toegang van vrijwilligers tot de detentie wordt in de conceptbeleidsvisie vooral gereguleerd, maar niet gestimuleerd. Zo bepleit de Raad om voor alle DJI-sectoren een toelatingsregeling te ontwikkelen danwel deze onder de reikwijdte van de bestaande regelingen te laten vallen, maar ook om vrijwilligers in de avonduren en in de weekends toe te laten en om bij personen met een justitieel verleden alternatieve voorwaarden te hanteren voor het voorgenomen vereiste voor aspirant vrijwilligers van een VOG- verklaring. Mede gelet op de mogelijke inzet van vrijwilligers bij de reclassering vraagt de Raad om heroverweging van de stellingname dat “professionele organisaties terughoudend dienen te zijn in het aantrekken van vrijwilligers in hun organisaties”.
- De Raad adviseert de inzet van vrijwilligers meer vraaggericht te maken en daarmee te relateren aan de behoefte van de justitiabele (op diens initiatief of dat van een professional). Onderzoek naar de effecten van de inzet van vrijwilligers wordt in de conceptbeleidsvisie niet voorzien of gestimuleerd maar acht de Raad gewenst gelet op de investeringen die hier gedaan worden (belangeloze inzet, scholing, toelating, facilitering).
- Financieel en organisatorisch wordt de vrijwilligersorganisaties weinig zekerheid geboden. Met de aankondiging dat “zoals bij alle rijksuitgaven het niet uitgesloten is dat het budgettaire kader (€ 1,6 miljoen in 2011) de komende kabinetsperiode aan een herijking zal worden onderworpen”, wordt slechts in beperkte mate financiële zekerheid geboden. De Raad begrijpt dat met het oog op de komende bezuinigingen financiële zekerheid niet te bieden is op dit moment. Het voornemen in de conceptbeleidsvisie “wanneer de aanvragen de beschikbare budgettaire ruimte voor het vrijwilligerswerk overschrijden, zullen de aanvragen die aan de voorwaarden voldoen naar rato worden toegekend” zorgt echter, mede omdat nadere afwegingen mogelijk aan de orde zijn, voor onnodige onzekerheid bij vrijwilligersorganisaties. Ter voorkoming van versnippering van energie en financiële middelen adviseert de Raad in een dergelijke situatie prioriteiten te stellen en met

een beperkt aantal organisaties een duurzame relatie aan te gaan. Het Ministerie van de Justitie kan vrijwilligersorganisaties overigens ook in andere dan financiële zin ondersteunen en zekerheid bieden door ze in de juiste context en professionele samenwerkingsverbanden te positioneren (zie § 1.3).

Tot slot formuleert de Raad in hoofdstuk 3 algemene aanbevelingen.

Aanleiding en context voor dit advies

De Staatssecretaris van Justitie heeft aan de Tweede Kamer toegezegd op interactieve wijze met relevante betrokkenen, waaronder de vrijwilligersorganisaties die actief zijn op het terrein van Justitie, te komen tot een gedragen beleidsvisie op vrijwilligerswerk in het kader van sanctietoepassing voor de komende jaren¹. De Raad is gevraagd te adviseren over de conceptbeleidsvisie van het Ministerie van Justitie. De uiteindelijke beleidsvisie van het Ministerie van Justitie vormt de basis voor regelingen met betrekking tot toelating en subsidiëring van vrijwilligersorganisaties en de uitvoering daarvan.

Het geheel van vrijwillige verbanden van burgers wordt wel omschreven als het maatschappelijke middenveld of de “civil society”². De civil society kan worden gezien als een maatschappelijk domein naast overheidsinstellingen en “de markt” ofwel het bedrijfsleven. Wanneer activiteiten in deze domeinen gericht zijn op dezelfde doelstellingen kan synergie optreden. Het vrijwilligerspotentieel kan op verschillende niveaus worden gesitueerd³:

- Microniveau: mensen willen zich inzetten (engagement), beschikken over voldoende tijd om zich in te zetten (beschikbaarheid) en beschikken over de nodige kennis, vaardigheden en ervaringen om aan de slag te kunnen (geschiktheid)
- Mesoniveau: organisaties hebben wervingskracht, creëren aantrekkelijke en flexibele mogelijkheden en zijn succesvol in het behouden van vrijwilligers
- Macroniveau: in de samenleving bestaat er een sterke wilskracht tot en draagvlak voor vrijwillig engagement, er worden beleidsmatige initiatieven genomen om het maatschappelijk draagvlak en de beschikbare tijd voor vrijwilligerswerk te vergroten.

Elk niveau is een relevant aangrijpingspunt voor beleid. De Raad concentreert zich in dit advies op het macro- en mesoniveau om daarmee de gewenste effecten op microniveau, het in voldoende mate beschikken over geschikte en betrokken vrijwilligers, te bewerkstelligen.

De Raad heeft in een recent advies⁴ een lans gebroken voor de inzet van vrijwilligers bij de begeleiding na ontslag van gedetineerden. Op grond van contacten met vrijwilligersorganisaties signaleerde de Raad in dit advies de volgende knelpunten:

- De landelijke toelatingsregeling voor niet-Justitiegebonden organisaties functioneert reeds langere tijd niet of stroef.
- De inrichtingen voeren in grote mate eigen beleid bij het samenwerken met vrijwilligersorganisaties en het toelaten van bezoekers(groepen). Als gevolg hiervan zijn vrijwilligers in sommige inrichtingen van harte welkom, terwijl andere inrichtingen hen met veel restricties of helemaal niet toelaten.

De Raad adviseerde de Minister van Justitie een stimulerend en coördinerend beleid te voeren dat contacten tussen gedetineerden en burgers op een zinvolle en verantwoorde manier mogelijk maakt.

De Raad acht het positief dat de minister nu met een beleidsvisie op het vrijwilligerswerk in de sanctietoepassing komt. In dit advies wordt uiteengezet dat het aanbeveling verdient de wilskracht tot en het draagvlak voor de inzet van vrijwilligers in het kader van sanctietoepassing verder te versterken en de vraaggerichtheid daarbij te vergroten. Het onderhavige advies richt zich met name op de volgens de Raad

¹ TK 2009- 2010, nr. 92, TK 2009-2010, 24 587, nr. 363.

² H.J. van Daal, *Vrijwilligersbeleid van Justitie: een quick scan van ervaringen en perspectieven*, 2002, p.31.

³ In navolging van Meijs et al., Paul Dekker en Joep de Hart (red.), *Vrijwilligerswerk in meervoud: civil society en vrijwilligerswerk* 5, 2009, p.260.

⁴ *RSJ, Doorpakken; maatschappelijke re-integratie en nazorg voor ex-gedetineerden*, 2009.

noodzakelijke vergroting van de mogelijkheden van vrijwilligers om (ex-)justitiabelen te ondersteunen en (ex-)gedetineerden te begeleiden bij de terugkeer naar de maatschappij.

De Raad betreft bij dit advies de onlangs gepubliceerde beginselen van goed bejegenen⁵. In dit kader hecht de Raad met name aan:

- Het beginsel van perspectief, resocialisatie en nazorg: het detentieregime is gericht op de terugkeer van de ingeslotene in de samenleving. Daarbij is voorzien in een adequaat systeem van nazorg;
- Het beginsel van een zinvol regime: het regime biedt voldoende ruimte voor activiteiten die zin en betekenis hebben voor structuur van het leven in detentie, afwisseling van dagritme, maatschappelijke reïntegratie en ontwikkeling en ontplooiing van de ingeslotene.

Van belang in dit verband is dat detentie maatschappelijke banden doorsnijdt en de ingeslotene daarmee in sociaal-maatschappelijk opzicht schade toe kan brengen, de zogenoemde detentieschade. Volgens eerstgenoemd beginsel dient de overheid zich, mede in het licht van terugdringen recidive, actief in te spannen om deze schade te voorkomen en te herstellen door het bewerkstelligen van maatschappelijke aansluiting. Volgens het tweede genoemde beginsel draagt een zinvol geheel aan activiteiten bij aan een geslaagde terugkeer in de samenleving (en daarmee aan vermindering van recidive). Het regime omvat een programma van activiteiten die zin en betekenis hebben, waarbij in dit verband geestelijke verzorging en het kunnen onderhouden van contacten met de buitenwereld genoemd kunnen worden. Een zinvol regime biedt de ingeslotenen ruimte en stimuleert hen tot ontwikkeling van zichzelf. Medewerkers van de inrichting vertalen dit naar de individuele ingeslotene en stimuleren hem tot deelname aan activiteiten.

Toegespitst op de mogelijkheden van vrijwilligers vormt de ontmoeting met niet-professionele krachten een unieke mogelijkheid van bejegening met meerwaarde voor de gedetineerde. Het realiseren van de inzet van vrijwilligers is dan mede te zien als een invulling van goede bejegening van gedetineerden.

Zoals ook eerder opgemerkt zijn bij het uitvoeren van de resocialisatie-opdracht zowel de tenuitvoerleggende instanties als de samenleving betrokken en acht de Raad resocialisatie een taak van de gehele overheid⁶.

Tenzij anders aangegeven wordt in dit advies met (ex-)gedetineerden bedoeld op personen die in een inrichting of instelling van DJI verblijven of verbleven, dat wil zeggen meerder- en minderjarige (ex-)gedetineerden, (ex-)tbs-verpleegden en personen die in vreemdelingenbewaring in een detentie- of uitzetcentrum verblijven of verbleven. In het verlengde daarvan wordt in dit advies met vrijwilligersbeleid bedoeld op beleid gericht op de inzet van vrijwilligers in het kader van sanctietoepassing en terugkeer van (ex-)gedetineerden in de samenleving. In de beschrijving ligt, aansluitend op de conceptbeleidsvisie van het Ministerie van Justitie, de focus bij de inzet van vrijwilligers bij volwassen (ex-)gedetineerden omdat het verschijnsel vrijwilligerswerk zich voornamelijk in deze sector voordoet. Dat neemt niet weg dat een grotere inzet van vrijwilligers bij tbs en met name jeugd ook voordelen kan opleveren.

⁵ RSJ, *Goed bejegenen; beginselen voor het omgaan met ingeslotenen*, 2010.

⁶ RSJ, 2009. Zie noot 4.

Opbouw advies en leeswijzer

In hoofdstuk 1 beschrijft de Raad zijn visie op het vrijwilligersbeleid in het kader van sanctietoepassing. De eerste paragrafen gaan in op een begripsbeschrijving van en ontwikkelingen in het vrijwilligerswerk in het algemeen (§ 1.1) en een korte terugblik op de inzet van vrijwilligers op het sanctieterrein (§ 1.2). Paragraaf 1.3 beschrijft de meest relevante actuele ontwikkelingen op onderdelen van het sanctieterrein in relatie tot de (gewenste) inzet van vrijwilligers. In paragraaf 1.4 wordt vervolgens ingegaan op de betekenis en potentiële mogelijkheden van de inzet van vrijwilligers, gekoppeld aan doelstellingen van vrijwilligersbeleid zoals de Raad dat op dit terrein wenselijk acht. In paragraaf 1.5 formuleert de Raad tot slot de voorwaarden voor het aanbevolen toekomstig vrijwilligersbeleid. Deze worden in hoofdstuk 2 gehanteerd om de door het Ministerie van Justitie beleidsmatig beoogde toekomstige situatie te toetsen. Hoofdstuk 3 bevat aanbevelingen in meer algemene zin.

De lezer die vooral gericht is op de algemene concluderende bevindingen wordt met name verwezen naar de paragrafen 1.4, 1.5 en hoofdstuk 3. Voor historische en contextuele achtergrondinformatie wordt verwezen naar paragrafen 1.1, 1.2 en 1.3. De lezer die alleen geïnteresseerd is in de reactie op de conceptbeleidsvisie wordt verwezen naar hoofdstuk 2.

1. Positionering vrijwilligersbeleid in het kader van sanctietoepassing

1.1 Vrijwilligerswerk in het algemeen: definitie, omvang en ontwikkelingen

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) definieert vrijwilligerswerk als ‘werk dat in enig georganiseerd verband onverplicht en onbetaald wordt verricht ten behoeve van anderen in de samenleving’⁷. Aan deze definitie kleven volgens het SCP bezwaren, onder andere omdat activiteiten die aan de definitie voldoen door betrokkenen soms niet als vrijwilligerswerk worden ervaren (bijvoorbeeld mantelzorg). Omgekeerd voldoet wat wel als vrijwilligerswerk wordt ervaren soms niet aan de definitie omdat de activiteiten niet echt onverplicht zijn en de vergoeding soms meer dan alleen de onkosten betreft. Deze discussie heeft nog niet geresulteerd in een algemeen aanvaarde nieuwe omschrijving⁷. Ten behoeve van dit advies sluit de Raad daarom aan bij genoemde definitie, met dien verstande dat onverplicht en onbetaald volgens de Raad in dit verband wijst op het ontbreken van een werkgevers- werknemersrelatie en niet zozeer op het uitsluiten van een financiële vrijwilligersvergoeding. De activiteiten van vrijwilligers in de sanctietoepassing zijn onverplicht, maar de Raad acht deze activiteiten met het oog op de noodzakelijke continuïteit voor alle partijen niet vrijblijvend omdat ze plaatsvinden onder specifieke condities en randvoorwaarden (bijvoorbeeld in het kader van orde en veiligheid in de inrichting of in verband met privacy van betrokkenen).

Sinds de jaren tachtig wordt door het SCP landelijk het vrijwilligerswerk in beeld gebracht. Het vrijwilligerswerk in het kader van de sanctietoepassing blijkt tot dusverre niet onderzocht. Uit de onderzoeken blijkt dat Nederland in het algemeen in internationaal opzicht een hoog niveau van deelname aan vrijwilligerswerk kent⁸. In een toekomstverkenning tot 2015 zijn volgens het SCP geen grote veranderingen in het aantal vrijwilligers te verwachten. Wel wordt geconstateerd dat het aanbod (de bereidheid tot vrijwilligerswerk) moet worden ontwikkeld, gecultiveerd, gemobiliseerd en vastgehouden. De vraag moet eerst manifest worden gemaakt en georganiseerd. Vrijwilligers verwachten volgens de onderzoekers meer dan in het verleden het geval was iets terug te krijgen voor hun inzet. Dit kan een opleiding zijn of bijvoorbeeld een redelijke onkostenvergoeding. Organisaties zullen daarom meer moeten investeren in scholing en mogelijkheden tot ontplooiing. Omdat vrijwillige inzet toch ook vaak gestoeld is op een intrinsieke behoefte, idealisme of altruïsme wordt een puur functionalistische benadering waarin een instrumentele notie van vrijwilligerswerk domineert niet alleen als te beperkt maar zelfs als bedreigend ervaren. Onder vrijwilligers bestaat een wijd verbreid gevoel niet echt erkend en gewaardeerd te worden⁷.

De Raad onderschrijft dat het selectie- en scholingsbeleid van vrijwilligers essentieel is. Niet alleen met het oog op binding van vrijwilligers maar ook met het oog op kwaliteit en continuïteit zal geïnvesteerd moeten worden in hun deskundigheidsbevordering, bijvoorbeeld in de vorm van trainingen en periodieke scholingsbijeenkomsten. Gelet op de investeringen die gedaan moeten worden (scholing, toelating, facilitering) en om na te gaan of het werken met vrijwilligers bepaalde doelgroepen juist kan stimuleren, acht de Raad toetsing van de effecten van inzet van vrijwilligers op meso- en macroniveau op zijn plaats zodat best practices in beeld komen.

⁷ Dekker, De Hart & Faulk, *Toekomstverkenning vrijwilligerswerk 2015, 2007, p.18.*

⁸ *Afhankelijk van de vraagstelling doet in 2005 33% tot 43% van de ondervraagden op enige manier aan vrijwilligerswerk. Allochtonen zijn in het algemeen sterk ondervertegenwoordigd in het vrijwilligerswerk. Kerkelijkheid, en vooral kerkgang, blijkt gepaard te gaan met een duidelijk sterkere deelname aan vrijwilligerswerk (Dekker et al. 2007). Zie ook uitgangspunt 3 in § 1.5.*

1.2 Een terugblik op vrijwillige inzet in het kader van sanctietoepassing

Vanuit de inzet (hulp en steun) van vrijwilligers is ooit de huidige professionele reclassering ontstaan. Vanaf de jaren zestig trad in brede maatschappelijke zin professionalisering van de hulpverlening op. Sindsdien worden vrijwilligers in de sanctietoepassing in wisselende doch afnemende mate als factor van belang gezien. In het strategisch beleidsplan 1996-1999 *Gemotiveerd kiezen van Reclassering Nederland* wordt het belang van een landelijk beleidskader vrijwilligers nog onderstreept⁹. Het streven was dat iedere reclasseringsunit over een netwerk van vrijwilligers beschikt.

Anno 2010 vermelden de sites van de reclasseringsorganisaties dat vrijwilligers helpen ervoor te zorgen dat (ex-)gedetineerden weer hun draai in de maatschappij vinden, maar voor de daadwerkelijke inzet van vrijwilligers verwijzen zij door naar organisaties zoals Exodus, Humanitas, Bonjo en Gevangenzorg Nederland.

De Croes en Vogelvang betogen met een terugblik op meer dan 180 jaar reclasseringswerk dat de inzet van vrijwilligers is afgenomen onder invloed van de overheid, door het groeiende vertrouwen in (de noodzaak van) professionele krachten en door een specifiekere invulling van het reclasseringswerk en bijbehorende eisen aan deskundigheid van de werkers¹⁰. Zij constateren dat samenwerking met vrijwilligers op dit moment vooral op lokaal niveau plaatsvindt en afhankelijk is van gemotiveerde medewerkers. Uitzonderingen op landelijk niveau vormen het Bureau buitenland van Reclassering Nederland, dat in ongeveer 50 landen de inzet van vrijwilligers coördineert om gedetineerden te bezoeken, en het in 2009 gestarte project COSA (voluit “cirkels voor ondersteuning, samenwerking en aanspreekbaarheid”), waarin Reclassering Nederland met subsidie van het Ministerie van Justitie bij wijze van proef enkele zedendelinquenten begeleidt met vrijwilligers onder supervisie van een reclasseringswerker. Op grond van de Reclasseringsregeling 1995¹¹, sociaal-wetenschappelijke en penologische inzichten¹² stellen De Croes en Vogelvang dat de inzet van vrijwilligers gelegitimeerd en vanuit het recht van de reclassant op normalisering en sociale inclusie zelfs aangemoedigd moet worden. Dit geldt zowel bij een ‘smalle interpretatie’ van de rol van de reclassering (gericht op de controlefunctie) als bij een ‘brede interpretatie’ ervan (gericht op resocialisatie en sociale inclusie). Vooralsnog is er landelijk geen standpunt ingenomen over de mogelijkheden van inzet van vrijwilligers¹⁰.

Uit de inventarisatie van het Ministerie van Justitie blijkt dat thans circa 2.500 vrijwilligers worden ingezet namens de grote landelijke vrijwilligersorganisaties (Humanitas, Exodus, Gevangenzorg Nederland, Bonjo). Daarnaast zijn er nog lokale vrijwilligersorganisaties actief. De doelstellingen van de vrijwilligersorganisaties sluiten aan bij de doelstellingen van Justitie: een humane tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen, die moeten leiden tot effectieve reïntegratie in de samenleving. Het betreft duidelijk herkenbare activiteiten in de inrichtingen met een aanvullend karakter, die door betrokkenen vaak zeer worden gewaardeerd¹³. Activiteiten betreffen het bezoeken

⁹ Schuyt en Kommer, *Niet bij straf alleen; de spanning tussen idealisme en realisme in het reclasseringswerk*, 1998, p. 205.

¹⁰ De Croes en Vogelvang, *Vrijwilligerswerk binnen Reclassering Nederland; een (beleids) studie naar de grenzen, mogelijkheden en betekenisvolle verhalen*, 2010, p. 19-22.

¹¹ Op grond van de Reclasseringsregeling 1995 artikel 5 bestaat de mogelijkheid dat reclasseringswerkzaamheden worden verricht door personen die zich als vrijwilliger aanbieden.

¹² Inzichten rondom mogelijke werkzame principes binnen het reclasseringscontact benadrukken de relevantie van resocialisatie en een (informeel) sociaal steunnetwerk. Sociale inclusie speelt een belangrijke rol bij desistance, het proces van stoppen met criminaliteit. De Croes en Vogelvang 2010, p. 20, p. 36.

¹³ Ministerie van Justitie, brief met kenmerk 5653174/10/DSP, *Conceptbeleidsvisie Vrijwilligerswerk bij de straftoepassing*, 2010.

van gedetineerden die geen bezoek ontvangen, deelname aan groeps gesprekken, het uitvoeren van of assisteren bij creatieve, maatschappelijke of culturele vorming en sport en ontspanning. In het kader van voorbereiden op terugkeer en nazorg betreft het bijvoorbeeld begeleiding naar instanties en behandelinstellingen, ouder-en-kind-projecten, speciale moedergroepen, ondersteuning en begeleiding van familieleden en hulp bij het vinden van werk. Daarnaast maakt de Dienst Geestelijke Verzorging van DJI gebruik van vrijwilligers die onder andere helpen bij kerkdiensten¹⁴.

De Raad constateert op grond van zijn werkbezoeken dat binnen penitentiaire inrichtingen en instellingen in uiteenlopende mate van dit historisch gegroeide vrijwilligersaanbod gebruik wordt gemaakt en dat vaste aanspreekpunten voor overleg vaak ontbreken. In beperkte mate is (effect-)onderzoek beschikbaar. Wel zijn diverse zogeheten Social Return On Investment- analyses beschikbaar waarin onder zekere aannames een gunstig maatschappelijk rendement wordt becijferd. Daarbij blijkt dat iedere geïnvesteerde euro zich ruimschoots terugverdient¹⁵. Ex-gedetineerden recidiveren gemiddeld bijna 10% minder dan verwacht als ze begeleid worden door een van de nazorgorganisaties DOOR, Exodus, Moria en Ontmoeting¹⁶, waarbij de inzet van vrijwilligers een relevant onderdeel is van de aanpak.

1.3 Ontwikkelingen op het sanctieterrein in relatie tot de inzet van vrijwilligers

Om het vrijwilligerswerk in de toekomst goed te positioneren in verband met de gewenste aansluiting op en samenwerking met professionele organisaties is het goed om stil te staan bij enkele recente ontwikkelingen op dit terrein. Deze vormen immers mede de relevante omgeving van de vrijwilligersorganisaties. Zonder volledigheid te willen suggereren in het benoemen of beschrijven ervan wijst de Raad met name op de volgende ontwikkelingen.

Meer aandacht voor terugkeer van gedetineerden naar de samenleving

Ruim 70 procent van de gedetineerden pleegt binnen zeven jaar na de gevangenisstraf opnieuw een strafbaar feit. Om de recidive terug te dringen heeft het kabinet onder meer beleid ingezet gericht op de nazorg aan ex-gedetineerden bij terugkeer in de samenleving. Als gevolg van het in juni 2009 gesloten convenant tussen de toenmalige Staatssecretaris van Justitie en de VNG “Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-)gedetineerde burgers” zullen volwassen gedetineerden naar aanleiding daarvan bij ontslag vaker dan in het verleden beschikken over een vorm van huisvesting, zorg, werk en middelen om in de levensbehoeften te voorzien. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij medewerkers maatschappelijke dienstverlening (DJI) en contactpersonen bij de gemeenten. Het betreft een groeimodel waarin het ambitieniveau voor eind 2010 beleidsmatig is gesteld op 80% van de volwassen gedetineerden die het gevangeniswezen verlaten^{17, 18}. Een

¹⁴ Zie noot 8.

¹⁵ Bijvoorbeeld *Gevangenzorg Nederland, 2010; Novius Adviesgroep voor Informatie en organisatie, Effecten en besparingen op maatschappelijke kosten Stichting Exodus Amsterdam, 2006; Novius Adviesgroep voor Informatie en organisatie, Maatschappelijke effecten Stichting Exodus Utrecht, 2009.*

¹⁶ *Moerings en Wartna et al., Recidive na Exodus, Door, Moria of Ontmoeting, onderzoek naar recidive onder oud- bewoners van nazorgorganisaties, 2010.*

¹⁷ *Voor tbs-gestelden geldt een apart ‘nazorgtraject’, als onderdeel van de tbs-behandeling. Via verloven met uiteindelijk transmuraal verlop en proefverlop gaan tbs-gestelden naar buiten, eerst beschermd, daarna via aangeleund wonen naar zelfstandig wonen. Parallel worden in de toekomst burgemeesters via het bestuurlijke infovoorzieningsmodel geïnformeerd over de terugkeer in de gemeenten.*

¹⁸ *Voorjaar 2010 zijn de bevindingen nog niet gunstig: voor zover informatie beschikbaar is (identiteitsbewijs, inkomen en huisvesting) heeft bijna de helft van de ex-gedetineerden direct na detentie ten minste één probleem op één van deze gebieden, terwijl direct voor detentie bijna 40% van de gedetineerden op ten minste één van deze drie leefgebieden een probleem had. De veranderingen kunnen volgens de onderzoekers (nog) niet worden toegewezen aan inspanningen van MMD'ers of gemeentelijke contactpersonen (WODC 2010), p. 11, p. 14.*

uitzondering wordt echter gemaakt voor de (vele) kortverblijvenden bij wie de detentieduur te kort is om tijdens detentie de knelpunten op te lossen. Hier wordt volstaan met een “adequate overdracht” vanuit het gevangeniswezen van informatie aan gemeenten¹⁹.

Voor jeugdige delinquenten vormt het in september 2008 gestarte en in april 2009 landelijk dekkend geworden netwerk- en trajectberaad de relevante overlegstructuur met het oog op nazorg voor alle jeugdige gedetineerden. Hierbij werken de justitiële jeugdinrichtingen, de Raad voor de Kinderbescherming, de jeugdreclassering en gemeenten samen. Hierbij wordt onder andere aandacht besteed aan het betrekken van ouders en de thuissituatie.

Veranderde rol reclassering

Door middel van omvangrijke veranderprocessen op het terrein van advisering aan opdrachtgevers (rechterlijke macht en DJI), het uitvoeren van interventies en taakstraffen en het houden van toezicht op het naleven van bijzondere voorwaarden, heeft de reclassering tegenwoordig nadrukkelijker een positie binnen de strafrechtketen gekregen. Voorheen stond hulp en steunverlening aan gedetineerden voorop en waren bepaalde reclasseringsmedewerkers binnen de penitentiaire inrichtingen werkzaam om gedetineerden voor te bereiden op de terugkeer in de samenleving. De Croes en Vogelvang stellen dat er sprake lijkt te zijn van een verschuiving van landelijk beleid naar het accent op veiligheid en beheersing, waarbij resocialisatie van doel naar middel (om recidive terug te dringen) is verschoven²⁰.

De relatie met de cliënt en aandacht voor begeleiding zijn nu nog steeds belangrijk voor de reclassering maar qua invulling anders dan voorheen en staan meer in het teken van controle en toezicht. Een (ex-)gedetineerde kan, anders dan voorheen, niet verzoeken om begeleiding door de reclassering. Het initiatief daartoe moet uitgaan van een van de justitiële opdrachtgevers (OM, rechter of DJI).

Groeiende verantwoordelijkheden en rol van gemeenten

Gemeenten zijn als gevolg van genoemde ontwikkelingen meer dan voorheen betrokken bij de nazorg van (ex-)gedetineerden. De gemeenten worden sinds 2004 verantwoordelijk geacht voor de coördinatie van nazorg *buiten het justitiële kader*. Beleidsmatig is het streven om een *continue* aanpak te bewerkstelligen tussen Justitie en gemeenten. In de praktijk vergt dit de nodige afstemming. De verschillende maatregelen passen in het voornemen van het Kabinet om de regierol van gemeenten ten aanzien van de openbare orde en veiligheid te versterken.

Tegelijkertijd zijn gemeenten als gevolg van de introductie in 2007 van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) verantwoordelijk om kansen te bieden aan burgers (en dus ook ex-gedetineerden) om weer mee te doen in de maatschappij én hebben zij als taak om beleid te ontwikkelen met het oog op de vrijwillige inzet van burgers. De gemeente speelt daarmee een belangrijke rol bij het stimuleren van een op de vraag van burgers afgestemd (professioneel en vrijwillig) aanbod en het ondersteunen van vrijwilligers²¹.

Landelijk dekkend netwerk veiligheidshuizen

Eind 2009 is een landelijk dekkend netwerk van 45 veiligheidshuizen gerealiseerd. Hierbij werken ketenpartners samen, dat wil (ten minste) zeggen: gemeente, OM, politie, Raad voor de Kinderbescherming en (jeugd)reclassering. In casusoverleg wordt een persoonsgerichte aanpak besproken, met name gericht op jeugdigen, veelplegers en huiselijk geweldplegers.

¹⁹ Bijlage bij TK 2009-2010, 24587, nr. 367.

²⁰ Zie noot 10.

²¹ Zie Kolner en Duijvestein, *WMO en vrijwillige inzet: een handreiking voor gemeenten*, 2007.

De Raad constateert dat de veiligheidshuizen een goede infrastructuur en aanknopingspunt bieden voor samenwerking met vrijwilligers(organisaties), met name bij het initiëren of het monitoren van projecten waarbij vrijwilligers aan (ex-)gedetineerden worden gekoppeld. Naar de indruk van de Raad is dat thans nog niet (systematisch) het geval. Kenmerkend voor en succesfactor bij de Engelse COSA projecten is de nauwe verwevenheid met de (met veiligheidshuizen te vergelijken) Multi Agency Protecting the Public Arrangements (MAPPA)²². Omdat de veiligheidshuizen bij volwassenen vooral gericht zijn op de wat recidive betreft risicovollere doelgroep, zal in de overige gevallen de nazorg vanuit de gemeente moeten worden georganiseerd.

Regionale plaatsing gedetineerden

Het beleid is erop gericht om preventief gehechten in het arrondissement van vervolging te plaatsen en om kortverblijvenden en langverblijvenden in de laatste vier maanden van detentie in het arrondissement van vestiging of het aanpalende arrondissement te plaatsen. Deze plaatsing in doelgroepen is in 2008 gestart en het streven is dit in 2012 volledig te realiseren²³. Hoewel vier maanden in dit verband erg kort is, biedt dit volgens de Raad wel voldoende gelegenheid voor het opbouwen van contacten van vrijwilligers met gedetineerden en deze na ontslag voort te zetten. Gelet op de korte tijdspanne is het dan wel van belang om zo spoedig mogelijk binnen genoemde vier maanden een eerste contact met vrijwilligers te doen plaatsvinden.

Invoering dag- en avondprogramma en weekendactiviteiten

Als onderdeel van het programma Modernisering gevangeniswezen wordt een dagprogramma aangeboden dat volgens de toenmalige Staatssecretaris van Justitie maximaal wordt gericht op het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerden om te werken aan een succesvolle terugkeer in de maatschappij²³. Per 1 september 2010 dienen alle vestigingen een landelijk gelijkgeschakeld dagprogramma te hebben ingevoerd, alsmede een avondprogramma en weekendactiviteiten²⁴.

(Her-)invoering van een avondprogramma en weekendactiviteiten biedt de noodzakelijke extra mogelijkheden om bezoek van vrijwilligers in de avonduren of het weekend te laten plaatsvinden. Dat is noodzakelijk omdat personen met een baan of in opleiding (rolmodellen) anders niet in de gelegenheid worden gesteld om vrijwilliger te worden. De Raad bepleit om bijvoorbeeld in de huisregels van penitentiaire inrichtingen het bezoek van vrijwilligers op te nemen en het model huisregels penitentiaire inrichtingen in die zin aan te passen²⁵.

Financiering vrijwilligersorganisaties

Op landelijk niveau was van 1984 tot 2004 de zogeheten 1%-regeling van kracht, waardoor 1% van het reguliere reclasseringsbudget werd aangewend ten behoeve van de subsidiëring van vrijwilligersorganisaties die niet aan Justitie gelieerd zijn maar zich niettemin actief inzetten voor (ex-)gedetineerden. Die koppeling aan de omvang van het voor reclassering beschikbare budget is losgelaten en de omvang van het voor

²² Höing, Caspers en Vogelvang, *Circles NL: aanpassingsstudie naar COSA, 2009, p.23, p. 26.*

²³ *Bijlage bij TK 2009-2010, 24587, nr. 367.*

²⁴ *TK 2009-2010, 25 587, nr. 377.*

²⁵ *Volgens de Regeling inzake de toelating van niet-justitiegebonden organisaties tot penitentiaire inrichtingen (Staatscourant 1997, nr. 181) kan een gedetineerde op in de huisregels vastgestelde tijden en plaatsen bezoek ontvangen van een medewerker of een vrijwilliger van een op grond van deze regeling aangewezen organisatie. Dit bezoek mag niet in mindering worden gebracht op het reguliere bezoek en zou om die reden (ook) op andere momenten georganiseerd moeten worden. Uit eigen inventarisatie van huisregels van penitentiaire inrichtingen maakt de Raad op dat aan het bezoek van vrijwilligers geen afzonderlijke aandacht wordt besteed en dat alleen het wettelijk minimum van minimaal één uur (regulier) bezoek per week wordt vermeld. Het model huisregels besteedt evenmin aandacht aan bezoek door vrijwilligers.*

vrijwilligersorganisaties beschikbare budget is thans percentueel lager.

De vrijwilligersorganisaties geven aan in onzekerheid te verkeren over de toekomstig te verwachten financiën, hoewel ze niet allemaal (volledig) afhankelijk zijn van financiering door het Ministerie van Justitie²⁶. De Raad acht dit een ongewenste situatie. Een heldere positionering van de vrijwilligersorganisaties, in aanvulling op en samenwerking met de professionele organisaties is noodzakelijk voor continuïteit in het aanbod en het leggen van relaties.

1.4 De meerwaarde van vrijwillige inzet in het kader van sanctietoepassing

De Raad acht de toenemende inzet en samenwerking van professionals in verband met het terugdringen van recidive een positieve ontwikkeling, die versterking nodig heeft en mogelijk is met een goed ondersteund vraaggericht vrijwilligersbeleid. Dat wil zeggen dat niet alleen (ex-)gedetineerden een beroep op vrijwilligers kunnen doen, maar ook beroepskrachten zoals medewerkers maatschappelijke dienstverlening (mmd-ers), contactpersonen nazorg bij gemeenten of vertegenwoordigers van een veiligheidshuis vrijwilligers kunnen inschakelen.

Onderzoek wijst uit dat een crimineel verleden vaak samengaat met verbroken verbindingen met belangrijke anderen: school, werk of omringende samenleving. Dit verlies zorgt onder andere voor het wegvallen van informele sociale controle die uitgaat van deze bindingen. Met name bij persistente daders is het netwerk van conventionele bindingen met familie of met een breder sociaal verband veelal ontmanteld of is het juist nodig dit te ontmantelen. Aanknopingspunt voor het ombuigen van criminele carrières ligt in het verbeteren van de kwaliteit van bindingen met anderen²⁷.

Het hebben van sociale contacten, het herstellen van de betrekkingen met partners, ouders en belangrijke anderen is een van de belangrijkste voorwaarden om zich weer geaccepteerd te voelen en niet terug te vallen in oud gedrag. Vrijwilligers kunnen bij het herstel van deze contacten een essentiële rol spelen. Juist door de vrijwillige inzet en persoonlijke binding van vrijwilligers in zekere zin te beschouwen als vertegenwoordigers van de maatschappij, ontstaan immers nieuwe positieve relaties. Vrijwilligers springen vanuit persoonlijk, menselijk contact in op datgene wat een professional niet of niet meer kan leveren. De binding van een vrijwilliger met een (ex-)gedetineerde is het aansprekende en onderscheidende element dat een beroepsmatige relatie per definitie te boven gaat. Vrijwilligers kunnen hierdoor aanvullend op professionals een grote rol spelen in het kader van het aangaan van nieuwe positieve relaties en het begeleiden van de terugkeer van (ex-)gedetineerden naar de samenleving. Juist hierin wordt zichtbaar dat de inzet van vrijwilligers een wezenlijke bijdrage levert aan de invulling van een goede bejegening van gedetineerden.

Met name in de eerste periode na het ontslag is de kans op recidive het grootst²⁸. Continuïteit in de relatie voor en na ontslag tussen vrijwilliger en degene die met ontslag gaat acht de Raad van essentieel belang in

²⁶ *Vrijwilligerswerk wordt soms mede gefinancierd door gemeenten, kerken, bedrijfsleven (maatschappelijk ondernemen), fondsen en loterijen. Deze financiers geven vaak de voorkeur aan het financieren van projecten in plaats van het geven van algemene subsidies. De inkomsten verminderen als gevolg van de economische crisis. De vrijwilligersorganisaties ervaren een moeizame subsidierelatie met gemeenten die de onzekerheid vergroot. Bron: Ministerie van Justitie, 2010 (zie noot 13).*

²⁷ *Peter Nelissen, Stoppen of doorgaan met criminaliteit? Aanknopingspunten voor het ombuigen van criminele carrières, 2010.*

²⁸ *VNG, Ministerie van Justitie. Samenwerkingsmodel nazorg volwassen ex- gedetineerde burgers. 2009, p.7; Jacobs, Van Kalmthout et al., Toepassing van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke vrijheidsstraf en schorsing van voorlopige hechtenis, 2006, p. 6, p. 57.*

deze kwetsbare periode²⁹. Omdat het opbouwen van de relatie tijdens detentie tijd vergt, is vroegtijdig contact kunnen leggen noodzakelijk alsook een redelijke fysieke nabijheid van de vrijwilliger na ontslag van de gedetineerde.

Door een selectieve inzet en matching van vrijwilligers, kan rekening worden gehouden met verschillen in behoeften in populatie. Jongvolwassen gedetineerden (18 tot 23-jarigen) of allochtonen zouden bijvoorbeeld bij voorkeur gematched worden met personen uit de eigen leeftijds- of peergroup. Dit concept zou verder ontwikkeld en in pilots uitgetest kunnen worden. Tegelijkertijd moet ook duidelijk zijn dat niet voor alle gedetineerden matching met vrijwilligers zinvol of haalbaar is. De Raad meent overigens dat ex-gedetineerden, als zij maatschappelijk goed zijn geïntegreerd, een functie hebben als rolmodel voor gedetineerden. Zij moeten dan wel aan bepaalde alternatieve vereisten voldoen³⁰.

De Raad ondersteunt daarnaast het idee om gebruik te maken van de inzet van vrijwilligers bij de naleving van de bijzondere voorwaarden. Hierbij kan gedacht worden aan de eerder genoemde proef van Reclassering Nederland met COSA³¹. Deze aanpak kan echter worden verbreed. De Raad wijst op de aanpak in Zweden waar intensieve controle zoveel mogelijk gericht is op het eerste gedeelte van de proeftijd en waarbij positieve ervaringen zijn opgedaan met de inzet van vrijwilligers gedurende de proeftijd. Anders dan professionele reclasseringsmedewerkers zijn vrijwilligers niet zozeer gericht op controle, maar kunnen zij het accent leggen op de noodzakelijke hulp- en steunfunctie, eventueel ook buiten de kantooruren³². De Croes en Vogelvang komen in hun beleidsstudie naar de inzet van vrijwilligers binnen Reclassering Nederland met behartenswaardige adviezen voor de mogelijke invulling van vrijwilligers in het kader van toezicht of naleven voorwaarden³³.

Voor personen die op eigen verzoek bezoek willen ontvangen of voor wie de datum van terugkeer in de Nederlandse samenleving nog ver weg is (langgestraften, tbs-gestelden) of helemaal uitblijft (personen die in vreemdelingenbewing blijven ter fine uitplaatsing), ziet de Raad de inzet van vrijwilligers ten slotte vooral in het licht van versterking van een zinvol regime en van een humaan detentieklimaat. Via onderwijsactiviteiten (bijvoorbeeld alfabetisering of talencursus) kunnen gedetineerden met steun van vrijwilligers de detentietijd zinvol doorbrengen; de inzet van vrijwilligers tijdens detentie maakt gedetineerden mogelijk toegankelijker voor bijvoorbeeld TR- trajecten.

1.5 Voorwaarden voor vrijwilligersbeleid in het kader van sanctietoepassing

Op grond van de hiervoor geschetste meerwaarde van vrijwilligers en de recente ontwikkelingen op het sanctieterrein, en mede gelet op de (eigen) beginselen van resocialisatie en zinvol regime, is de Raad ervan

29 Een terugkeer in het oude milieu, vaak nog zonder werk of nog bezig met een opleiding maar daarin gemakkelijk te demotiveren kenmerkt deze kwetsbare periode van ex-gedetineerden. In de periode na ontslag is tegelijkertijd sprake van veel minder frequent toezicht door professionals dan tot het moment van ontslag.

30 Zoals tenminste drie jaar géén recidive, geen alcohol- of drugsproblemen, een verantwoordelijke maatschappelijke positie, baan of bezig met een opleiding.

31 Hierin begeleiden enkele vrijwilligers onder supervisie van een reclasseringswerker een zedendelinquent. De werkwijze is in 1994 in Canada ontwikkeld en vanaf 2002 in Engeland geïntroduceerd. Reclassering Nederland onderzoekt of deze werkwijze ook in de Nederlandse samenleving werkt.

32 Jacobs, Van Kalmthout et al., 2006, p. 7, p.57.

33 Bij cliënten met (alleen) een ondersteuningsbehoefte adviseren De Croes en Vogelvang een vrijwilliger van een vrijwilligersorganisatie in te zetten; voor cliënten met (daarnaast) een signaleringsbehoefte (naleven voorwaarden, therapie of interventie of in kader van toezicht) adviseren zij een interne afdeling binnen de reclasseringsorganisatie op te zetten. Het is daarbij een voorwaarde dat de cliënt zelf de signaleringsbehoefte uit (De Croes en Vogelvang 2010, p. 36-38, p. 49- 52).

overtuigd dat de inzet van vrijwilligers in het kader van sanctietoepassing een nuttige en belangrijke bijdrage kan leveren aan de terugkeer van (ex-)gedetineerden naar de samenleving alsmede aan de goede bejegening van gedetineerden en het verstevigen van een humaan detentieklimaat. De inzet van vrijwilligers verdient vanuit beide invalshoeken een stimulerende en doordachte aanpak op centraal en uitvoerend niveau.

Aan de volgende voorwaarden moet volgens de Raad zijn voldaan, wil vrijwilligersbeleid in het kader van sanctietoepassing effectief zijn:

1. *Gerichtheid op continuïteit van binnen naar buiten*

Na het ontslag verandert de betrokkenheid en de verantwoordelijkheidsverdeling van professionals. Met nadruk merkt de Raad op dat dit bij vrijwilligers anders kan liggen. Met het oog op resocialisatie en het ondersteunen van (ex-)gedetineerden bij de terugkeer in de samenleving heeft continuïteit in contacten tussen een vrijwilliger en degene die met verlof gaat, grote toegevoegde waarde. De inzet van vrijwilligers voor en na ontslag van een gedetineerde kan deze “knip” in professionele verantwoordelijkheden in praktisch en persoonlijk opzicht verzachten tijdens een vanuit recidive-oogpunt kwetsbare periode, en daarmee van doorslaggevend belang zijn. Om de noodzakelijke binding mogelijk te maken is het dan wel van belang dat tijdens detentie zo spoedig mogelijk na definitieve plaatsing van de ingeslotene in de (regionale) inrichting contact kan worden gelegd met de vrijwilliger. Bij voorkeur houdt dit contact daarna tot enige tijd na ontslag van de gedetineerde aan.

2. *De Minister van Justitie is verantwoordelijk voor het stimuleren en faciliteren van de inzet van vrijwilligers in penitentiaire inrichtingen en instellingen*

De inzet van vrijwilligers tijdens detentie is niet alleen van belang voor zover die gericht is op de ondersteuning van de terugkeer van een gedetineerde naar de samenleving. Voor ingeslotenen die op eigen verzoek bezoek willen ontvangen of voor wie de datum van terugkeer in de samenleving nog ver weg is of uitblijft (zoals in de uitzetcentra voor vreemdelingen), ziet de Raad de inzet van vrijwilligers in het licht van versterking van een zinvol regime en humaan detentieklimaat. De inzet van vrijwilligers verdient om beide redenen stimulering en goede ondersteuning. Voor alle DJI-sectoren (gevangeniswezen, jeugd, tbs) zou een transparante procedure met een redelijke doorlooptijd moeten gelden om organisaties die vrijwilligers in het kader van sanctietoepassing willen inzetten als niet Justitiegebonden organisatie (NJO) te erkennen. In die toelatingsregeling kunnen selectie- en deskundigheidseisen aan vrijwilligers worden gesteld of aangescherpt. Met vrijwilligersorganisaties die aan de gestelde eisen voldoen, kunnen landelijk en lokaal goede samenwerkingsrelaties worden opgebouwd. Het Ministerie van Justitie kan het draagvlak voor de inzet van vrijwilligers vergroten en stimuleren door vrijwilligersorganisaties beleidsmatig te positioneren in relatie tot professionele justitiële organisaties, zoals DJI en reclassering en samenwerkingsverbanden in het kader van nazorg (gemeenten, veiligheidshuizen). Directeuren van penitentiaire inrichtingen kunnen de inzet van vrijwilligers stimuleren door bezoektijden meer af te stemmen op de mogelijkheden van vrijwilligers, bijvoorbeeld doordat bezoek niet alleen overdag maar ook 's avonds of in het weekend kan plaatsvinden. Dit is van belang om mensen met baan of opleiding (rolmodellen) ook als vrijwilliger te binden.

3. *Helderheid over de rol en verantwoordelijkheden van vrijwilligers*

Een heldere afbakening van de taken en verantwoordelijkheden tussen professionals en vrijwilligers is een voorwaarde voor iedere succesvolle samenwerking. De Raad stelt voorop dat de verantwoordelijkheid

voor toezicht of begeleiding van een (ex-)gedetineerde te allen tijde bij professionals ligt. Vrijwilligers zijn geen pseudo professionals en moeten dat ook niet worden. De inzet van vrijwilligers is complementair aan en komen niet in de plaats van die van professionals. Vrijwilligers moeten professionals niet (willen) vervangen maar vanuit binding van mens tot mens een (ex-)gedetineerde aanspreken. De basis is “vertrouwen”, de relatie is doorslaggevend. Vormen van evangelisatie of zendingswerk met religieuze achtergrond zijn niet de bedoeling. Wanneer motivatie of inspiratie voor het werken met (ex-)gedetineerden voortkomt uit bijvoorbeeld een religieuze achtergrond dient een vrijwilliger zich te onthouden van pogingen om de eigen levensbeschouwelijke overtuiging over te brengen naar derden. Goed geïntegreerde ex-gedetineerden kunnen overtuigende en bemoedigende rolmodellen zijn. Wanneer een VOG-verklaring vanwege het justitiële verleden niet tot de mogelijkheden behoort, kunnen vervangende vereisten worden gehanteerd³⁴.

4. *Vrijwilligersorganisaties worden voldoende gefaciliteerd bij het uitoefenen van hun taken zodat de continuïteit gewaarborgd is*

Van vrijwilligersorganisaties kan niet worden gevraagd door middel van scholing en intervisie in hun vrijwilligers of in samenwerkingsrelaties te investeren als de financiering van hun werk onzeker is. Een belangrijke voorwaarde is daarom dat de financiering (bij voorkeur meerjarig) voldoende zekerheid biedt. Enkele rendementsstudies laten zien dat iedere geïnvesteerde euro daarbij ruimschoots wordt terugverdiend³⁵. Een andere bron van onzekerheid, zoals het periodiek opnieuw aanvragen van erkenning als niet Justitiegebonden organisatie, dient transparant en qua frequentie en tijdsbeslag beperkt te zijn. Een goede uitoefening van taken vereist bovendien wederzijdse informatie-uitwisseling en goede afspraken met (vaste) contactpersonen van professionele organisaties waarmee zij samenwerken.

5. *De meerwaarde van de inzet van vrijwilligers in het kader van sanctietoepassing is aantoonbaar*

Omdat de inzet van vrijwilligers in de vrije tijd plaatsvindt en relatief weinig kost moeten verantwoordingsprocedures bij voorkeur tot een minimum beperkt blijven. Dat neemt echter niet weg dat (ook) van vrijwilligersorganisaties gevraagd mag worden de meerwaarde van de inzet van vrijwilligers aan te tonen, bijvoorbeeld om best practices vast te stellen. Ook kan worden nagegaan of gerichte inzet en matching van vrijwilligers aan specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld jeugdigen of allochtonen) toegevoegde waarde biedt. Een experimenterende en lerende werkwijze kan tot een succesvolle aanpak van tot dusverre lastig te benaderen doelgroepen leiden.

³⁴ Zie noot 30.

³⁵ Zie noot 15.

2. Reactie op de conceptbeleidsvisie van het Ministerie van Justitie

2.1 Inleiding en achtergrond

In bijlage 1 zijn de hoofdlijnen van de conceptbeleidsvisie van het Ministerie van Justitie samengevat. De Raad baseert de in dit hoofdstuk opgenomen reactie met betrekking tot de conceptbeleidsvisie op de in het vorige hoofdstuk omschreven positionering van het vrijwilligerswerk in het algemeen en de in paragraaf 1.5 geformuleerde voorwaarden in het bijzonder.

2.2 Reactie op de conceptbeleidsvisie

Het doel van de beleidsvisie van het Ministerie van Justitie is “dat het vrijwilligerswerk voor (ex-)justitieel ingeslotenen vanaf 2011 op een inhoudelijk te verantwoorden, objectieve en verantwoorde manier door het ministerie wordt ondersteund”. De Raad acht de conceptbeleidsvisie daartoe een noodzakelijke maar nog niet voldoende stap in de goede richting. Positief valt te waarderen dat vrijwilligers na enige jaren van afwezigheid weer op de beleidsagenda staan en dat een aanzet tot regulering en kaderstelling wordt gemaakt waarbij tegelijkertijd het besef doorklinkt dat dit een ontwikkeling van langere termijn is. Het feit dat een en ander in een interactief proces met de vrijwilligersorganisaties tot stand is gekomen valt eveneens positief te waarderen.

De Raad plaatst echter ook een aantal kanttekeningen bij de conceptbeleidsvisie:

1. De inhoudelijke en beleidsmatige inbedding van de inzet van vrijwilligers in het kader van sanctietoepassing verdient verdere doordenking. Vanuit het perspectief van de Raad zou de inzet van vrijwilligers bij (ex-)gedetineerden meer dan in de conceptbeleidsvisie gebeurt in het licht van resocialisatie, terugkeer naar de samenleving en verbetering van het detentieklimaat dienen te staan en consequenties te hebben. Deze of andere inhoudelijke doelstellingen worden echter niet genoemd in de desbetreffende paragraaf van de conceptbeleidsvisie. De notie om in verband met continuïteit van binnen naar buiten tijdig contact te leggen en te stimuleren tussen vrijwilliger en gedetineerde met het oog op diens terugkeer in de samenleving ontbreekt, mogelijk mede als gevolg daarvan. In de conceptbeleidsvisie wordt de verantwoordelijkheid voor het vrijwilligerswerk van de Minister van Justitie zonder verdere inhoudelijke toelichting te strikt beperkt tot de looptijd van de strafrechtelijke titel of een door de rechter of officier opgelegde voorwaarde (kort samen te vatten als vallend binnen een justitieel kader). In het geval van de relatief goedkope inzet van vrijwilligers is volgens de Raad een (iets) ruimere termijn met het oog op het behouden en uitbreiden van het sociaal kapitaal van de ex-gedetineerde op zijn minst te overwegen. De knip in de professionele verantwoordelijkheidsverdeling tussen Justitie en gemeente, samenvallend met binnen of buiten justitieel kader, wordt volgens de Raad anders onnodig versterkt en verdiept. De inzet van een vrijwilliger voor en na ontslag van de gedetineerde kan deze knip in professionele verantwoordelijkheden in praktisch en persoonlijk opzicht verzachten, hetgeen juist in de kwetsbare periode na ontslag vanuit recidive-oogpunt van doorslaggevende betekenis kan zijn. Ook het in algemene zin via subsidievoorwaarden uitsluiten van subsidiëring van bijvoorbeeld vrijwilligers die “familieleden niet zijnde partner of kinderen” ondersteunen is vanuit resocialisatie doeleinden volgens de Raad niet verstandig. Zoals in paragraaf 1.4 is betoogd kan het soms nodig zijn om de relaties met de directe familie te ontmantelen en andere positieve relaties (sociaal kapitaal) te versterken. Dat kan bij partners of kinderen maar ook bij ouders, broers, zussen, of anderen het geval zijn. Het is niet duidelijk waarom de inzet van vrijwilligers in het ene geval wel en in het andere geval niet subsidiabel zou zijn, zoals nu wordt voorgesteld in de conceptbeleidsvisie.

2. Vanuit het besef van het belang van vrijwilligers voor de resocialisatie en het aangaan van positieve sociale relaties voor (ex-)gedetineerden kan de inzet ervan in het kader van sanctietoepassing sterker worden gestimuleerd dan in de conceptbeleidsvisie naar voren komt. De constatering in de conceptbeleidsvisie dat (anders dan bij het gevangeniswezen en de detentie- en uitzetcentra voor vreemdelingen) voor de forensisch psychiatrische centra en klinieken en voor de justitiële jeugdinstellingen geen toelatingsregelingen gelden wordt niet gevolgd door (enig) voornemen om voor deze sectoren alsnog een dergelijke toelatingsregeling te ontwikkelen of onder reikwijdte van de bestaande regelingen te laten vallen. Voor de Raad is niet duidelijk of en waarom de inzet van vrijwilligers niet ook in deze sectoren beleidsmatig gestimuleerd en gereguleerd zou worden. Zonder inhoudelijke toelichting wordt in de conceptbeleidsvisie voorts opgemerkt dat “professionele organisaties terughoudend dienen te zijn in het aantrekken van vrijwilligers in hun organisaties”. De Raad vraagt om heroverweging van deze stellingname en verwijst voor een meer genuanceerde benadering naar de recent opgestelde en eerder in dit advies aangehaalde beleidsstudie naar de mogelijke inzet van vrijwilligers binnen de reclassering. Hierbij wordt voor de inzet van vrijwilligers met een signaleringsfunctie (van mogelijke terugval van een justitiabele) geadviseerd om een afdeling binnen de reclassering op te zetten³⁶.

In de conceptbeleidsvisie krijgt een directielid van een penitentiaire inrichting of instelling het vrijwilligerswerk in portefeuille. De Raad acht dit een goede ontwikkeling. Echter de gevolgtrekking in de conceptbeleidsvisie dat in verband met de finale zeggenschap van de directeur “kaderstelling vanuit concernniveau minimaal zal zijn” deelt de Raad niet. Met te weinig centrale kaderstelling (ambities) zullen naar verwachting van de Raad de huidige verschillen in voorwaarden waaronder vrijwilligerswerk wordt uitgevoerd en de grote verschillen in het gebruik daarvan niet verdwijnen. Ruimte voor lokale invulling en diversiteit blijft overigens wel geboden.

Door het eisen van een VOG-verklaring kunnen personen met een justitieel verleden worden uitgesloten als vrijwilliger, terwijl zij overtuigende en bemoedigende rolmodellen kunnen zijn en in dergelijke gevallen alternatieve voorwaarden voor betrouwbaarheid van de persoon in kwestie kunnen worden gehanteerd. Tot slot wijst de Raad in het kader van stimuleren van de inzet van vrijwilligers nog op de wenselijkheid dat vrijwilligers ook in de avonden of in het weekend worden toegelaten. Dit is van belang om mensen met baan of opleiding (rolmodellen) ook als vrijwilliger te binden.

3. De Raad adviseert de inzet van vrijwilligers meer vraaggericht te maken, en daarmee te relateren aan de behoefte van de ingeslotene (op diens initiatief of dat van een professional). Door bij selectie en matching van vrijwilligers met een (ex-)justiabele te letten op de behoeften bij bepaalde doelgroepen kan worden nagegaan of een gerichte inzet en matching van vrijwilligers (bijvoorbeeld bij jeugdigen of allochtonen) toegevoegde waarde biedt. Een experimenterende en lerende werkwijze kan tot een succesvolle aanpak van een tot dusverre lastig te benaderen doelgroep leiden. Onderzoek naar de effecten van de inzet van vrijwilligers op bijvoorbeeld recidive wordt in de conceptbeleidsvisie niet voorzien of gestimuleerd doch acht de Raad gewenst, mede gelet op de investeringen die hier gedaan worden (belangeloze inzet, scholing, toelating, facilitering).
4. Financieel en organisatorisch wordt de vrijwilligersorganisaties weinig zekerheid geboden. Met de aankondiging in de conceptbeleidsvisie dat “zoals bij alle rijksuitgaven het niet uitgesloten is dat het budgettaire kader (€ 1,6 miljoen in 2011) de komende kabinetsperiode aan een herijking zal worden onderworpen”, wordt slechts in beperkte mate financiële zekerheid geboden. De Raad begrijpt

³⁶ Zie ook noot 33.

dat dit met het oog op de komende bezuinigingen een realistische formulering is. Mede in het licht van deze mogelijke nadere afwegingen zorgt het voornemen om “wanneer de aanvragen de beschikbare budgettaire ruimte voor het vrijwilligerswerk overschrijden, zullen de aanvragen die aan de voorwaarden voldoen naar rato worden toegekend” echter voor onnodige onzekerheid onder vrijwilligersorganisaties. Ter voorkoming van versnippering van energie en financiële middelen adviseert de Raad in een dergelijke situatie prioriteiten te stellen en met een beperkt aantal organisaties een duurzame relatie aan te gaan. Het Ministerie van de Justitie kan vrijwilligersorganisaties overigens ook in andere dan financiële zin ondersteunen en zekerheid bieden door ze in de juiste context en samenwerkingsverbanden te positioneren.

3. Conclusie en aanbevelingen

3.1. Conclusie

Op grond van de meerwaarde van vrijwilligers, de beschreven ontwikkelingen op het sanctieterrein, en gelet op de (eigen) beginselen van resocialisatie en zinvol regime, is de Raad ervan overtuigd dat de inzet van vrijwilligers in het kader van sanctietoepassing een nuttige en belangrijke bijdrage kan leveren aan de terugkeer van (ex-)gedetineerden naar de samenleving alsmede aan het verstevigen van een humaan detentieklimaat. De inzet van vrijwilligers verdient vanuit beide invalshoeken een stimulerende en doordachte aanpak op centraal en uitvoerend niveau. Door vraaggericht te werken kunnen vrijwilligers aansluiten bij de persoonlijke begeleidingsbehoefte van justitiabelen. Dit draagt bij aan het persoonlijke, menselijke contact dat kenmerkend is voor het werk van vrijwilligers.

3.2. Aanbevelingen

Aan de Minister van Justitie

- Versterk binnen en buiten Justitie het draagvlak voor een vraaggerichte inzet van vrijwilligers in het kader van sanctietoepassing;
- Pas de toelatingsregeling voor niet-Justitiegebonden organisaties aan door een reactietermijn op te nemen en de reikwijdte te verbreden (alle DJI-sectoren) en het nut en de noodzaak te verduidelijken: de toegang is geen noodzakelijk kwaad maar een gewenste ontwikkeling. Verduidelijk aan alle betrokken organisaties de aan toelating verbonden rechten en plichten;
- Draag er zorg voor dat in de overdracht van informatie aan gemeenten in het kader van nazorg de (gewenste) inzet van vrijwilligers wordt meegenomen;
- Stel kaders vast voor selectie- en scholingsbeleid van vrijwilligers en beleg de verantwoordelijkheid hiervoor op landelijk niveau.

Aan DJI

- Versterk intern het draagvlak voor de inzet van vrijwilligers in het kader van sanctietoepassing;
- Maak de inrichtingsdirecteur verantwoordelijk voor het stimuleren van de inzet van vrijwilligers tot gedetineerden;
- Benoem vaste contactpersonen voor informatie-uitwisseling en afspraken met vaste contactpersonen van vrijwilligersorganisaties;
- Besteed in het uitvoeringsbeleid (bijvoorbeeld model huisregels) aandacht aan nut en noodzaak van de toegang van vrijwilligers en de hieraan verbonden rechten en plichten (bezoek vrijwilliger wordt niet in mindering gebracht op en vindt daarom bij voorkeur plaats op ander moment dan regulier bezoek);
- Organiseer de bezoektijden zo dat personen die werken of opleiding volgen ook in de gelegenheid zijn om vrijwilliger te worden (dus ook in avonden of in het weekend).

Aan gemeenten

- Besteed in het vrijwilligersbeleid aandacht aan de inzet van vrijwilligers bij (ex-)gedetineerden en leg een relatie met het gemeentelijk nazorgbeleid voor ex-gedeteneerden;
- Benoem vaste contactpersonen (bijvoorbeeld gemeentelijke contactpersonen nazorg) voor overleg met vaste contactpersonen van vrijwilligersorganisaties.

Aan vrijwilligersorganisaties

- Benoem vaste contactpersonen voor overleg met vaste contactpersonen professionele organisaties (DJI, gemeentelijk contactpunt nazorg)
- Ontwikkel (gezamenlijk) deskundigheid van vrijwilligers in samenwerking met professionele samenwerkingspartners
- Maak op casusniveau voor alle betrokkenen helder met welk doel (begeleiden terugkeer samenleving of bijdragen aan humaan detentieklimaat) vrijwilligers worden ingezet.

Algemeen

- Onderzoek omvang, nut en randvoorwaarden voor vraaggerichte inzet van vrijwilligers in het kader van sanctietoepassing;
- Richt pilots in gericht op specifieke groepen delinquenten en evalueer deze.

Bijlage

Beschrijving hoofdlijnen conceptbeleidsvisie Ministerie van Justitie

In deze bijlage wordt het beleidskader in de conceptbeleidsvisie van het Ministerie van Justitie beschreven zoals die op 6 mei 2010 voor consultatie aan de Raad is voorgelegd³⁷.

De reactie van de Raad op dit conceptbeleidskader is in hoofdstuk 2 van dit advies opgenomen.

Inleiding

Geconstateerd wordt dat het binnen Justitie tot nu toe ontbrak aan een samenhangende visie op het vrijwilligerswerk. Het doel van de beleidsvisie is dat het vrijwilligerswerk voor (ex-)justitieel ingesloten en vanaf 2011 op een inhoudelijk te verantwoorden, objectieve en transparante manier door het ministerie wordt ondersteund. De invoering van de beleidsvisie moet er toe leiden dat het vrijwilligerswerk een bestendige en hem toekomende plaats in de sanctietoepassing krijgt. De reikwijdte wordt bepaald door vrijwilligerswerk voor in het buitenland gedetineerde Nederlanders en het vrijwilligerswerk in het kader van voorlichting op scholen buiten beschouwing te laten.

Doelstellingen

In de conceptbeleidsvisie van het Ministerie van Justitie wordt de Minister van Justitie verantwoordelijk geacht voor het vrijwilligerswerk *tijdens de looptijd van de strafrechtelijke titel in de vorm van een straf of maatregel of een door de rechter of de officier van Justitie opgelegde voorwaarde*. Het vrijwilligerswerk is anders dan het werk van professionele krachten van DJI en reclassering doordat ze geen deel uitmaken van het justitiële systeem en onbevangen contacten kunnen aangaan. Vrijwilligers kunnen het belang van ingesloten en voorop zetten, in tegenstelling tot professionals die het belang van ingesloten en in het kader van de sanctietoepassing moeten inperken. Professionele organisaties moeten terughoudend zijn in het aantrekken van vrijwilligers in hun organisatie. Wel kunnen organisaties als DJI en reclassering samenwerken met vrijwilligersorganisaties om de belangen van (ex-)ingesloten en zo optimaal mogelijk te behartigen.

Te subsidiëren activiteiten

Om voor ondersteuning door Justitie in aanmerking te komen moet het vrijwilligerswerk bijdragen aan een humaan detentieklimaat en/of de reïntegratie van de justitiabele in de samenleving en gericht zijn op personen met een justitieel kader. Een groot aantal activiteiten blijft onder voorwaarden voor subsidiëring in aanmerking komen (zoals het afleggen van bezoeken, het ondersteunen van diensten en vieringen, groepsbijeenkomsten, deelnemen aan geestelijk verzorging, verzorgen van cursussen of praktische zaken). Echter het begeleiden en ondersteunen van justitieel ingesloten en na hun terugkeer in de samenleving; het ondersteunen van familieleden *niet zijnde* partner of kinderen van ingesloten en; en het organiseren van contacten tussen gedetineerden en niet-gedetineerden via relatiebemiddeling worden expliciet genoemd als voorbeelden om niet langer voor subsidie in aanmerking te komen.

Het vrijwilligerswerk zou in aard en omvang moeten uitbreiden naar geografische witte vlekken, meer mogelijkheden tot groepsbezoeken met name bij detentie- en uitzendcentra, meer flexibiliteit bij de toelating tot vrijwilligers, de ingeslotene zou moeten bepalen of hij of zij van het vrijwilligersaanbod gebruik wil maken en er zouden meer allochtone organisaties moeten komen. In 2011 bedraagt de totale subsidie € 1,6 miljoen. Tevens wordt aangekondigd dat het budgettaire kader de komende kabinetsperiode mogelijk zal moeten

³⁷ Adviesaanvraag Ministerie van Justitie d.d. 6 mei 2010 (brief met kenmerk 5653174/10/DSP). Conceptbeleidsvisie Vrijwilligerswerk bij de sanctietoepassing.

worden herijkt. Wanneer de aanvragen de beschikbare ruimte voor het vrijwilligerswerk overschrijden zullen de aanvragen die aan de voorwaarden voldoen naar rato worden toegekend.

Subsidievoorwaarden voor vrijwilligersorganisaties en aanbevelingen voor DJI

De tabel geeft weer welke subsidievoorwaarden (richting vrijwilligersorganisaties) en aanbevelingen (richting DJI) in de conceptbeleidsvisie zijn voorzien.

<i>Onderwerp</i>	<i>Subsidievoorwaarden (m.b.t. vrijwilligersorganisaties)</i>	<i>Aanbevelingen (m.b.t. DJI)</i>
Selectie, screening en matching	<ul style="list-style-type: none"> Vrijwilligersorganisaties leggen eisen aan vrijwilligers vast in competentieprofiel Selectie vrijwilligers vindt plaats aan de hand van competentieprofiel Kandidaat-vrijwilligers moeten VOG overleggen 	<ul style="list-style-type: none"> (evt.) screening op veiligheidsrisico's is verantwoordelijkheid inrichting of instelling screeningsvoorwaarden worden aan vrijwilligersorganisatie kenbaar gemaakt per doelgroep overleggen vrijwilligersorganisatie en instelling/ inrichting over matching vrijwilliger
Formalisering	<p>Vrijwilligersorganisaties sluiten contract met iedere vrijwilliger waarin wordt bepaald:</p> <ul style="list-style-type: none"> verplichtingen vrijwilliger bij uitvoering activiteiten geheimhouding aansprakelijkheidsverzekering onkostenvergoeding deelname deskundigheidsbevordering 	
Toelating en Faciliteiten		<ul style="list-style-type: none"> In NJO-regeling en toelatingsregeling voor Detentie- en Uitzetcentra wordt verwijzing opgenomen naar hier opgenomen subsidievoorwaarden Vrijwilligerswerk krijgt vaste plaats in het nieuwe dagprogramma Evt. weigering van vrijwilliger wordt door directeur inrichting of instelling gemotiveerd
Deskundigheidsbevordering en kwaliteit	Vrijwilligersorganisatie draagt zorg voor periodieke, gestructureerde deskundigheidsbevordering	<ul style="list-style-type: none"> Vanuit inrichting en instelling wordt bijdrage geleverd aan deskundigheidsbevordering m.b.t. kennis en inzicht in sanctietoepassing
Begeleiding, toezicht en afstemming	Iedere vrijwilligersorganisatie stelt coördinator aan ter begeleiding vrijwilligers en als aanspreekpunt voor inrichting of instelling	<ul style="list-style-type: none"> Binnen leiding inrichting of instelling is portefeuillehouder vrijwilligerswerk DJI stelt landelijk contactpersoon aan Over afstemming tussen werk beroepskrachten en vrijwilligers worden afspraken gemaakt

Informatie-voorziening en communicatie		<ul style="list-style-type: none"> • Bij voldoende draagvlak worden regionale overleggen opgezet tussen inrichtingen en vrijwilligersorganisaties • Inrichtingen en vrijwilligersorganisaties maken afspraken over periodiek overleg en schriftelijke infovoorziening • Een systematische vorm van interne en externe informatievoorziening wordt opgezet over aard en omvang vrijwilligerswerk • Jaarlijkse dialoogbijeenkomst die door Justitie/DJI en vrijwilligersorganisaties gezamenlijk wordt voorbereid
--	--	---

In het ontwikkelperspectief dat voor de toekomst wordt geschetst overbrugt het vrijwilligerswerk volgens de conceptbeleidsvisie de kloof tussen detentie en vrije samenleving, neemt de aandacht voor rendement bij vrijwilligersorganisaties toe, wordt in doelgerichte programma's gewerkt en de kwaliteit van vrijwilligers verder opgevoerd en gewaarborgd. Voor financiering richten vrijwilligersorganisaties zich meer op andere partijen dan justitie, die op basis van ingediende plannen bereid zouden zijn om ook inhoudelijk mee te helpen om doelstellingen te realiseren. De vrijwilligersorganisaties zullen meer investeren in goede samenwerkingsrelaties met justitiële en maatschappelijke organisaties.

Ten opzichte van de inrichtingen heeft het Ministerie van Justitie in beperkte mate een regulerende, maar vooral een coördinerende en stimulerende rol. De finale zeggenschap over vrijwilligerswerk ligt volgens de conceptbeleidsvisie van het Ministerie van Justitie bij de directeur van de inrichting of instelling. Dat betekent dat centrale kaderstelling ten aanzien van vrijwilligerswerk minimaal zal zijn. Ten opzichte van andere overheden heeft het Ministerie van Justitie een afstemmende rol, bijvoorbeeld richting gemeenten in verband met de "toekomstige knip in subsidieverlening voor nazorg".

Hoofdstuk 2 bevat de reactie van de Raad op de hiervoor samengevatte conceptbeleidsvisie.

Bronvermelding

Carla Kolner & Paul Duijvestein, *WMO en vrijwillige inzet: een handreiking voor gemeenten*, Amsterdam, DSP-groep, 2007

De Croes en Vogelvang. *Vrijwilligers binnen Reclassering Nederland. Een beleidsstudie naar de grenzen, mogelijkheden en betekenisvolle verhalen*, Avans hogeschool, Expertisecentrum veiligheid, april 2010

Gevangenzorg Nederland, *Gevangen + werk = 64% rendement*, Noaber foundation, Rosmersholm Professional Services, SROI 'De Aansluiting' 2010

G. Weijters en P.A. More, *De monitor nazorg ex-gedetineerden: ontwikkeling en eerste resultaten*, Den Haag, WODC, 2010

Kees Schuyt en Max Kommer (red.). *Niet bij straf alleen; de spanning tussen idealisme en realisme in het reclasseringswerk*, Amsterdam University press, 1998

Mechtild Höing, Jeanne Caspers & Bas Vogelvang, *Circles NL: aanpassingsstudie naar COSA, cirkels voor Ondersteuning, Samenwerking en Aanspreekbaarheid in Nederland*, 's-Hertogenbosch, Programmabureau Circles NL, 2009

Ministerie van Justitie, brief met kenmerk 5653174/10/DSP, *Conceptbeleidsvisie Vrijwilligerswerk bij de straftoepassing*, 2010

M.J.G. Jacobs, M.J.G., A.M. van Kalmthout en M.Y.W. von Bergh, *Toepassing van bijzondere voorwaarden bij voorwaardelijke vrijheidsstraf en schorsing van de voorlopige hechtenis bij volwassenen*, Tilburg, IVA, 2006

Novius Adviesgroep voor Informatie en organisatie, *Effecten en besparingen op maatschappelijke kosten Stichting Exodus Amsterdam*, augustus 2006

Paul Dekker, Joep de Hart & Laila Faulk, *Toekomstverkenning vrijwilligerswerk 2015*, Den Haag: SCP, 2007

Paul Dekker en Joep de Hart (red.), *Vrijwilligerswerk in meervoud : civil society en vrijwilligerswerk 5*, Den Haag: SCP, 2009

Peter Nelissen, *Stoppen of doorgaan met criminaliteit? Aanknopingspunten voor het ombuigen van criminele carrières*, Exodus- lezing, 15 april 2010

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Doorpakken; Maatschappelijke re-integratie en nazorg voor ex-gedetineerden*, Den Haag, 2010

Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, *Goed bejegenen: beginselen voor het omgaan met ingeslotenen*, Den Haag, 2010

Van Wingerden, Alberda, Moerings, Wartna en Van Wilsem. *Recidive na Exodus, Door, Moria of Ontmoeting: onderzoek naar recidive onder oud- bewoners van nazorgorganisaties*, 2010

VNG, Ministerie van Justitie, *Samenwerkingsmodel Nazorg volwassen (ex-) gedetineerde burgers gemeentelijke justitie*, Den Haag, VNG, juni 2009