

Particuliere reclassering en overheid in Nederland sinds 1823

Het onderzoek en de publikatie van dit proefschrift werden mede mogelijk gemaakt door:

- het Ministerie van Justitie, Directie Beleid, Sector Onderzoek en Analyse
- de Stichting Reclassering Nederland

RIJKSUNIVERSITEIT GRONINGEN

**Particuliere reclassering en overheid in
Nederland sinds 1823**

Proefschrift

ter verkrijging van het doctoraat in de
Letteren
aan de Rijksuniversiteit Groningen
op gezag van de Rector Magnificus Dr F. van der Woude
in het openbaar te verdedigen op donderdag 18 januari 1996
des namiddags te 4.00 uur

door

Jean-Paul Heinrich

geboren op 5 juni 1967
te 's-Gravenhage

Promotores:

Prof. dr A.H. Huussen
Prof. mr S. Faber

Voorwoord

Als er in bijna twee eeuwen reclasseringshistorie al een constante is aan te wijzen, dan is dit wel de voortdurende toename van het belang van de reclassering binnen de strafrechtspleging. Het is mijn overtuiging dat de reclassering niet slechts bogen kan op een eerbiedwaardig verleden, maar dat zij ook thans en in de toekomst een belangrijke bijdrage heeft te leveren aan de kwaliteit van strafrechtspleging en samenleving.

Aan de totstandkoming van dit boek heb ik de afgelopen vier jaar met bijzonder veel plezier gewerkt. Ofschoon het schrijven van een dissertatie in eerste aanleg een solistische bezigheid is, had ik het onderzoek niet kunnen volbrengen zonder de raadgevingen en aanmoediging van een groot aantal personen. Van hen wil ik er hier een aantal in het bijzonder bedanken. In de eerste plaats gaat mijn dank uit naar mijn beide promotores, A.H. Huussen en S. Faber. Ik waardeer de grote vrijheid die zij mij in de onderzoeksfase lieten. Regelmatig werden de vorderingen van het onderzoek voorgelegd aan mijn begeleidingscommissie, bestaande uit mr A.G. Bosch, drs R.J.M. Ros, mr H.V. Koppe, mevr. drs E.M. Naborn en mevr. dr J. Smit. Hun opbouwende kritiek ben ik in hoge mate op prijs gaan stellen.

Mijn goede vriend Rens Koenraad is mij zowel aan het begin, als aan het eind van mijn onderzoek behulpzaam geweest. Veel van zijn minutieuze commentaar op het manuscript heb ik ter harte genomen en ik vind dat dit het eindresultaat ten goede is gekomen.

In het kader van het onderzoek heb ik een groot aantal gesprekken gevoerd met (oud-)medewerkers van de reclassering. Meestal ging het om oriënterende gesprekken die mij in staat stelden het bronnenmateriaal beter te doorgronden en mijn hypothesen aan te scherpen. Van hen wil ik in het bijzonder Melle Dotinga danken. Zijn expertise strekte zich niet slechts uit over de periode waarin hij directeur van de ARV was, maar behelsde tevens een lange termijnvisie op de geschiedenis van de reclassering, die ik op een aantal momenten als startpunt heb kunnen gebruiken.

Bij Henk Beukers van de Stichting Reclassering Nederland, klopte ik nooit tevergeefs aan met mijn verlanglijstjes. Hij heeft mij geholpen bij het leggen van contacten en met de exploratie van het meer recente bronnenmateriaal.

Ingeborg Bajema wil bedanken voor de Engelse samenvatting die zij, ondanks haar vele verplichtingen, voor mij schreef.

Gedurende het onderzoek heb ik talloze uren doorgebracht in het Rijksarchief in Noord-Brabant. De behulpzaamheid van de medewerkers van studiezaal en bibliotheek heb ik zeer gewaardeerd.

De hoogleraren dr K. van Berkel, dr F.L. van Holthoon en mr C. Kelk maakten deel uit van de promotiecommissie die een laatste kritische blik op het manuscript heeft geworpen.

Inhoud

Lijst van afkortingen	13
Inleiding	15
Probleemstelling	17
Reclassering: een vorm van particulier initiatief	19
Plaatsbepaling	21
Methode van onderzoek; indeling der hoofdstukken; periodisering	24
Bronnenmateriaal	24

EERSTE DEEL

1. Reclassering en overheid in de negentiende eeuw (1823-1886)	29
1. De oprichting van het Nederlandsch Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen	29
2. Hulp na ontslag	37
3. Het Genootschap en het gevangeniswezen	43
3.1. School- en godsdienstonderwijs en arbeid	45
3.2. Het Genootschap en het penitentiair overheidsbeleid	50
Jeugdgevangenis en classificatie van gevangenen	52
Invoering van de cellulaire opsluiting	55
2. Veranderingen rond de eeuwwisseling (1886-1910)	63
1. Kentering in de opvattingen over de taken van de overheid	64
2. Een nieuwe opvatting over strafrecht	68
3. Veranderingen binnen de reclassering en het Genootschap in het bijzonder	71
3.1. Toenemende concurrentie voor het Genootschap	74
3.2. Modernisering van de reclassering	76
4. Overheid en reclassering. Aanzetten tot staatsbemoeienis	80
4.1. Totstandkoming van een wettelijke subsidieregeling	81
4.2. De reclasseringsregeling als deelantwoord op sociale problemen	83
4.3. De verhouding tussen overheid en particuliere reclassering	85
Open stelsel	90
Reclasseringsraden	92
Subsidiëring	93
5. Directe gevolgen van de eerste Reclasseringsregeling	96

TWEEDE DEEL

3.	Integratie van de reclassering in de strafrechtspleging en levensbeschouwelijke differentiatie (1911-1945)	101
1.	Aanleidingen tot oprichting van de Vereeniging van Reclasseerings Instellingen	102
	De overheid en de VvRI	106
2.	Levensbeschouwelijke differentiatie; de invloed van de verzuiling op het uiterlijk van de reclassering	109
2.1.	De Roomsch Katholieke Reclasseeringsvereniging	110
2.2.	De Protestantsch Christelijke Reclasseeringsvereniging	114
2.3.	De invloed van de verzuiling op het reclasseringswerk	116
	Evenredigheid	117
3.	Categorale differentiatie	118
4.	Reclasseringsraden	121
5.	Integratie van reclassering in strafrechtspleging	123
5.1.	Uitbreiding voorwaardelijke invrijheidstelling	124
5.2.	Invoering van de voorwaardelijke veroordeling	125
5.3.	Voorlichtingsrapportage	129
	Betrokkenheid van de reclasseringsraden bij voorlichting	132
	Voorlichting bij andere zaken dan VV en VI	134
6.	Subsidiëring volgens de Reclasseringsregeling 1915 en de daarop toegepaste kortingen.	135
	Bezuinigingen op subsidie remmen de ontwikkeling	137
7.	Professionalisering. Verhouding tussen rijks- en particuliere ambtenaren.	139
	Particuliere reclasseringsambtenaren	139
	Rijksambtenaren	141
	Verhouding tussen rijks- en particuliere ambtenaren	142
8.	De totstandkoming van de Reclasseringsregeling 1947	145
8.1.	Werkzaamheden en organisatie van de reclassering gedurende de bezetting	149
	Organisatie van de reclassering	152
4.	Uitbouw en professionalisering van het reclasseringswerk (1945-1968)	155
1.	Na-oorlogse reclassering gedurende de wederopbouw	157
1.1.	Problemen van de reclassering kort na de bevrijding	157
1.2.	De verhouding tussen overheid en particulier initiatief	158
1.3.	Strafrechtelijk klimaat gedurende de wederopbouw	160
2.	De Reclasseringsregeling 1947. De overheid als roerganger van het particulier initiatief	164
3.	Schaalvergroting en bureauvorming	167
	Bureauvorming; scheiding tussen bestuur en uitvoering	169
3.1.	De veranderende positie van de VvRI	171
4.	Professionalisering en opleiding van beroepskrachten en vrijwilligers	175
	Verhouding tussen ambtenaren en vrijwilligers	178

4.1.	Subsidiëring van het reclasseringwerk. Naar een volledige subsidiëring door de overheid	181
4.2.	Schijnbare terugtred van het departement uit het personeelsbeleid van de reclassering	184
5.	Onvrede over het functioneren van de reclasseringsraden	187
5.1.	Versterking van de positie van de reclasseringsraden	189
5.2.	Decentralisatie van dossierbeheer	192
6.	Afname van de consensus tussen departement en reclasseringsinstellingen	194
6.1.	Veranderende visie op het werk van de (reclasserings-) maatschappelijk werker	196
6.2.	Professionalisering en veranderende relatie met het departement	200
6.3.	Hoge werkdruk en scheefgroei in de verhouding tussen de reclasseringstaken	201
	Scheve verhouding tussen voorlichting en nazorg	202
6.4.	Professionalisering, hoge werkdruk en identiteitsdiscussie	205
7.	Aanzetten tot institutionele ontzuiling als sluitstuk van het professionaliseringsproces	207
	Noordwijk 1968	210

DERDE DEEL

5.	De terugtrekkende overheid, identiteitsdiscussie en fusie (1968-1976) . .	215
1.	Identiteitsdiscussie over hulpverlening en justitiële taken	217
	Reclasseringsidentiteit en voorlichtingsrapportage	220
	Afkondiging voorlichtingsstop	223
	Departementale visie op de plaats van de reclassering	224
2.	De verhouding tussen het departement en de particuliere reclassering; toenemende autonomie voor de reclassering	227
	Vervanging van gedragsrapportage voor interne registratie	227
3.	De reclasseringsraden volgens de Reclasseringsregeling 1970	229
	Ontwerp Reclasseringsregeling 1970	232
	Raden voor de Stafrechtstoepassing	233
4.	Opmaat tot reorganisatie van de reclassering	235
4.1.	De 'Open Brief' als katalysator van het samenwerkingsproces	237
5.	Fusie	239
	Intentieverklaringen	240
5.1.	De Stichting Samenwerkende Reclasseringsinstellingen	240
	Regiostructuur	241
	Organisatiestructuur van de reclassering	242
	Het departement van Justitie en de fusie	244
	Organisatorische punten van meningsverschil	245
	De uitkomst van de fusie: de ARV	247
	ARV-doelstelling	248

6.	Reclassering in een spanningsveld; de Algemene Reclasseringsvereniging (1976-1982)	251
1.	Doelstellingen en identiteit van de Algemene Reclasserings Vereniging (ARV)	252
1.1.	Aanleidingen voor de doelstellingendiscussie	253
	Ontwikkelingen in het welzijnswerk	253
	Alternatieve Sancties	254
1.2.	Doelstellingendiscussie	255
	De uitkomst van de doelstellingendiscussie	258
2.	Veranderingen in reclasseringsorganisatie; krachtiger centrale leiding en 'Sturen op afstand'	260
2.1.	De ARV	261
	Oplossingen voor organisatorische knelpunten	262
2.2.	De positie van de VvRI	264
3.	Na de doelstellingendiscussie: terugkeer naar de praktijk	267
3.1.	Voorkomen en terugdringen	268
	Departementale reactie op Voorkomen en terugdringen	269
4.	Nieuwe impulsen voor het uitvoerend werk	271
4.1.	Vroeghulp	272
4.2.	Alternatieve sancties	275
	Experimenten met alternatieve sancties	278
7.	Herintree van de reclassering in de strafrechtspleging (1982-1995)	281
1.	Departementale beleidsomslag ten aanzien van de particuliere reclassering	283
2.	De reorganisatie 1982-1986	287
2.1.	Plannen voor een nieuwe reclasseringsstructuur	288
	Repliek van de reclassering	290
	Federatieve Samenwerking tussen Leger en ARV	291
3.	Wie betaalt, bepaalt. Andermaal herijking van het begrip 'particulier'	293
	Reclassering 1986	295
3.1.	Onderhandelingen over de toekomstige structuur	298
	Negentien stichtingen: verdeel en heers?	299
4.	Het departement en de nieuwe reclasseringsdoelstelling	301
4.1.	Toenemende kritiek op de reclassering	302
4.2.	Nevenschikking van voorlichting en hulpverlening	305
5.	Departement, reclasseringsstichtingen en federatie	309
6.	Werkinhoudelijke ontwikkeling; reclassering als onderdeel van de strafrechtspleging	317
6.1.	De reclassering en het veranderend strafrecht	318
6.2.	Alternatieve Sancties	324
7.	Reclasseringsregeling 1995	326
7.1.	Inhoud van het reclasseringswerk	328
7.2.	Omvang van het takenpakket van de centrale overheid; privatisering en kerndepartementen	330
7.3.	Keuze voor de organisatievorm van de reclassering	331

Conclusie	335
Particulier initiatief: een dynamisch begrip	335
Departementale en particuliere reclasseringsdoelstellingen	339
Toenemende wederzijdse afhankelijkheid	340
Ontwikkeling van de reclasseringsorganisatie	342
Summary	347
Archivalia	353
Gedrukte bronnen	359
Parlementaire stukken	363
Literatuur	365
Lijst van figuren, schema's en tabellen	375
Personenindex	377
Curriculum vitae	383

Lijst van afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
AR-RvS	Afdeling Rechtspraak van de Raad van State
ARA	Algemeen Rijksarchief
ARB	Administratiefrechtelijke beslissingen
AROB	Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen
ARV	Algemene Reclaseringsvereniging
CAD	Consultatiebureau voor Alcohol en Drugs
CCR	Centraal College voor de Reclasseering
CKA	(Stichting) Centrum Katholieke Alcoholistenbureau's
CRM	Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk
D.-G.	directeur-generaal
dir. TBR/R	departementale directie TBR en reclassering
DOO	directeuren overleg orgaan
FZA	Federatie van instellingen voor de Zorg van Alcoholisten
GMO	gemeenschappelijk managementoverleg
handd.	Handelingen
HIP	Hoogste Instantie Participantenberaad
HR	Hoge Raad
HvO	(Stichting) Hulp voor Onbehuisden
i.o.	in oprichting
inv. nr.	inventarisnummer
K.B.	Koninklijk Besluit
KRI	Kontaktblad Reclaseringsinstellingen
KRIREK	Kritische Reclaseringsinstellingen
KRV	Katholieke Reclaseringsvereniging
KSW	Kaderwet Specifiek Welzijn
KVP	Katholieke Volkspartij
L.B.	landelijk bureau
MBvR	Maandblad voor Berechting en Reclaseringsinstellingen
MvA	Memorie van Antwoord
MvT	Memorie van Toelichting
NBvR	Nationaal Bureau voor Reclaseringsinstellingen
NCGOV	Nationale Christen Geheelonthouders Vereniging
NFR	Nederlandse Federatie van Reclaseringsinstellingen
NGtR	Nederlands Genootschap tot Reclaseringsinstellingen
NGZVG	Nederlandsch Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NVAAD	Nederlandsche Vereniging tot Afschaffing van Alcoholische Dranken
NVMW	Nederlandse Vereniging van Maatschappelijk Werkers

O&S	Opleiding en Scholing
OCAS	Overleg- en adviescommissie Alternatieve Sancties
OM	Openbaar Ministerie
ONDO	Onderafdeling Documentatie
OOR	Organisatie Onderzoek Reclassering
OPNS	organisatie personeel nieuwe stichtingen
PBO	publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie
PCRv	Protestants Christelijke Reclasseringsvereniging
PRW	penitentiair reclasseringswerk
RANB	Rijksarchief in Noord-Brabant
RKRv	Roomsch Katholieke Reclasseeringvereniging
S.-G.	secretaris-generaal
SDAP	Sociaal Democratische Arbeiders Partij
SPW	sociaal-psychiatrisch (reclasserings)werk
Sr	Wetboek van Strafrecht
SR-CRS	Sectie Reclassering van de Centrale Raad voor de Strafrechtstoepassing
SRI	(Stichting) Samenwerkende Reclasseringsinstellingen
SRN	Stichting Reclassering Nederland
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
STPD	Stichting Toezicht Politieke Delinquenten
Sv	Wetboek van Strafvordering
TBR	Ter Beschikkingstelling van de Regering
TK	Tweede Kamer
UCV	uitgebreide commissie vergadering
VG	voorwaardelijke gratie
VI	voorwaardelijke invrijheidstelling
VNV	voorwaardelijke niet vervolging
Vo	Verordeningenblad
VV	voorwaardelijke veroordeling
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VvRI	Vereniging van Reclasseringsinstellingen
WO&O	Werkontwikkeling en Onderzoek
WODC	Wetenschappelijk Onderzoeks en Documentatiecentrum
ZBO	zelfstandig bestuursorgaan

Inleiding

Wanneer een verdachte zich voor een strafbaar feit moet verantwoorden, dient de rechter - alvorens hij tot een veroordeling komt - een aantal vragen te beantwoorden. Nadat hij heeft vastgesteld dat de persoon het feit waarvan hij werd verdacht daadwerkelijk heeft gepleegd en zowel feit als dader strafbaar zijn, komt hij toe aan strafoplegging¹. Achter het probleem welke straf de justitiabele moet worden opgelegd, is een boeiend strafrechtelijk terrein gelegen. Centraal staat daarbij de vraag welk doel de straf moet dienen: speciale preventie, generale preventie, vergelding of normbevestiging. Het is tevens het terrein waarop strafrechtspleging en reclassering met elkaar vervlochten zijn. Sinds lange tijd neemt de reclassering een niet meer weg te denken plaats in binnen de strafrechtspleging. Als organisatie die in alle fasen van het strafproces actief is, draagt de reclassering bij aan de kwaliteit van de strafrechtspleging.

Reeds in de fase van inverzekeringstelling kan de reclassering een eerste contact leggen met de justitiabele, waarbij getracht kan worden acute nood te lenigen². Belangrijker is de voorlichtende taak die de reclassering ten behoeve van de strafrechtspleging vervult³. In de voorlichtingsrapporten die de reclassering over verdachten uitbrengt, wordt nagegaan welke mogelijke samenhang er bestaat tussen het gepleegde delict en de persoon van de verdachte, zijn verleden en zijn levensomstandigheden. In een voorlichtingsrapport gaat de reclassering dieper in op de vraag, welke hulp kan worden geboden ter voorkoming van recidive en met het oog op een beter sociaal functioneren van de verdachte in het algemeen⁴. Een tweede belangrijke hoofdtaak is het verlenen van hulp aan justitiabelen. De reclassering kan hulp bieden aan ieder die met de strafrechtspleging in aanraking is gekomen⁵. De einddoelstelling is de justitiabele in staat te stellen tot sociaal verantwoord functioneren, waardoor recidive wordt voorkomen. Een hiervan afgeleide doelstelling is minimalisering van de hinder die de justitiabele ondervindt als gevolg van het strafrechtelijk optreden. Sinds een aantal jaren is de reclassering

1 Art. 350 Sv.

2 Art. 10 Reclasseringsregeling 1995, K.B. van 15-12-1994, Stb. 1994, 875.

3 Art. 8 lid 1 sub b, art. 9 Reclasseringsregeling 1995. Zie ook artt. 147, 177 lid 2, 310, 415 Sv, waarin aan resp. officier van justitie, rechter-commissaris, rechtbank en gerechtshof het recht is toegekend een voorlichtingsrapport over een verdachte aan te vragen.

4 Volledigheidshalve zij vermeld dat de reclassering naast de voorlichtingsrapportage ook andersoortige rapporten uitbrengt op die momenten waarop één of andere instantie een beslissing moet nemen ten aanzien van een justitiabele. Voorbeelden daarvan zijn onder meer een rapport ten behoeve van een beslissing tot schorsing van voorlopige hechtenis, een gratierapport, een rapport in verband met uitwijzing van vreemdelingen, rapport tbv. van afgifte van een verklaring omtrent het gedrag.

5 Art. 8 lid 1 sub a. Reclasseringsregeling 1995.

betrokken bij de executie van taakstraffen. Dit is de derde hoofdtak. Samengevat is de taakstraf bedoeld als zinvolle vervanging van de korte vrijheidsstraf van minder dan zes maanden. De reclassering werft arbeidsprojecten en bereidt voor aanvang van de zitting het voorstel tot alternatieve executie voor. Tijdens de uitvoering begeleidt zij de veroordeelde. Over het verloop wordt gerapporteerd aan de justitiële autoriteiten⁶.

Ongeacht de doelen die met een sanctie worden nagestreefd, stelt reclasseringsactiviteit de rechter in staat rekening te houden met de achtergronden van het delict en de persoon van de dader. Op deze manier kan bij de bepaling van de straf een rechtvaardiger afweging van de belangen van dader en samenleving verkregen worden. Op het moment dat een veroordeelde vrijkomt, kan de reclassering trachten te werken aan de resocialisatie van de veroordeelde. Aldus wordt geprobeerd de niet beoogde, nadelige gevolgen van de straf zoveel mogelijk teniet te doen. Voorlichtingsrapportage en nazorg stellen de rechter in staat niet zwaarder dan naar de mate van schuld te straffen. Door middel van hulpverlening na executie van de straf blijft de vergelding beperkt tot hetgeen de rechter in zijn vonnis heeft bepaald⁷. Het belang van de reclassering voor de strafrechtspleging neemt in gewicht toe, naarmate de sanctie meer gericht is op speciaal preventieve doelen. In dat geval levert de reclassering een bijdrage door in de voorlichtingsfase onderzoek te doen naar de mogelijkheden om door middel van een sanctie het gedrag van betrokkene zodanig te modificeren dat de kans op recidive minder wordt. De volgende stap is dat de reclassering betrokken is bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van sancties mits deze de nadruk op speciale preventie leggen⁸.

De reclassering wordt gefinancierd door het Ministerie van Justitie. In het afgelopen decennium besteedde het departement gemiddeld 136 miljoen gulden per jaar aan reclassering⁹. De uitvoering van de reclasseringswerkzaamheden is sinds kort in handen van één landelijke organisatie: de Stichting Reclassering Nederland (SRN)¹⁰. De Minister van Justitie draagt beleids- en eindverantwoordelijkheid voor de reclassering¹¹. Het Leger des Heils, de Stichting Hulp voor Onbehuisden en de Consultatiebureau's voor Alcohol en Drugs nemen ieder een deel van het reclasseringswerk voor hun rekening, onder verantwoordelijkheid van

6 Art. 8 lid 1, sub c., art. 14 Reclasseringsregeling 1995. Een gedetailleerde bespreking van de taken van de reclassering geeft Th. H. van Haaren, 'Reclassering' in: *Vademecum strafzaken* (hoofdstuk 73)/suppl. 27 (augustus 1988), p. 73/17 - 73/86.

7 J.W. Fokkens, *Reclassering en strafrechtspleging* (Arnhem 1981), p. 86, 91.

8 Zie over de rol van de reclassering bij verwezenlijking van speciaal preventieve strafdoelen ook: G.Th. Kempe, *Reclassering in onze samenleving. Voorlichten, recht doen, helpen* (Arnhem 1958), p. 96 en Fokkens, *Reclassering en strafrechtspleging*, p. 91.

9 Bedragen ontleend aan justitiebegrotingen. Het begrotingsbedrag voor 1994 was 121,3 miljoen.

10 Deze situatie geldt sinds 1 januari 1995. Aan de reorganisatie die tussen 1992 en 1995 plaatsvond wijdt ik een beschouwing in de laatste paragraaf van hoofdstuk 7. Hier zij alvast vermeld dat de Reclasseringsregeling 1995 in feite een overgangsregeling is, die te zijner tijd vervangen zal worden voor een Wet op de Reclassering.

11 Art. 2 lid 1-3 Reclasseringsregeling 1995.

de SRN¹². Een belangrijk motief voor de totstandkoming van de Reclasseringsregeling 1995 was verduidelijking van de verhouding tussen het departement van Justitie en de particuliere reclassering. Deze verhouding wordt thans gekleurd door het begrip 'sturen op afstand', waarmee wordt aangegeven dat het ministerie slechts kwalitatieve en kwantitatieve voorwaarden stelt¹³. Het concept van sturen op afstand is in feite een moderne vertaling van het oude subsidiariteitsbeginsel, volgens welk zaken die door een lager orgaan kunnen worden geregeld, niet door een hoger orgaan ter hand behoren te worden genomen¹⁴. Het principe is in de gehele reclasseringsorganisatie doorgevoerd. Binnen het door het departement op hoofdlijnen vastgestelde pakket van eisen staat het de reclassering in beginsel vrij een zelfstandig beleid te voeren, mits de aansluiting bij de strafrechtspleging in het oog gehouden wordt. De landelijke stichting zelf kent drie geledingen. Naast een landelijk bestuur (waarin een vertegenwoordiger van het Ministerie van Justitie zitting heeft) en een directie, is zij opgedeeld in vijf 'units', die gekoppeld zijn aan de hofressorten. Hiervoor is gekozen om reclasseringswerkzaamheden zowel te laten aansluiten op landelijke als op regionale strafrechtelijke behoeften en ontwikkelingen¹⁵. Op arrondissementaal niveau is de uitvoering in handen van een aantal werkeenheden.

Het Ministerie van Justitie toetst of de door de stichting geleverde 'reclasseringsprodukten' van voldoende kwaliteit zijn. De Reclasseringsregeling 1995 vermeldt expliciet vijf hoofdtaken die de reclassering ten behoeve van strafrechtspleging en justitiabele behoeft te verrichten¹⁶. Produktieplanning en beleidsprioriteiten legt de stichting vast in een vierjarenplan dat na goedkeuring door het ministerie de basis vormt voor de subsidieverlening. Landelijk bezien verhouden de taken zich als volgt tot elkaar. Twintig procent van de tijd is gereserveerd voor onderzoek en voorlichtingsrapportage. De helft van de uren is beschikbaar voor hulp- en steunverlening aan justitiabelen. Ontwikkeling en verzorging van taakstraffen eisen vijftien procent van de beschikbare uren op¹⁷.

Probleemstelling

De door de overheid volledig gefinancierde reclassering wordt dus uitgevoerd door een particuliere organisatie. De zojuist geschetste stand van zaken is een voorlopig eindpunt van een lange ontwikkeling van het reclasseringswerk dat in Nederland een traditie heeft van meer dan 170 jaar. Vanouds is de reclassering een particuliere aangelegenheid geweest. Deze constatering roept de vraag op hoe de relatie tussen particuliere reclassering en overheid zich heeft ontwikkeld vanaf het ontstaan van

12 Zie ook: Art. 4 lid 1 en art. 5 Reclasseringsregeling 1995 en Nota van Toelichting, p. 2. De SRN sluit contracten met de partners over het te leveren aandeel in de reclasseringswerkzaamheden.

13 Toelichting op art. 2 Reclasseringsregeling 1995.

14 Dit subsidiariteitsbeginsel zullen wij meermalen en in verschillende gedaanten tegenkomen.

15 Nota van Toelichting op de Reclasseringsregeling 1995, hoofdstuk 2.

16 Artt. 5 (voorlichtingsrapportage), 6 (vroeghulp), 8 (hulp en steun), 9 (terbeschikkingstelling), 10 (taakstraffen en dienstverlening) Reclasseringsregeling 1995.

17 De resterende vijf procent is gereserveerd voor vernieuwingsactiviteiten. Zie: *De reclassering in breder perspectief* ('s-Hertogenbosch juli 1993).

de georganiseerde reclassering tot heden. Het in 1823 opgerichte *Nederlandsch Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen* had een ideële doelstelling: de morele verheffing van justitiabelen. De pogingen tot verwezenlijking ervan kwamen ten goede aan de samenleving als geheel. Reclassering was (en is) ontegenzeggelijk een zaak van algemeen belang. In de loop van de geschiedenis is de overheid de eerst aangewezen instantie voor behartiging van het algemeen belang geworden. Al vanaf het begin heeft de particuliere reclassering zich daarom rekenschap moeten geven van de vraag hoe haar verhouding tot de overheid zou moeten zijn.

De reclassering begaf zich op het terrein waarop de nationale overheid, sinds de codificatie van het strafrecht in 1809, exclusieve bevoegdheden had. Dit betekende dat de reclassering bij haar pogingen tot verwezenlijking van haar doelstellingen zich had te richten naar de strafrechtelijke en penitentiaire overheids-wetgeving. Aan de andere kant bood de komst van een instituut als het Genootschap de overheid de gelegenheid om zaken aan het particulier initiatief over te laten. In dit verband ligt een cesuur bij het jaar 1910. Na dit jaar claimde het Ministerie van Justitie meer directe zeggenschap over werkzaamheden en ontwikkeling van de reclassering. Deze claim vond zijn directe oorzaak in het feit dat de reclassering vanaf 1905 door de overheid werd gesubsidieerd. Dit rechtvaardigde inspraak van de zijde van het Ministerie van Justitie ten aanzien van de wijze waarop gemeenschapsgelden werden besteed. De Reclasseringsregeling 1910 schreef voor dat deelnemende instellingen aan een aantal voorwaarden moesten voldoen, voordat zij in aanmerking kwamen voor subsidie. Vanaf dat moment werden de 'huisregels' van de reclassering mede bepaald door de wensen die de overheid dienaangaande in de reclasseringsregeling had vastgelegd. De sindsdien uitgevaardigde reclasseringsregelingen stelden het departement in staat controle uit te oefenen op de particuliere reclassering. Door de reclassering een wettelijke basis te geven, raakte het particulier initiatief betrokken bij de uitvoering van een deel van het overheidsbeleid.

In feite zijn steeds twee 'sferen' - met eigen opvattingen en belangen - bij de reclassering betrokken geweest. Verwacht mag worden dat de denkbeelden van het Ministerie van Justitie en van de reclassering in de loop der tijd in meer of mindere mate overeenstemden. Zo konden de denkbeelden over de institutionele vormgeving van de reclassering uiteenlopen. In het verlengde van de vraag of, in welke mate en met welk resultaat de overheid heeft geprobeerd de reclasseringsorganisatie aan haar wensen aan te passen, wil ik nagaan hoe de wederzijdse opvattingen waren over de mate van autonomie die de particuliere reclassering gelaten moest worden. Naast uiteenlopende visies ten aanzien van deze meer formele zaken konden de opvattingen van departement en reclassering ook divergeren waar het ging om doelstellingen en middelen van de reclassering. Zowel voor de organisatorische vormgeving, als voor de uitvoering van de reclasseringstaken zijn relevante onderzoeksvragen, in hoeverre justitie het particuliere reclasseringswerk heeft kunnen sturen - al dan niet met de subsidiekraan als machtsinstrument - en in welke gevallen de particuliere reclassering zich die pogingen liet welgevallen.

Reclassering: een vorm van particulier initiatief

Het centrale thema in deze studie is de relatie tussen overheid en particulier initiatief op het terrein van de reclassering. De keuze voor dit thema vloeit voort uit de constatering dat de overheid een deel van het strafrechtelijk overheidsbeleid overliet aan particuliere instellingen. Hierdoor ontstond een bijzondere relatie tussen het Ministerie van Justitie en de particuliere reclasseringsinstellingen. Voor een goed begrip van de ontwikkeling van deze relatie is het noodzakelijk een kort moment stil te staan bij de vraag wat onder het begrip 'particulier' moet worden verstaan. In de loop van het onderzoek kan worden nagegaan of de connotatie van het begrip 'particulier' statisch is, danwel in de loop van de tijd aan verandering onderhevig is geweest. De staatsrechtgeleerde S.W. Couwenberg definieerde het particuliere stelsel in het geval waarin een deel van het overheidsbeleid was toevertrouwd aan particuliere organisaties, als:

'(..) een bestuursvorm die berust op een juridisch min of meer genormeerd samenspel van overheid en georganiseerd particulier initiatief, waarin de overheid binnen een op verschillende wijze ingevuld beleidskader de behartiging van een bepaalde taak van publiek belang geheel of gedeeltelijk toevertrouwt aan privaatrechtelijke maatschappelijke organen die de verzorging daarvan spontaan op zich hebben genomen, of daartoe bereid zijn'¹⁸.

Couwenberg stelde een aantal voorwaarden op, waaraan een relatie moest voldoen voordat gesproken kan worden van een particuliere organisatie, belast met de uitvoering van een deel van het overheidsbeleid. In de eerste plaats mocht de overheidsbemoeyenis niet zodanig zijn dat de zelfstandigheid en de eigen verantwoordelijkheid (autonomie) van het particulier initiatief in het gedrang kwamen. In de tweede plaats moest het gaan om een georganiseerd handelen op basis van vrijwillige toetreding. Hierbij maakte Couwenberg overigens een onderscheid tussen volledige en beperkte vrijheid. Van beperkte vrijheid is sprake wanneer de betrokkenen van overheidswege direct of indirect gedwongen worden, zich aan te sluiten bij - of te wenden tot - bepaalde particuliere organisaties of overheidsorganen¹⁹.

Deze in 1953 - gedurende de hoogtijdagen van de verzuiling - geformuleerde definitie kan dienst doen als archimedisch punt in dit onderzoek²⁰. Onderzocht

18 S.W. Couwenberg, 'Besturen op afstand: particulier corporatisme als bestuursvorm', in: J.G.A. van Mierlo en L.G. Gerrichhauzen (red.), *Het particulier initiatief in de Nederlandse verzorgingsmaatschappij. Een bestuurskundige benadering* (Lochem/Gent 1988) 20-50, p. 21. Couwenberg formuleerde deze definitie oorspronkelijk in zijn proefschrift uit 1953.

19 S.W. Couwenberg, *Het particuliere stelsel. De behartiging van publieke belangen door particuliere lichamen* (Leiden 1953) p. 8. De resterende vrijheid behelst de keuze tussen een beperkt aantal organisaties.

20 Ik ben er niet op uit om de houdbaarheid van deze definitie te toetsen, maar om een historische werkelijkheid met behulp van bronnenonderzoek te reconstrueren. Couwenbergs' definitie kan dienst doen als houvast en referentiepunt voor onderzoeker en lezer. N.A.A. Baakman, 'Transformaties van overheid en maatschappij', in: J.G.A. van Mierlo, L.G. Gerrichhauzen (red.), *Het particulier initiatief in de Nederlandse verzorgingsmaatschappij. Een bestuurskundige benadering* (Lochem/Gent 1988) 51-75, p. 55 e.v., stelt dat de meeste non-profitinstellingen niet eenduidig als maatschappelijk, òf als gouvernementeel zijn te rubriceren. Steeds gaat het om de vraag, hoeveel invloed de overheid heeft (gehad) en

kan worden of de reclassering voor, tijdens en na de verzuilingsepisode aan de voorwaarden van de definitie voldeed. Indien dit niet het geval is, kunnen afwijkingen ten opzichte van de definitie in kaart worden gebracht. Waarom de overheid voor een particulier reclasseringsstelsel koos in plaats van een staatsreclassering, is een afgeleide vraag waarop voor de verschillende periodes waarschijnlijk geen eensluidend antwoord mogelijk zal zijn. Als voordelen van een particulier stelsel zijn genoemd, het feit dat het particulier initiatief beter dan de overheid in staat zou zijn, een pioniersrol te vervullen en het gegeven dat particulier initiatief in staat is het overheidsbeleid kritisch te volgen en daartegen tegenspel te bieden. Het grote nadeel dat aan een particulier stelsel kleeft, is dat het minder efficiënt en effectief werkt²¹. Het particuliere karakter van de reclassering (en het denken daarover) is beïnvloed door algemene politieke opvattingen over de verhouding tussen staat en samenleving. Deze luidden in de eerste helft van de negentiende eeuw anders dan rond de eeuwwisseling. De verzuilingsperiode is van grote invloed geweest op het denken over deze verhouding. De verzuiling maakte het mogelijk dat het particulier initiatief zijn positie tegenover de overheid kon handhaven, niet omdat de argumenten pro zwaarder wogen dan de argumenten contra, maar omdat het paste in de vigerende politieke opvattingen over de plaats van de overheid ten opzichte van de samenleving. Na de ontzuiling wijzigde het denken over de relatie tussen staat en samenleving zich andermaal. Veel instellingen, stichtingen en verenigingen in de welzijnszorg zijn oorspronkelijk opgericht door particuliere, vaak levensbeschouwelijk georiënteerde groeperingen. In de loop van de twintigste eeuw zijn de banden tussen particulier initiatief en overheid hechter geworden²².

In het bijzondere geval van de reclassering is de relatie tussen ministerie en particuliere instellingen mede bepaald door de ontwikkelingen die zich binnen de strafrechtspleging hebben voorgedaan. De strafrechtelijke doelstellingen hebben zich meerdere malen gewijzigd. Op middellange en lange termijn traden veranderingen op in het strafrechtelijk klimaat, hetgeen gevolgen had voor de mate waarin de strafrechtspleging 'toegankelijk' was voor wat wel is genoemd, de 'reclasseringsgedachte'²³. Ook gedachten over de reclasseringsdoelstelling die zich binnen de particuliere instellingen ontwikkelden, moeten van invloed zijn geweest op de compatibiliteit van reclassering en strafrechtspleging. Nagegaan zal worden, hoe de wederzijdse opvattingen over strafrechtspleging en reclassering inwerken op de evolutie van de relatie tussen ministerie en particulier initiatief. Dat reclassering en het Ministerie van Justitie steeds in een afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van elkaar hebben gestaan, is een centrale notie in dit onderzoek. De thans meer dan

hoeveel invloed wenselijk, of nodig was.

- 21 H.J. Aquina, A.J.G.M. Bekke, V.J.J.M. Bekkers, *Zorg en sturing. Een heroriëntatie op particulier initiatief en overheid in Nederland* (Zeist 1988), p. 25, 36.
- 22 J.G.A. van Mierlo, 'Inleiding tot de thematiek' in: Van Mierlo (red.), *Particulier initiatief in de gezondheidszorg* (Assen/Maastricht 1991), p. 1.
- 23 S. van Ruller, 'De jaren tachtig en het strafrecht', in: W. de Haan, R. Verpalen (red.), *Bezeten van de bajes* Coornhert Liga (z.p. 1989) 67-74, p. 68, stelt: 'Steeds vraagt men zich af: op welke gronden en met welke doelen moet er worden gestraft? [...] Hoe kunnen we het strafrecht doelmatig laten functioneren, hoe rechtmatig?' Van Ruller concludeert dat het strafrechtelijk debat steeds wordt gevoerd in het spanningsveld tussen rechtvaardigheid en utiliteit.

anderhalve eeuw bestaande interactie (gevormd door zowel conflicten als intensieve samenwerking) tussen overheid en particuliere reclassering vloeit voort uit deze fundamentele wederzijdse afhankelijkheid die bovendien in de loop van de negentiende en vooral twintigste eeuw steeds sterker is geworden²⁴. De wederzijdse perceptie van deze afhankelijkheidsrelatie varieerde in de loop der tijd als gevolg van verschillende factoren. De politieke en maatschappelijke opvattingen over de verhouding tussen staat en samenleving veranderden, evenals de denkbeelden over de betekenis van de strafrechtelijke bejegening.

Plaatsbepaling

Dit boek is niet het eerste waarin een belangrijke plaats aan de historische ontwikkeling van de reclassering wordt gegeven. In 1910 promoveerde H.B. van Loren van Themaat op zijn dissertatie: *Zorg voor den veroordeelde in het bijzonder na zijne invrijheidstelling*. In het tweede deel van zijn lijvig proefschrift wijdde hij een hoofdstuk aan de geschiedenis van gevangeniswezen en de zorg voor veroordeelden vanaf de oudheid tot de twintigste eeuw. Negen jaar later promoveerde J. Overwater op het proefschrift, getiteld: *De reclassering van strafrechtelijk meerderjarigen in Nederland*.

Het eerste werk dat uitvoerig de historie van de reclassering behandelde, was de dissertatie van J.M. van Bemmelen. Hij schreef het boek *Van zedelijke verbetering tot reclassering*, in 1923 naar aanleiding van het eeuwfeest van het Genootschap. Vele auteurs na hem hebben, wanneer zij over de eerste honderd jaar van de reclassering in Nederland schreven, dankbaar geput uit het werk van Van Bemmelen. In 1958 publiceerde G.Th. Kempe zijn *Reclassering in onze samenleving*. Hierin geeft hij zijn persoonlijke visie op doelstellingen en problemen van de na-oorlogse reclassering. Een zelfstandig onderzoek naar de reclasseringsgeschiedenis vormt *Evolutie der reclassering*, van de hand van de historicus L.J. Rogier. Hij publiceerde dit werk over de geschiedenis van de Rooms-Katholieke reclassering als herdenkingsbundel in 1966, ter gelegenheid van het vijftigjarig bestaan van de Katholieke Reclasseringsvereniging. J.W. Fokkens promoveerde in 1981 op *Reclassering en strafrechtspleging*, waarin de controverse tussen straffen en helpen centraal stond. Fokkens schreef vanuit een juridische invalshoek en beperkte zich voornamelijk tot de periode na 1958. Ook hij maakte voor zijn historisch overzicht voornamelijk gebruik van het proefschrift van Van Bemmelen. Twee 'bedrijfs geschiedenissen' verdienen eveneens vermelding. Ter gelegenheid van de opheffing van de Vereniging van Reclasseringsinstellingen (VvRI) schreef directie-medewerker J. Markerink in 1988 een thematisch overzicht van de lotgevallen van de VvRI in haar vijfenzeventigjarig bestaan²⁵. Het honderdjarig bestaan van de

24 Zie over toenemende interdependentie tussen structuren in de samenleving: J. Goudsblom, *De sociologie van Norbert Elias. Weerklank en kritiek. De civilisatietheorie* (Amsterdam 1987), p. 40.

25 J. Markerink, *De gestie der Vereeniging. 75 jaar VvRI* (Arnhem 1988).

Leger des Heils-reclassering werd in 1991 herdacht met de publikatie *Tussen roeping en beroep*²⁶.

Een belangrijke aanzet tot een nieuwe verkenning van de oudste geschiedenis van de reclassering werd gegeven door de historicus R.J.M. Ros. In 1986 publiceerde hij zijn doctoraalscriptie 'Criminologen en reclasseerders' in de *Utrechtse historische cahiers*, waarin hij op basis van eigen archiefonderzoek de negentiende eeuwse reclassering vanuit een nieuw perspectief benaderde. In zijn scriptie beschreef Ros het ontstaan en de ontwikkeling van de reclassering als een proces, gericht op bevestiging van de maatschappelijke *status quo*. Wat reclasseerders in feite beoogden, aldus Ros, was het behoud van een voor hun zo voordelig mogelijk ingerichte maatschappij. Hij ging er van uit dat de controverse tussen overheid en reclassering al zo oud was als de reclassering zelf. Zijn these was evenwel dat de discussie rond straffen en helpen zich slechts aan de oppervlakte afspeelde, terwijl onder het bewustzijnsniveau van de deelnemers aan de discussie in feite consensus bestond over het nut van handhaving van de *status quo*²⁷. Ofschoon aan mijn onderzoek een andere invalshoek ten grondslag ligt, ben ik het ten dele eens met de bevindingen van Ros. Het zal blijken dat voor het grootste deel van de geschiedenis, justitie en particulier initiatief dezelfde doelstelling voor ogen hadden, zij het dat verschil van inzicht bestaan heeft over de middelen waarmee deze doelstelling verwezenlijkt moest worden. De consensus had tot gevolg dat tussen overheid en reclassering een symbiotische relatie heeft bestaan, waarin de wederzijdse afhankelijkheid tussen beide steeds sterker is geworden. In tegenstelling tot Ros meen ik echter niet dat het spanningsveld tussen strafrechtelijke en hulpverleningsdoelstellingen al zo oud is als het bestaan van de reclassering zelf. Ik hoop aan te tonen dat het ontstaan van dit spanningsveld een gevolg is van het professionaliseringsproces dat in het Interbellum een aanvang nam. Pas in de loop van de jaren zestig van deze eeuw leidde dit tot een tijdelijke toename van het besef dat straffen en helpen onverenigbare zaken waren. In de benadering van Ros is de identiteitsdiscussie die vanaf het eind van de jaren vijftig de verhouding tussen justitie en reclassering mede vormgaf, in feite een niet terzake doend verschijnsel waarin de gemeenschappelijke doelstelling werd ontkend. Dit postulaat doet te kort aan al die reclasseerders die indertijd oprecht van mening waren dat hulpverlening en straf niet tot elkaar herleidbaar waren. Het biedt geen verklaring voor de vraag waarom de consensus destijds naar een 'collectief onderbewustzijn' verdween en evenmin voor het feit dat deze onbewuste notie van consensus aan het eind van de jaren tachtig de verhoudingen weer meer ging bepalen. Met Ros kom ik wel tot de conclusie dat de periode waarin de reclassering met haar identiteit worstelde,

26 A.J. Maris (red.) e.a., *Tussen roeping en beroep. Honderd jaar Reclassering Leger des Heils in Nederland* (Arnhem 1991).

27 R.J.M. Ros, 'Positiebepaling van de reclassering: gekissebis op de vierkante meter', *Horizontaal* (1985) nr 6, 9-13, p. 12: 'Veeleer dan elkaars tegenstanders te zijn, blijken justitie en reclassering samen te spannen. Beide partijen gaan immers uit van de bestaande maatschappelijke orde met de daarbij behorende normen, waarden en regels; en beide partijen zetten zich ook in voor de handhaving van die orde. Het enige verschil tussen beiden lijkt daarin te bestaan dat justitie die orde van oudsher door middel van vergelding en afschrikking lijkt te bewaren, terwijl de reclassering hetzelfde via een hervorming van "het misdadige individu" nastreeft'.

in feite een uitzondering is, wanneer men haar beschouwt tegen het lange-termijnproces van groeiende wederzijdse afhankelijkheid tussen overheid en particuliere reclassering. In deze studie zal getracht worden, begin en mogelijk eindpunt van deze a-typische periode in de eerste plaats te verklaren uit feiten en omstandigheden van het moment.

In diverse publikaties komt de geschiedenis van de reclassering uitvoerig aan de orde. Daarbij kozen de respectieve auteurs steeds voor een eigen invalshoek. Een veelbesproken thema dat - zeker in de twintigste eeuw - steeds actueel is geweest, is de verhouding tussen overheid en reclassering. In verschillende artikelen en nota's komt deze relatie weliswaar aan de orde, maar het ging vrijwel steeds om schetsen die zich over korte, of middellange termijn uitstrekten. Niet zelden waren deze schetsen bedoeld ter adstructie van een visie op het probleem hoe de relatie tussen overheid en reclassering volgens de desbetreffende auteur zou behoren te zijn. Opmerkelijk is dat aan de literatuur over de geschiedenis van de reclassering een publikatie ontbrak waarin de relatie tussen overheid en particuliere reclassering als zodanig *in extenso* wordt behandeld. Met mijn onderzoek heb ik geprobeerd in deze lacune te voorzien door de ontwikkeling van deze relatie gedurende de afgelopen periode van bijna twee eeuwen te reconstrueren.

De centrale probleemstelling heeft betrekking op de ontwikkeling van de relatie tussen overheid en particuliere reclassering tussen 1823 en 1995. Deze ontwikkeling wordt op basis van nieuw archiefonderzoek gereconstrueerd tegen de achtergrond van maatschappelijke, politieke en strafrechtelijke ontwikkelingen, die niet alleen sporen nalieten op het reclasseringswerk zelf, maar ook op de relatie tussen overheid en particulier initiatief in het algemeen en die tussen Ministerie van Justitie en reclassering in het bijzonder. De relatie tussen overheid en reclassering heeft vrijwel steeds bestaan uit twee componenten, waarvan er één goeddeels onbesproken zal blijven. Als instelling van particulier initiatief is de reclassering betrokken geweest bij de mede-uitvoering van overheidsbeleid op het gebied van de strafrechtspleging. In die hoedanigheid is zij in staat geweest zich een uitgesproken mening te vormen over haar werkterrein. Indien de praktijk te zeer afweek van het ideaalbeeld dat de reclassering voor ogen stond, werd getracht het overheidsbeleid ten aanzien van de strafrechtspleging te beïnvloeden. De mate waarin zij hierin in de loop van 170 jaar slaagde (met andere woorden, de mate waarin het Nederlandse strafrechtsbeleid mede vorm en inhoud heeft gekregen door de pressiegroepactiviteiten van de reclassering), is een vraagstuk dat een studie op zich zou vergen.

In een onderzoek waarin de centrale vraagstelling betrekking heeft op de verhouding tussen overheid en particulier initiatief, komt een nadruk te liggen op de twintigste eeuw. Het te onderzoeken tijdperk loopt door tot in de huidige tijd, om de relevantie ervan voor huidige en toekomstige reclassering zo groot mogelijk te maken. Met deze studie hoop ik in de eerste plaats een bijdrage te leveren aan de geschiedschrijving van de Nederlandse reclassering. Daarnaast hoop ik dat dit geschrift een hulpmiddel kan zijn voor de bepaling van toekomstig beleid ten aanzien van de reclassering. Nieuw beleid komt immers voor een deel mede tot stand door zich rekenschap te geven van het verleden.

Methode van onderzoek; indeling der hoofdstukken; periodisering

Het beeld dat bestudering van de sporen uit het verleden oproept, is in essentie een persoonlijke interpretatie van de auteur. Het wetenschappelijk moment in deze historische studie ligt in de toetsing van het verkregen beeld aan een breed scala van bronnen. Met de keuze van zijn vraagstelling legt de auteur zich beperkingen op. Omwille van de overzichtelijkheid moet onbesproken blijven, datgene wat in het licht van de vraagstelling niet relevant is. Gegeven de omvang van wat overschiet, blijft een nadere selectie noodzakelijk. Het daarbij gehanteerde criterium was de mate waarin voorvallen of verschijnselen - in de visie van de auteur - significant hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van de verhouding tussen overheid en reclassering. De selectie komt tot stand door een herhaalde confrontatie van het bronnenmateriaal met de probleemstelling. Het notenapparaat maakt de wijze waarop de reconstructie tot stand is gekomen, controleerbaar. Het is een kwestie van persoonlijke voorkeur dat in dit onderzoek voor een invalshoek is gekozen waarin de reconstructie zelf centraal staat en niet een verklarend model.

Bij de presentatie van de bevindingen is gekozen voor een primair chronologische ordening. Deze biedt voordelen boven een thematische weergave, omdat het in deze studie draait om veranderingsprocessen en hun verloop. Historische verandering - zeker over lange termijn - laat zich moeilijk in een thematische ordening vatten, zonder veel in herhalingen te vervallen. Bovendien is het bij een thematische presentatie moeilijk om de verbanden tussen verschillende onderdelen van de analyse aan te geven, omdat verschillende - gelijktijdig relevante - thema's in verschillende hoofdstukken belanden. Dit herbergt het gevaar in zich dat het zicht op de onderlinge samenhang tussen verschillende ontwikkelingen, verloren gaat²⁸. Binnen de chronologisch geordende hoofdstukken zullen verschillende onderwerpen in aparte paragrafen worden behandeld.

Dit boek is in drie delen verdeeld, waarmee de grote lijn wordt aangegeven van de ontwikkeling van de relatie tussen reclassering en overheid respectievelijk strafrechtspleging. Het eerste deel beslaat de periode 1823-1910, waarin het particulier initiatief financieel onafhankelijk van de overheid opereerde. In deel twee staat de toenemende vervlechting tussen reclassering en strafrechtspleging centraal, zoals die plaats had tussen grofweg 1910 en 1968. Het derde deel (1968-1992) behandelt de repositionering van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging, waarin zowel de emancipatoire geluiden als de (her)intree van de reclassering in de strafrechtspleging aan de orde zullen komen. In de hoofdstukindeling is getracht aansluiting te vinden bij duidelijke breuklijnen in lange termijn ontwikkelingen.

Bronnenmateriaal

Deze studie is voor het belangrijkste deel gebaseerd op archiefmateriaal en op gedrukte bronnen. De meeste ervan worden bewaard op het Rijksarchief in Noord-Brabant. De archieven van de Algemene Reclasseringsvereniging en haar voorgangers bieden een schat aan informatie over de totstandkoming van wets- en

28 Uit eigen ondervinding. Zie ook: W. Jongman, *Geschiedenis schrijven* (Groningen 1991).

statutenwijzigingen²⁹. Aan de hand van jaarverslagen zijn de wijzigingen getraceerd. Vaak ging aan een wijziging jaren van onderzoek door commissies en werkgroepen vooraf. Daarnaast werd tussen de betrokken partijen (overheid en reclasseringsraden, instellingen onderling, besturen en uitvoerend werkers) overleg gevoerd over de wijzigingsvoorstellen. De rapporten en nota's, discussiestukken, correspondentie en de uiteindelijke aanpassingen zijn in het archief als schriftelijke neerslag van besluitvormingsprocessen bewaard.

Naast de overvloedige hoeveelheid archiefmateriaal van de ARV en haar voorgangers, is in bescheiden mate gebruik gemaakt van het archief van de Sectie Reclasseringsraden van de te 's-Gravenhage gevestigde Centrale Raad voor de Strafrechtstoepassing. Dit archief, dat begint in 1953, vertoont veel dublures met het materiaal dat in 's-Hertogenbosch wordt bewaard. Het zwaartepunt ligt echter op departementale stukken, waarover de Sectie adviezen uitbracht. In afwachting van overbrenging naar de provinciale rijksarchieven, zijn de archieven van de negentien voormalige reclasseringsraden, gedeponereerd op het Rijksarchief in Noord-Brabant³⁰. Zowel omvang als inhoud van de respectieve raadsarchieven variëren sterk³¹. Dat te zijner tijd tot verdeling ervan zal worden overgegaan, is te betreuren. Thans worden deze archieven bewaard in de nabijheid van die der particuliere instellingen (en hun afdelingen). Nu de raadsarchieven vrijwel uitsluitend beleidszaken - en bijvoorbeeld geen cliëntendossiers - bevatten, vormen ze een waardevolle aanvulling op de archieven van de ARV, zo merkte ik gedurende mijn onderzoek. De scheiding tussen overheid (reclasseringsraden) en particulier initiatief (instellingen) bestond - zeker op arrondissementaal niveau - slechts formeel. De werkzaamheden van beide gremia waren onlosmakelijk met elkaar verbonden. De handschriftencollectie in beheer van de bibliotheek van de universiteit van Amsterdam, bevat het persoonlijk archief van W.H. Suringar. Hiervan is gebruik gemaakt voor de periode voorafgaand aan de oprichting van het Genootschap tot Zedelijke Verbetering.

29 W.M. Lindemann, Th. F. van Litsenburg, *Inventarissen van de archieven van de Algemene Reclasseringsvereniging en haar voorgangers 1823-1986*, inventarisreeks nr. 43, Rijksarchief in Noord-Brabant ('s-Hertogenbosch 1990).

30 C. Rooijackers, *Inventarissen van de archieven van de reclasseringsraden (1916-1986)* Afdeling documentatie en archieven, Ministerie van Justitie ('s-Gravenhage 1991).

31 Van de meeste reclasseringsraden is materiaal beschikbaar over de periode 1948-1985. Uitschieters zijn de archieven van de raden van Dordrecht, Leeuwarden, Haarlem en Arnhem, waarin vooroorlogs materiaal, vanaf 1920 aanwezig is.

Eerste deel

1. Reclassering en overheid in de negentiende eeuw (1823-1886)

1. De oprichting van het Nederlandsch Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen

Het initiatief tot oprichting van instellingen van sociale zorg ging in de negentiende eeuw niet uit van de overheid. Meestentijds waren het geëngageerde notabelen die zich, vol van het Christelijk liefdadigheidsideaal, geroepen voelden om iets te doen voor hen die het niet zo goed hadden als zij. Een belangrijke reden voor het feit dat initiatieven tot sociale zorg voornamelijk vanuit particuliere kring werden ondernomen, was dat men er in de negentiende eeuw een andere opvatting op nahield over wat wel en wat niet tot de taak van de overheid behoorde. Toen Nederland na 1813 als onafhankelijke staat werd hersteld, waren rol en bereik van de centrale overheid beperkt¹. Haar eerste zorg bestond uit handhaving van stabiliteit, rust en orde in de nieuwe eenheidsstaat. Onder het bewind van koning Willem I kwam daar al snel de zorg voor het economisch welzijn bij. Dit betekende in de eerste helft van de negentiende eeuw vooral het wegnemen van belemmerende factoren voor het vrije verkeer van goederen. De centrale overheid richtte haar aandacht daarom in het bijzonder op infrastructurale zaken. Pas na 1850 begon zij mondjesmaat ook meer verzorgende taken tot haar verantwoordelijkheid te rekenen, zoals onderwijs en sociale wetgeving². Voor het overige liet het overheidsbeleid zich - vooral na 1848 - karakteriseren door een streven naar maximale vrijheid voor het individu. Logisch complement hiervan was een geringe bemoeienis van de zijde van de overheid met het maatschappelijk leven. De centrale overheid deed relatief weinig aan welzijnsbevordering. Bestrijding van uitwassen van deze *laissez faire* politiek was een verantwoordelijkheid voor lagere overheden (hierbij moet worden gedacht aan gemeentelijke armenzorg en gemeentelijke onderwijsvoorzieningen) en het particulier initiatief³. De afstand tussen lagere overheden en het

1 H. Daalder, 'Politieke instellingen en politieke partijen' in: F.L. van Holthoorn (red.), *De Nederlandse samenleving sinds 1815; wording en samenhang* (Assen/Maastricht 1985) 305-339, p. 306.

2 H. Knippenberg en B. de Pater, *De eenwording van Nederland. Schaalvergroting en integratie sinds 1800* (Nijmegen 1988), p. 144.

3 P.Th.F.M. Boekholt geeft in zijn artikel 'De Nederlander gaat naar school' in: F.L. van Holthoorn (red.), *De Nederlandse samenleving sinds 1815; wording en samenhang* (Assen/Maastricht 1985) 203-226, p. 206, voorbeelden de wijze waarop verschillende stadsbesturen scholen voor de armen stichtten en onderhielden. Op het terrein van de armenzorg zag de overheid slechts een aanvullende taak voor zich weggelegd. De zorg voor armen was in eerste instantie een taak van de familie. Schoot deze tekort, dan konden particulier initiatief en kerken bijstand verlenen. Pas in laatste instantie zou de behoeftige burger zich tot de gemeentelijke armenzorg kunnen wenden met een verzoek om hulp. Zie ook: J.J. Woltjer, *Recent verleden. De geschiedenis van Nederland in de twintigste eeuw* (Amsterdam 1992), p. 21.

particulier initiatief was klein. De bestuurders van de lagere overheden werden gerecrueteerd uit dezelfde kring van personen die zich in verenigingsverband met de verheffing van het volk bezighielden⁴. Het negentiende-eeuwse netwerk dat zich met sociale zorg bezighield werd dus gevormd door lagere overheden en een aantal particuliere filantropische instellingen. Elk van die instituten had een eigen werkerterrein waarvan de omvang mede werd bepaald door de ruimte die andere instituties niet tot hun werkerterrein rekenden. Tesaamen vormden zij een stelsel van vaak lokaal opererende, elkaar aanvullende instellingen.

De oprichting van diverse particuliere filantropische genootschappen en maatschappijen is goed te situeren tegen het decor van het achttiende-eeuwse Verlichtingsdenken. Het rationalisme versterkte de idee van de maakbaarheid van de samenleving en van de vervolmaakbaarheid van de in wezen 'goede' mens⁵. Tekenend in dit verband is de komst van organisaties als bijvoorbeeld de 'Maatschappij tot Nut van 't Algemeen', in 1784 en van de 'Maatschappij van Weldadigheid' in 1818. Het uitgangspunt van eerstgenoemde instelling was een geloof in de mogelijkheid tot verbetering van de samenleving, door ontwikkeling van het volk. Vanuit deze invalshoek legde het Nut zich toe op armenzorg en - vooral - op onderwijs aan de 'gemene man'. De Maatschappij van Weldadigheid was het initiatief van generaal Johannes van den Bosch. Bedelaars - die vooral in de grote steden nogal wat overlast veroorzaakten - konden vanaf 1818 worden opgenomen in de Drentse Koloniën. Daar konden ze nuttige arbeid verrichten, waardoor bedelaar en pauper opgekweekt zouden worden tot maatschappelijk aanvaardbaar levende, zelfstandige landarbeiders met een gezond arbeidsethos⁶.

Men geloofde dat ieder individu zijn lot voor een belangrijk deel in eigen hand had⁷. De mens werd gezien als een vrij, rationeel denkend wezen, verantwoordelijk

-
- 4 F.L. van Holthoorn, 'De geschiedenis van het publiek domein in Nederland sinds 1815' in: A.M.J. Kreukels, J.B.D. Simonis (red.), *Publiek Domein: de veranderende balans tussen staat en samenleving* (Meppel/Amsterdam 1988) 57-85, p. 61: 'De rijke burgers voelden zich 'de' maatschappij. Zij leverden de vertegenwoordigers van de lagere overheden, zij bestuurden de gemeenten van de Hervormde Kerk en zij namen deel aan lees-gezelschappen en Sociëteiten. De Maatschappij tot Nut van het Algemeen was hun schepping. [...] Het [...] maakt duidelijk dat een groot stuk van het publiek domein in hun handen was en dat zij binnen het door hen beheerde deel belangrijke initiatieven ontwikkelden, die later voor een deel overgingen in overheidsbeheer'. Ook in de kring van het genootschap zullen wij deze vervlechting tussen particulier initiatief en (lagere) overheid tegenkomen.
 - 5 J.J.H. Dekker, *Straffen, redden en opvoeden. Het ontstaan en de ontwikkeling van de residentiële heropvoeding in West-Europa, 1814-1914, met bijzondere aandacht voor "Nederlandsch Mettray"* (Assen/Maastricht 1985), p. 104. Dekker spreekt van een beschavingsoffensief dat door verschillende verenigingen ('maatschappijen') werd ingezet tot verheffing van het volk.
 - 6 A.H. Huussen jr., 'De betekenis van de archieven van de Maatschappij van Weldadigheid voor de studie van de Nederlandse geschiedenis', in: *De archieven van de Maatschappij van Weldadigheid* (Stichting museum Veenhuizen 1991), p. 27. Zie ook: Dekker, *Straffen, redden en opvoeden*, p. 105, 107.
 - 7 Archief Suringar, UB-UvA, inv. nr. CI-6, no. 1: *Aanspraak tot opening van de Wintervondvergaderingen van het Departement Leeuwarden van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen*, uitgesproken door Suringar op 1-12-1819. Het geloof in de onbeperkte vermogens van mensen laat zich illustreren door het volgende citaat van Suringar: 'Dit zij inzonderheid gezegd tot aanmoediging van U, Veelbelovende Jongelingen! die aanvankelijken aanleg hebt om sieraden dezer Maatschappij te worden. Want niet dat zulk eene hoogte

voor zijn eigen situatie en in staat zijn eigen lot te verbeteren door de juiste keuzes te maken. Sociale (filantropische) hulp sloot daarop aan: wanneer mensen in de problemen waren geraakt, was dat het gevolg van een verkeerde afweging van belangen bij het maken van hun keuzes. Het was echter mogelijk deze mensen op het goede spoor te zetten, door ze zo te vormen dat ze in het vervolg wel de juiste keuzes zouden kunnen maken. Armenzorg en filantropische hulp waren middelen om tot zedelijke verheffing van het volk te komen: zedelijk verval was een gevolg van materiële ontreddeering en omgekeerd⁸. Niet zelden hield morele verheffing van 'gevallen' in, dat hen de weg tot God moest worden gewezen⁹.

Tegen deze achtergrond moet de vestiging van het Nederlandsch Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen worden beschouwd. Wat voor mensen in het algemeen gold, ging evenzeer op voor hen die zich aan criminaliteit hadden schuldig gemaakt. Zij konden verbeterd worden, zo geloofde men. Met goede begeleiding zouden zij op een hoger plan kunnen worden gebracht. De drie initiatiefnemers tot stichting van het Genootschap waren allen actief lid van de eerdergenoemde Maatschappij tot Nut van 't Algemeen. Het Genootschap zou als een afsplitsing of een gespecialiseerde tak van 't Nut gezien kunnen worden¹⁰. Naast hun interesse in volksopvoeding vanuit hun Nuts-achtergrond lieten de oprichters van het Genootschap zich mede inspireren door gelijksoortige activiteiten die in het buitenland werden ontplooid. Zo had de Engelse Elisabeth Fry in 1816 het initiatief genomen tot oprichting van de 'Society for the Reformation of Prison Discipline and the Reformation of Juvenile Offenders'¹¹. De in Engeland ontwikkelde gedachten over zedelijke verbetering van gevangenen werden in Nederland verspreid via in 1821 uitgekomen publicaties in het literaire tijdschrift *Vaderland-sche Letteroefeningen*. Dat over deze buitenlandse ontwikkelingen werd gepubliceerd in Nederlandse periodieken, is niet vreemd. Vraagstukken betreffende de gevangenis en haar bewoners hielden de gemoederen in Hollandse genootschappen

voor U onbereikbaar is. De jongeling met goede vermogens en een vasten wil om in kennis en beschaving toe te nemen, kent zijne eigene krachten niet'.

8 Dekker, *Straffen, redden en opvoeden* p. 98.

9 D. Garland, *Punishment and welfare. A history of penal strategies* (Aldershot, G.B. 1985), p. 40, 41. Boekholt, 'De Nederlander gaat naar school', p. 207, merkt daarnaast op dat de gezeten burgerij in de negentiende eeuw een bijzondere belangstelling voor 'het volk' aan de dag legde. Haar - verlichte - ideaal was dat iedereen in de maatschappij werkzaam moest kunnen zijn en daartoe middels onderwijs in staat moest en kon worden gesteld.

10 Collectie Suringar, UB-UvA, inv. nr. Cd-1. In een brief aan het hoofdbestuur van 't Nut, van 24 maart 1823 schreven Warnsinck, Suringar en Nierstrasz, veelzeggend: 'Ondanks de menigvuldige pogingen, welke in ons Vaderland worden aangewend tot bevordering van beschaving en menschengeluk, was men tot hertoe minder bedacht op de Zedelijke Verbetering der gevangenen'. Verderop riepen zij de hulp in van 't Nut, '(..) eene Maatschappij, die te allen tijde tot grondslag van hare bemoeijingen heeft gelegd: "de Zedelijke Verbetering der Menschen", van eene Maatschappij die zich dezer dagen, door eene opzettelijk daartoe benoemde commissie bezighoudt met het belangrijke onderzoek, wat zij zoude kunnen doen ter verbetering van hen, die in Tucht- of werkhuizen zijn opgesloten'.

11 R.J.M. Ros, 'Het Nederlands Genootschap tot zedelijke verbetering der gevangenen. Het ontstaan van de reclassering in Nederland', *Groniek. Historisch tijdschrift* (oktober 1991) 21-30, p. 22.

en sociëteiten in die tijd bezig¹². De publicaties in *Vaderlandsche Letteroefeningen* trokken de aandacht van de Leeuwarder wijnkoper Willem Hendrik Suringar¹³. Naar aanleiding van de publicaties over John Howard, een Engelsman die zich had ingezet voor gevangenhervorming, hield Suringar in 1821 een lezing voor het Nutsdepartement te Leeuwarden¹⁴. Later in dat jaar sprak hij met Johannes Leonardus Nierstrasz¹⁵ over zijn Howard-lezing. Deze achtte de zaak van zo groot belang dat hij zich geïnspireerd voelde tot vervaardiging van een gedicht over Howard. Zijn vriend, Willem Hendrik Warnsinck¹⁶, aan wie Nierstrasz zijn pennevrucht liet lezen, had een beter plan. Hij vond het onderwerp te belangrijk om het bij een gedicht te laten. Van hem kwam het voorstel om een prijsvraag uit te schrijven, die het publiek zou moeten aanzetten tot nadenken over de mogelijkheden van gevangenhervorming. Tenslotte besloten Suringar, Warnsinck en Nierstrasz tot oprichting van een genootschap dat zich op landelijk niveau met het onderwerp zou gaan bezighouden¹⁷. Aldus hoopten zij te voorzien in het door hen gevoelde

-
- 12 J.M. van Bemmelen, *Van Zedelijke verbetering tot reclasseering* ('s-Gravenhage 1923), p. 7-8. De Hollandsche Maatschappij van Wetenschappen had al eens eerder een prijsvraag uitgeschreven over het onderwerp, hoe het lot van gevangenen met betrekking tot hun gezondheid kon worden verbeterd. De Maatschappij tot Nut van 't Algemeen had in 1822 een commissie opgedragen te onderzoeken, 'wat de genoemde maatschappij zoude kunnen doen tot de zedelijke verbetering van hen die in den gevangenen- tucht- of werkhuisen zijn opgesloten'.
- 13 Willem Hendrik Suringar (geb. 3-8-1790 te Leeuwarden, overl. 17-9-1872 te Amsterdam) Hij schreef *Geschied- en Zedekundig handboek voor gevangenen* (1828) en *Gedachten over eenzame opsluiting* (1842). Suringar was, als oudste zoon van een ondernemer uit Leeuwarden, voorbestemd om predikant te worden. Door omstandigheden gedrongen moest hij echter de nering van zijn vader overnemen. Vanaf zijn twaalfde werkte hij mee in het familiebedrijf. Doordat zijn ouders jong overleden moest hij daarnaast de verantwoordelijkheid voor de opvoeding van zijn vijf zusters en zijn broer op zich nemen. Sinds 1810 was Suringar lid van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, enkele jaren gemeenteraadslid en lid van Provinciale Staten van Friesland. In 1840 verhuisde Suringar naar Amsterdam om zich geheel aan het Genootschap te wijden. Hij nam zitting in het Amsterdamse College van Regenten. Ten tijde van de discussie rond invoering van de eenzame opsluiting, werd hij alom gerespecteerd als gevangenisdeskundige. Zie o.a. Jaarverslag NGZVG 1872 en Dekker, *Straffen, redden en opvoeden*, p. 175.
- 14 Biografische gegevens over John Howard zijn te vinden in: H. Franke, *Twee eeuwen gevangenen. Misdad en straf in Nederland* (Utrecht 1990), p. 26-30. Howard had gevangenen bezocht in de meeste landen van West Europa. Over zijn ervaringen verscheen in 1777 het boek *The state of the prisons*. Het boek werd vele malen herdrukt en de inhoud vormde in veel landen de aanleiding tot hervormingen. In het boek evenwel kwam de toestand in de Nederlandse gevangenen er goed vanaf. Franke betwijfelt de waarde van Howards oordeel over de Nederlandse gevangenen.
- 15 Johannes Leonardus Nierstrasz (geb. 4-4-1796, overl. 2-8-1828) was koopman en amateur-dichter.
- 16 Willem Hendrik Warnsinck Bzn. (geb. 4-10-1782 te Amsterdam, overl. 19-10-1857), was sterk geïnteresseerd in poëzie en letterkunde. Hij was lid van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen en mede-oprichter van de 'Evangelische Maatschappij Liefde en Vrijheid'.
- 17 Knippenberg en De Pater, *De eenwording van Nederland*, p. 9 wekken de suggestie dat het niet verwonderlijk is dat een landelijke organisatie tot zedelijke verbetering werd opgezet. In de zich moderniserende samenleving raakten lokale en regionale groepen steeds meer met elkaar vervlochten. Er was een tendens tot schaalvergroting. 'Lokale en regionale samenlevingen lossen als het ware op in voortdurend ruimer wordende kaders'. Op p. 34 schrijven zij: 'Aannemelijk is dat de meeste vaderlandsliefde te vinden was bij de protes-

gemis van een organisatie die zich specifiek met verbetering van gevangenen bezighield:

'Ondanks de menigvuldige pogingen, welke in ons Vaderland werden aangewend tot bevordering van beschaving en menschengeluk, was men tot hiertoe minder bedacht op de Zedelijke Verbetering der gevangenen en op eene doelmatige zorg voor dezelve na het ontslag uit den kerker'¹⁸.

Het gedicht van Nierstrasz werd - voorzien van een voorrede - uitgegeven. Warnsinck gaf een geschriftje uit, getiteld *Briefwisseling over den John Howard* en Suringar stelde een ontwerp-reglement op voor het op te richten Genootschap¹⁹.

Op 14 maart 1823 maakten de drie hun plannen wereldkundig door het ontwerp-reglement voorzien van een voorrede rond te sturen aan vooraanstaande Nederlanders²⁰. Het plan van het drietal om een Genootschap in het leven te roepen dat zich met verheffing van gevangenen en ontslagenen zou gaan bezighouden, bleek aan te slaan. Binnen enkele maanden hadden zich 2600 geïnteresseerden aangemeld, waarna Suringar de tijd rijp achtte voor het aanvragen van koninklijke goedkeuring van de statuten. Deze goedkeuring kwam in oktober van datzelfde jaar, waarna de constituerende vergadering op 12 november 1823, te Amsterdam plaats had²¹. Op dat moment was het ledental al tot boven de vijfduizend gestegen. Voornamelijk advocaten, rechters, leden van de protestantse adel en gegoede kooplieden voelden zich tot de doelstellingen van het Genootschap aangetrokken. Door het hele land werden afdelingen opgericht. Het hoofdbestuur zetelde te Amsterdam.

Overigens kon lang niet iedereen zich verheugen over de oprichting van een Genootschap dat zich ten doel stelde om misdadigers te hulp te komen. Van verschillende kanten werd geopperd dat het ongepast en anti-maatschappelijk was om ex-gevangenen te helpen, 'ten koste van den braven en eerlijken, doch ongelukkigen en gebrek lijdende arbeidsman'²². Ook koning Willem I, bij wie Suringar

tantse burgerij, in kringen van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen. Deze vereniging veroordeelde regionalisme fel en was in haar pleidooien voor Vaderlandsliefde ondubbelzinnig. Als voornaamste taak zag ze de opvoeding van het volk tot staatsburgers. Dit vereiste een onderdrukking van regionaal en lokaal besef ten gunste van een nationale oriëntatie. Het leeuwedeel van de leden van 't Nut woonde in Holland of in het noorden: Friesland en Groningen.' Wetend dat Suringar c.s. actieve Nuts-leden waren, is het logisch dat zij ijverden voor een op nationaal niveau opererende organisatie.

18 Collectie Suringar, UB-UvA, inv. nr. Cd-1: brief van Suringar, Warnsinck en Nierstrasz aan het hoofdbestuur van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, dd. 24-3-1823.

19 Ros, *Het Nederlandsch Genootschap*, p. 22.

20 Van Bemmelen, *Van zedelijke verbetering*, p. 42. Het Ontwerp tot oprichting van een Nederlandsch Genootschap ter zedelijke verbetering der gevangenen, door W.H. Suringar, J.L. Nierstrasz jr. en W.H. Warnsinck Bz. is als bijlage opgenomen in Van Bemmelen's dissertatie.

21 RANB ARV 1823-1986, inv. nr. 6: Handelingen van het Nederlandsch Genootschap, van de oprichting 12 November 1823 tot October 1837. Benoemd tot hoofdbestuurder werden: M.C. van Hall, L. Hamerster Ameshoff, J. Tessèdre l'Ange, M.S. Asser, L.E. Hovius, J.S. Mollet, J.L. Nierstrasz, W.H. Warnsinck, W.H. Suringar, H. de Wildt, P. Wolterbeek. P.J. de Bijle werd buitengewoon hoofdbestuurder.

22 Van Bemmelen, *Van zedelijke verbetering*, p. 101.

in mei 1823 op audiëntie was gegaan, koesterde nogal wat 'observatiën en reflectiën'. Daags na zijn bezoek aan Willem I rapporteerde Suringar aan Warnsinck en Nierstrasz:

'Ik hoop maar dat ik mij van den belangrijken last [...] eenigermate tot uw genoegten heb gekweten. Ik ontveins niet dat ik er wel iets meer van had willen hebben, en dat ik min of meer bedrukt te huis kwam, maar toen ik mij nader bedacht, begreep ik dat het niet wel anders kon uitvallen op mijn vraag: - "Kunnen wij voortvaren?" kon toch de Koning niet toestemmend antwoorden; want dan gaf hij immers approbatie aan de geheele zaak. Hij heeft ook niet ontkennend geantwoord, maar het in het midden gelaten'²³.

Velen stonden sceptisch tegenover de mogelijkheden van zedelijke verbetering van gevangenen. Zij vreesden bovendien een afname van de afschrikwekkende werking van de straf wanneer men te veel de nadruk ging leggen op zedelijke verheffing²⁴. Suringar was zich ervan bewust dat zijn Genootschap controversieel lag. Hij hekelde critici die er op wezen dat er weer wat nieuws was verzonnen, waar waarschijnlijk weinig goeds van zou komen. Fijntjes wees hij hen er op dat ook het Christendom ooit iets nieuws was geweest. Verder constateerde hij dat er veel genootschappen waren die zich met 'gewone' liefdadigheid bezighielden en dat toezicht op ontslagenen de samenleving rust zou brengen. Tot nu toe was er echter nog nooit wat voor ontslagen gevangenen gedaan. Suringar benadrukte dat zijn initiatief niet onrechtvaardig was ten opzichte van de gewone behoeftigen, omdat er voor hen al tal van voorzieningen bestonden. Bovendien was het voor 'brave armoedigen' oneindig veel gemakkelijker om hulp te vinden dan voor een ex-gevangene, zelfs al had deze laatste blijk gegeven van het voornemen zijn leven te willen beteren²⁵. Ernstiger was dat ook invloedrijke Minister van Justitie C.F. van Maanen weinig heil zag in het initiatief van het Genootschap²⁶. Zedelijke verbetering - zo hij al geloofde dat dit mogelijk was - had niet zijn interesse. Het was Van Maanen er in de eerste plaats om te doen, het gevangeniswezen zo goedkoop mogelijk te houden. Het Genootschap werd door hem gedoogd, op voorwaarde dat het de overheid niets zou kosten²⁷. Ook later zouden Van Maanen

23 Inv. nr. 34: brief van Suringar aan Warnsinck en Nierstrasz, dd. 31-5-1823. Ook: Collectie Suringar, UB-UvA, inv. nr. Cd-1 (kopieboek brieven). Suringar twijfelde na zijn bezoek aan de Koning, zo schreef hij aan de mede-oprichters. Hij hield hen - en zichzelf - echter voor dat als de Koning echte bezwaren had gehad, hij dit wel gezegd zou hebben.

24 Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 74 geeft een uiteenzetting. De jurist C. Asser vond de inspanningen van het Genootschap prijzenswaardig, maar nutteloos: 'Doch men make zich geen begoocheling, geene zedelijke verbetering, geen berouw, geene deugdzaame levenswijze kunnen in de maatschappij de oneer uitwisschen, welke het onafscheidbaar erfdeel is eener boosaardige misdaad.' De oud-rechter W.B. Donker Curtius van Tienhoven daarentegen, achtte zelfs 'het grootste monster' vatbaar voor verbetering.

25 Inv. nr. 34: brief van Suringar aan Warnsinck en Nierstrasz, dd. 31-5-1823.

26 Collectie Suringar, UB-UvA, inv. nr. Cn-59: brief van W.H. Suringar aan C.F. van Maanen, dd. 9-5-1823. Van Maanen had het hem aangeboden lidmaatschap van het Genootschap geweigerd.

27 Ros, *Het Nederlandsch Genootschap*, p. 24-25.

en het Genootschap het met elkaar oneens zijn, in het bijzonder over de doelstellingen van de straf²⁸.

Na de oprichting moest de organisatie van het Genootschap worden voltooid. Aan het ontwerp-reglement kleefde een aantal bezwaren en onvolkomenheden dat aan de directe uitvoering ervan in de weg stond. De belangrijkste belemmering was een gevolg van het gebrek aan informatie uit de praktijk en vooral ook van de onbekendheid van genootschapsbestuurders met de overheidswetgeving op penitentiair terrein²⁹. Een bijzondere commissie kreeg opdracht een definitieve redactie van de statuten voor te bereiden, waarin de organisatiestructuur en doelstelling van het Genootschap zouden worden vastgelegd. Gekozen werd voor een structuur waarin een afdeling zou worden gevestigd in iedere plaats waar zich een gevangenis bevond. De leden van gevangenisbesturen³⁰ ontvingen een uitnodiging om zitting te nemen in het bestuur van de afdeling van het Genootschap. Door te streven naar afdelingsbesturen die voor de helft uit regenten waren samengesteld, hoopte het Genootschap invloed te kunnen uitoefenen op het beleid dat in de gevangenis werd gevoerd³¹. In plaatsen waar geen gevangenis was, werden correspondenten aangesteld die tot taak hadden het lidmaatschap van het Genootschap te propageren³².

Volgens het ontwerp-reglement was de doelstelling van het Genootschap de bevordering van de zedelijke verbetering van (ex-)gedetineerden. De nadruk zou komen te liggen op de zorg na het ontslag³³. Voor de hulpverlening aan ontslagenen had men tweederde van het Genootschapskapitaal gereserveerd³⁴. Nadat het Genootschap via P.J. de Bijne³⁵, administrateur over het armwezen en de gevange-

28 Het Genootschap en een belangrijk deel van de Tweede Kamer verzetten zich tegen Van Maanens ontwerpen voor een nieuw strafwetboek, waarin hij zowel in 1827 als in 1839 het vergeldingsprincipe en de lijfstraffen wilde handhaven. Zie: Van Bemmelen, *Van zedelijke verbetering*, p. 114.

29 Inv. nr. 1: Jaarverslag NGZVG 1823, p. 17-18.

30 Gevangenisbesturen werden ook vaak aangeduid met 'College van Regenten' en 'Commissie van Administratie'.

31 Inv. nr. 6: notulen van de tweede vergadering van het hoofdbestuur van het Genootschap, 13-11-1823. Op de zesde vergadering (dd. 12-2-1824) werd gemeld dat negentien gevangenisbesturen lijsten met drie kandidaten voor afdelingsbesturen van het Genootschap hadden ingestuurd. De gevangenisbesturen te Leeuwarden, Delft, Gouda en Groningen wilden eerst nog wat meer informatie over de doelstellingen van het Genootschap. Verderop zal blijken dat het Genootschap in een groot aantal gevangenisbesturen was vertegenwoordigd.

32 Inv. nr. 40: eerste reglement van het Genootschap 1824. Zie hierover ook Van Bemmelen, *Van zedelijke verbetering*, p. 52. Het gedrukte exemplaar van het op 26-4-1827 door de algemene vergadering van het Genootschap goedgekeurde reglement is gecatalogiseerd als het reglement van 1824. Onder 'reglement' werd verstaan: de statuten en reglementen van het Genootschap.

33 Artikel 4 ontwerp-reglement. Warnsinck stelde: 'nimmer kan de staat zich den gevangenen na zijn ontslag uit den kerker aantrekken'. Zie Van Bemmelen, *Van zedelijke verbetering*, p. 61.

34 Van Bemmelen, *Van zedelijke verbetering*, p. 57.

35 Pieter Jacob de Bijne (geb. 11-12-1766 te 's-Gravenhage, overl. 19-12-1836) promoveerde in 1790 in de wijsbegeerte en rechten. Aanvankelijk vestigde hij zich als advocaat. Tussen 1792 en 1796 was hij rechter te Vianen. In 1823 werd hij benoemd tot administrateur voor het armwezen en de gevangenen. In 1826 werd hij benoemd tot lid van de Raad van State. De Bijne was lid van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, waar hij zich bijzonder interesseerde voor onderwijszaken. Samen met Staatsraad baron Fagel, de oud-

nissen bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken, de beschikking had gekregen over wetten en koninklijke besluiten betreffende de inrichting van het gevangeniswezen, kon men aan de hand daarvan nader bepalen waar het zwaartepunt van de werkzaamheden zou moeten komen te liggen. Na een inventariserende rondvraag onder de afdelingen met betrekking tot de tekortkomingen in de bestaande gevangenissen, werd besloten de nadruk op de zorg aan ontslagen gevangenen te schrappen³⁶. De definitieve doelstelling van het Genootschap luidde:

Het doel des Genootschaps is tweeledig:

- a. Om de gevangenen door den invloed van den godsdienst en door andere gepaste middelen, tot betere menschen te vormen en als zoodanig, aan de maatschappij terug te geven;
- b. om die ontslagenen, welke gedurende hunne gevangenisstraf hebben blijk gegeven van zedelijke verbetering en van hun ernstige voornemen om een ordelijk levensgedrag in de maatschappij te leiden, behulpzaam te zijn ter verkrijging van een geschikte stand, waarin zij het levensonderhoud kunnen vinden³⁷.

De oprichters van het Genootschap wilden de overheid niet voor de voeten lopen. Zij vonden dat er voor het Genootschap in de gevangenissen in de eerste plaats een *aanvullende* taak bestond. Mocht het zo zijn dat in een gevangenis van overheidswege zou worden voorzien in arbeid, of in school- en godsdienstonderwijs, dan zou het Genootschap daar slechts een aanvulling op willen verzorgen, in overleg met het verantwoordelijke gevangenisbestuur. Het zal duidelijk worden dat het Genootschap vrij veel kreeg te doen in de gevangenissen, daar de gevangenisbesturen de verzorging van onderwijs en arbeid graag aan het Genootschap overlieten. Voor wat betreft de verhouding tussen overheid en reclassering op het gebied van de nazorg, waren de oprichters van mening dat dit nu bij uitstek een taak was voor het particulier initiatief. Daarmee zou de overheid zich niet bezig behoeven te houden³⁸.

2. Hulp na ontslag

De hulp aan ontslagenen wilde het Genootschap onder meer gestalte geven door leniging van acute financiële nood. Op die manier dacht men recidive te kunnen voorkomen. Het Genootschap wilde echter niet gaan lijken op de bestaande instellingen van armenzorg, zodat materiële bijstand werd gebonden aan allerlei restricties. Het was de leden van het Genootschap in de eerste plaats te doen om *zedelijke* verbetering. Van te veel geld en weelde zouden de ontslagenen maar lui worden;

voorzitter van de Commissie van inspectie van gevangenen, en generaal J. van den Bosch, was De Bijde benoemd tot buitengewoon hoofdbestuurder van het Genootschap.

36 Meer hierover in paragraaf 3. In het ontwerp-reglement had de doelstelling geluid: 'Het Genootschap zal de *zedelijke* verbetering der gevangenen pogen te bevorderen: *deels*, terwijl dezelve nog zijn opgesloten; *deels*, en wel vooral, nadat zij de gevangenhuisen hebben verlaten'.

37 Inv. nr. 40: art. 5 reglement NGZVG 1824.

38 Van Bemmelen, *Van zedelijke verbetering*, p. 54.

spaarzaamheid bij het verstrekken van financiële hulp was dus geboden³⁹. Van te voren werd door de leden van afdelingsbesturen bekeken wie na het ontslag eventueel voor financiële hulp in aanmerking kon komen. Materiële steun werd slechts in beperkte mate, voor een bepaalde tijd verstrekt en alleen in die gevallen waarin een reëel uitzicht op verbetering van het gedrag bestond⁴⁰. Illustratief is het voorbeeld van een Amsterdamse vrouw die in 1830 aanvankelijk door het Genootschap werd geholpen. Al snel bleek echter dat deze vrouw in

'(..) den klasse van zwakke en voor geene volharding in het goede vatbare weezens, gerangschikt [moest] worden. Schijnbaar gaf zij alle blijken van innig berouw over haar vorig leven, en was mild met haar goede beloften; dan, naauwelijks uit den kerker ontslagen zijnde, gaf zij zich over aan een zoodanig schandelijk gedrag, dat zij aan haar rampvol lot moest worden overgelaten'⁴¹.

Naast financiële bijstand was verschaffing van arbeid aan ontslagenen een middel waarmee het Genootschap verheffing van het zedelijk peil hoopte te bereiken. Door ontslagenen aan een vaste betrekking te helpen, zouden dezen minder tijd overhouden voor het smeden en uitvoeren van misdadige plannen. Gewenning aan geregelde arbeid zou tot gevolg hebben dat ontslagenen leerden dat er naast misdaad ook andere manieren waren om het hoofd boven water te houden. Reeds kort na de oprichting ontstond het plan om een kolonie naar het model van de Maatschappij van Weldadigheid te stichten⁴². Deze kolonie zou moeten voorzien in de tijdelijke opvang van pas ontslagenen. Geldgebrek en andere problemen verhinderden de realisatie van dit plan⁴³. Alle hoop was gevestigd op het toezicht over ontslagen gevangenen door afdelingsbestuursleden. Bestuursleden en correspondenten van het Genootschap zouden de ontslagenen moeten behoeden voor nieuwe misstappen door hen met raad, daad en 'vaderlijke begeleiding' terzijde te staan⁴⁴. Een serieus probleem waar men zich bij de verschaffing van werk aan ontslagenen mee zag geconfronteerd was de publieke opinie. De gewone burger stond niet onverdeeld positief ten opzichte van de doelstellingen van het Genootschap. Ook bij potentiële

39 R.J.M. Ros, 'Kriminologen en reklasseerders in Nederland', *Utrechtse historische cahiers* 1 (1986), p. 42.

40 *Ibidem*, p. 43.

41 Jaarverslag NGZVG 1830, p. 31.

42 Collectie Suringar, UB-UvA, inv. nr. Cd-1. Suringar was een groot bewonderaar van Johannes van den Bosch. Het driemanschap verzocht Van den Bosch het buitengewoon hoofdbestuurslidmaatschap te aanvaarden (brief dd. 22-6-1823): 'Ons verlangen strekt zich daarheen om in aanraking te komen met de Maatschappij van Weldadigheid ten einde voor gevangenen na hun ontslag uit den kerker, door gewoon of afzonderlijke kolonisatie doelmatiger te kunnen zorgen: eene zorg verre te verkiezen boven en veel uitvoerlijker dan eene plaasting in dienst van particuliere personen, waartoe slechts in enkele gevallen zal kunnen worden overgegaan'. Van den Bosch sympathiseerde met de achterliggende gedachte van het Genootschap. Hij aanvaardde het buitengewoon bestuurslidmaatschap.

43 Jaarverslag NGZVG 1823, p. 29 e.v. Opname in de onvrije kolonie van de Maatschappij van Weldadigheid was evenmin mogelijk, '(..) ten oorzake van de vooroordeelen, welke bij de lagere volksklasse, waaruit de bevolking der onvrije Colonien bestaat, ten aanzien der ontslagene gevangenen, hardnekkig worden gekoesterd'.

44 Art. 46 reglement NGZVG 1824. Artikel 39 bepaalde dat de toezichthouder zijn beschermeling aan een passende betrekking zou helpen. Zie ook: Ros 'Kriminologen en reklasseerders', p. 49.

werkgevers moest het Genootschap bezwaren tegen het in dienst nemen van ex-gevangenen wegnemen. De patronaatsbepaling beoogde de werkgever een garantie te bieden tegen recidive. De werkgever kon ervan verzekerd zijn dat de ontslagene die hij in dienst nam, onder toezicht bleef van een genootschapsafdeling.

Al gauw na het betreden van het *terra incognita* van de hulp na het ontslag werd het aan het Genootschap duidelijk dat het voor het welslagen van zijn initiatief afhankelijk was van de welwillendheid van de (centrale en decentrale) overheid. Dit in weerwil van het feit dat de zorg na het ontslag niet tot de taak van de overheid behoorde. Twee voorbeelden maken dit duidelijk. Ook toentertijd werd ingezien dat de vrijheidsstraf een stigmatiserend effect had. Bij het zoeken naar een betrekking werden ex-gedetineerden geconfronteerd met het feit dat hun veroordeling in paspoort of ontslagbewijs uit de militie stond vermeld. Herhaaldelijk drong het Genootschap er tevergeefs bij de regering op aan deze vermelding achterwege te laten⁴⁵. Daarnaast was het Genootschap afhankelijk van de gevangenisbesturen. Voor een doelmatige organisatie van de hulp aan ontslagenen was het noodzakelijk dat genootschapsafdelingen op de hoogte werden gehouden van wie, op welk moment ontslagen zou gaan worden. Desgevraagd deed de Minister van Binnenlandse Zaken, H.J. baron Van Doorn van Westcapelle, in 1834 de toezegging dat hij aan gevangenisbesturen de opdracht zou verstrekken, om per kwartaal aan de afdelingen van het Genootschap de namen van de personen door te geven die in het komende kwartaal vrij zouden komen⁴⁶. Afhankelijk van de welwillendheid van gevangenisbesturen was het Genootschap ook wanneer het ging om het voorkomen van misbruik van voorzieningen die het Genootschap aan ontslagenen bood. Besturen van gevangenisbesturen werden geacht bij het verlaten van de gevangenis een ontslagbewijs te verstrekken. In de praktijk was het evenwel usance om dit, met name bij kortgestraften, achterwege te laten. In 1852 gaf de Minister van Justitie, J.Th.H.N. Nedermeijer ridder van Rosenthal, op aandrang van het Genootschap de opdracht aan de gevangenisbesturen om in alle gevallen een bewijs van ontslag uit te reiken⁴⁷.

De invloed van het overheidsbeleid op de activiteiten van het Genootschap blijkt ook uit het veranderend karakter van de zorg aan ontslagenen, na de introductie van de cellulaire opsluiting in 1851. De aandacht die het Genootschap aan de zorg aan ontslagenen wenste te besteden, wisselde nogal eens. Zo is aan het eind van de jaren veertig van de vorige eeuw een intensivering van de aandacht voor ontslagenen waarneembaar. In die periode nam het aantal gedetineerden af, waarschijnlijk

45 Jaarverslag NGZVG 1823, p. 26.

46 Jaarverslag NGZVG 1834, p. 11. Overigens was het zo dat in oktober van het jaar 1823, de zorg over het gevangeniswezen was ondergebracht bij het departement van Binnenlandse Zaken. Dit duurde tot 1 juli 1842. Op die datum werd de Minister van Justitie weer verantwoordelijk voor het gevangeniswezen. Zie: M.E. Verburg, *Geschiedenis van het Ministerie van Justitie* Deel 1: 1798-1898 ('s-Gravenhage 1994), p. 115, 227.

47 Inv. nr. 34: brief van de Minister van Justitie aan Genootschap, met verzoek om nadere inlichtingen, omtrent de noodzakelijkheid van afgifte van ontslagbewijzen. De minister wilde de Commissiën van Administratie niet met te veel administratieve bezigheid vermoeien. Zie vervolgens: ministeriële missive aan de Commissiën van Administratie dd. 31-3-1852. Deze aanmaning had echter beperkt succes. Een aantal jaren later zag het genootschapshoofdbestuur zich genoodzaakt om de gevangenisbesturen aan de ministeriële aanzegging te herinneren. Zie: jaarverslag NGZVG 1873, p. 13 en 14.

als gevolg van een opleving van de economie. Hierdoor kreeg het Genootschap meer tijd en middelen vrij ten behoeve van ontslagenen⁴⁸. De intensivering van de aandacht voor ontslagenen duurde een decennium. De invoering van de cellulaire opsluiting joeg het Genootschap aanvankelijk op hoge kosten. Doordat klassikaal onderwijs aan gedetineerden niet meer mogelijk was, moest het Genootschap extra onderwijzers aantrekken. Gaandeweg won daarop de overtuiging veld dat materiële hulp aan ontslagenen in de vorm van noodgiften en reisgeld doorgaans verspilling was. Dit gold temeer nu de straftijd door invoering van de celstraf doorgaans veel korter was geworden, zodat de ontslagene gemakkelijker in staat was zijn oude beroep weer op te nemen. Het hoofdbestuur riep zijn afdelingen op tot spaarzaamheid bij verstrekking van financiële hulp aan ex-gedetineerden. Meer heil werd verwacht van persoonlijke raadgevingen en toespraak bij het celbezoek en van het - duurder geworden - onderwijs⁴⁹.

Het genootschappelijk standpunt over het nut van hulp na ontslag wijzigde zich echter weer toen de regering in 1858 de toezegging deed, voortaan de kosten van het onderwijs voor haar rekening te zullen nemen. Hierdoor werd het Genootschap in staat gesteld zijn fondsen te besteden aan de hulp na het ontslag. Toen heette het al snel dat de hulp aan ontslagenen als gevolg van de invoering van de eenzame opsluiting zo veel meer de moeite waard was geworden. Het celbezoek stelde de leden der afdelingsbesturen beter in staat om de gevangene goed te leren kennen, waardoor het eenvoudiger was om een onderscheid te gaan maken tussen hen die wel en degenen die niet de hulp van het Genootschap waardig waren⁵⁰. Ook deze 'conjuncturele' opleving van aandacht voor ontslagenen kwam ten einde. Deze maal waren het niet zozeer de kosten, maar het feit dat binnen het Genootschap een soort culturomslag plaats had. De belangstelling voor de zorg na het ontslag had te lijden onder de sterk opkomende belangstelling voor de verdere ontwikkeling van het gevangenisstelsel⁵¹.

Het is niet zo dat het de overheid volledig koud liet wat er na een verblijf in de gevangenis met een veroordeelde gebeurde. Het heeft er alle schijn van dat de overheid zich er wel degelijk van bewust was dat de samenleving was gebaat bij een goede nazorg, die immers de recidivecijfers gunstig zou beïnvloeden. Alleen vond men dat nazorg niet tot de taken van de overheid behoorde. De belangstelling van de overheid voor het lot van ontslagenen blijkt onder meer uit het feit dat het departement van Binnenlandse Zaken in 1831 met het plan kwam om de zorg aan ontslagenen te bevorderen door een fonds te creëren, waaruit de eerste behoeften van ontslagenen (zoals kleding of reiskosten) betaald zouden kunnen worden. In het Genootschap had het departement een partner gezien die zich over de uitvoering

48 Jaarverslag NGZVG 1850, p. 6-8.

49 Jaarverslag NGZVG 1852, p. 10-11. Hulp na het ontslag werd eigenlijk alleen nog de moeite waard gevonden voorzover het jeugdigen betrof die een klein misdrijf hadden begaan.

50 Jaarverslag NGZVG 1859, p. 15.

51 De taken in de gevangenissen trok de overheid in toenemende mate naar zich toe, zodat het Genootschap zijn werkterrein beperkt zag tot de zorg na het ontslag. Vooral in deze periode sprong de genootschappelijke interesse voor het penitentiair overheidsbeleid in het licht. Zie over de 'theoretische periode' 1870-1890: Van Bemmelen, *Van zedelijke verbetering*, p. 150-180.

van dit plan zou kunnen bekommen. Binnenlandse Zaken bleek zich hierin echter te vergissen. Verstrekking van onvoorwaardelijke onderstand aan iedere ontslagene met onvoldoende uitgaanskas, paste niet binnen de doelstelling van het Genootschap. Dat dit het Genootschap geen geld zou kosten, nu de staat zou betalen, was (toen nog) geen reden om deze taak op zich te nemen. Voorwaarde voor het Genootschap was en bleef dat de betrokken ontslagene de hulp 'verdiend' moest hebben, door blijf te geven van de wil en mogelijkheid tot verbetering⁵².

De overheid bood, zij het in zeer beperkte mate, steun aan berooide ontslagenen. Het Genootschap, dat weliswaar het aanbod om bij de verstrekking van onderstand te worden betrokken had afgeslagen, behield zich wel het recht voor, het overheidsbeleid terzake te bekritisieren. Het was het Genootschap opgevallen dat in de verstrekking van reiskosten aan ontslagen gevangenen lokale verschillen bestonden. In deze ongelijkheid vond het Genootschap aanleiding om zich in 1834 voor het eerst tot de hoofdadministratie over de gevangenen te wenden met het verzoek om in de verstrekking van reisgeld aan ontslagenen wat meer eenheid te brengen. De Minister van Binnenlandse Zaken verplichtte de Gouverneurs der Provincie⁵³ erop toe te zien dat de gevangenisbesturen in alle gevallen waarin de uitgaanskas ontoereikend was, reisgeld aan de ontslagene zouden meegeven. De kwestie van de reiskosten was vanaf het midden van de jaren zestig regelmatig voorwerp van bespreking tussen het departement van Justitie en het Genootschap. Binnen het Genootschap werd het onbillijk gevonden dat sommige ontslagenen hun uitgaanskas (vrijwel) geheel moesten besteden aan de reis van de gevangenis naar huis. Na van deze misstand op de hoogte te zijn gesteld, schreef de minister in 1872 een circulaire aan de gevangenisbesturen⁵⁴. Daarin werd geregeld dat bij ontoereikende uitgaanskas en gebrek aan andere middelen, een iets meer uitgebreide onkostenvergoeding zou worden verstrekt aan ontslagenen⁵⁵. In deze oplossing kon het Genootschap zich maar ten dele vinden. Aangedrongen werd op kosteloos vervoer voor alle ontslagenen⁵⁶. In 1875 kreeg Genootschapsvoorzitter H.N. Teding van Berkhout de toezegging van de minister dat de mogelijkheid onderzocht zou worden om de uitgaanskas tot een bepaald minimum aan reiskosten besteed te laten worden. Het ontbrekende zou dan van overheidswege moeten worden aangevuld⁵⁷. Het ministerie liet na onderzoek echter aan het hoofdbestuur weten dat het daarvoor

52 Jaarverslag NGZVG 1831, p. 10-11.

53 Een voorbeeld van het feit dat de overheid veel aan lagere overheden overliet. De gevangenisbesturen fungeerden relatief zelfstandig. Zij waren verantwoording verschuldigd aan de Gouverneurs der provincie. Deze functionele decentralisatie werkte beleidsverschillen tussen de verschillende gevangenen in de hand.

54 Inv. nr. 35: bijlage bij brief van Minister van Justitie G. de Vries Azn. aan hoofdbestuur NGZVG, dd. 7-10-1872: circulaire van 7-10-1872 aan de gevangenisbesturen.

55 Jaarverslag NGZVG 1872, p. 26. In het jaarverslag wordt gesproken van een vergoeding van 20 cent per uur reistijd aan ontslagenen die onvoldoende uitgaanskas hadden en voor de rest geen andere middelen.

56 Jaarverslag NGZVG 1874, p. 32. Inv. nr. 35: brief van Minister van Justitie aan hoofdbestuur NGZVG, waarin hij reageert op een brief van het bestuur van 6-10-1874. De minister was bereid om na te gaan in hoeverre de laatste regeling zou kunnen worden gewijzigd.

57 Jaarverslag NGZVG 1875, p. 24.

geen geld had⁵⁸. Pas in 1882 ging deze wens van het Genootschap in vervulling. Bij circulaire droeg Minister van Justitie, A.E.J. Modderman⁵⁹, aan de gevangenisbesturen op, een deel van de uitgaanskas in het vervolg als vrij besteedbaar zakgeld te beschouwen⁶⁰.

Een andere kwestie betreffende de zorg na het ontslag waarover het Genootschap regelmatig met het departement in overleg trad, betrof de gevangeniskleding. De eigen kleding van veel gedetineerden bleek zo haveloos dat het in een aantal gevallen noodzakelijk was om hen de gevangeniskleding na het ontslag te laten behouden, omdat ze in hun eigen kleren ontoonbaar zouden zijn. Dit zou de kans op het vinden van een betrekking er niet groter op maken. In antwoord op een brief aan het departement waarin het Genootschap wees op deze voor de zedelijke verbetering belemmerend werkende factor, antwoordde de Minister van Binnenlandse Zaken in 1838 dat ontslagenen desnoods de van inrichtingswege verstrekte kleding mochten behouden 'van welke zooveel mogelijk de distinctieven der gevangeniskleding zullen worden weggenomen'⁶¹. In de periode rond 1860 evenwel kreeg men binnen het Genootschap steeds meer het idee dat het met een opgelapt gevangenispak moeilijk werk zoeken was. Hierdoor groeide de praktijk dat het Genootschap de verstrekking van kleding overnam van de overheid⁶². Toen de genootschappelijke belangstelling en investeringsbereidheid voor nazorg rond het midden van de jaren zeventig afnamen, wees het hoofdbestuur Minister van Justitie, A.E.J. Modderman, in 1879 op de regeling uit 1835, omtrent het behoud van de gevangeniskleding na het ontslag. Hierop ontving het hoofdbestuur ten antwoord dat de praktijk zich sinds 1835 had gewijzigd en dat ontslagen gevangenen nooit meer van rijkswegen bovenkleding meekregen. Doorgaans was de uitgaanskas voldoende voor de aanschaf van nieuwe kleding en mocht dat niet het geval zijn, dan was de familie van de ontslagene, of anders wel het Genootschap bereid om het ontbrekende bij te passen. Het Koninklijk Besluit uit 1835 was, mede door toedoen van het Genootschap zelf, tot een dode letter geworden⁶³.

Overigens illustreert de kwestie rond de garderobe der ontslagenen wel dat de overheid niet slechts als nachtwaker optrad. In schrijnende gevallen was zij bereid

58 Inv. nr. 35: brief van Minister van Justitie aan hoofdbestuur NGZVG, dd. 31-3-1881. De minister bleef vasthouden aan de circulaire van oktober 1872. Het was nog maar kort geleden dat de begrotingsposten voor het gevangeniswezen waren uitgebreid en bovendien wilde de minister wachten op invoering van het Wetboek van Strafrecht, waarin de kwestie rond besteding van uitgaanskas bij AMvB geregeld zou gaan worden.

59 A.E.J. Modderman (1838-1885) werd in 1864 hoogleraar te Amsterdam. Tussen 1871 en 1879 was hij hoogleraar strafrecht te Leiden. Hij werd in 1870 benoemd in de staatscommissie voor de samenstelling van een Wetboek van Strafrecht. In 1879 werd hij Minister van Justitie. In zijn oratie 'Straf - geen kwaad' (1864) probeerde hij een synthese te vinden tussen vergelding enerzijds en zedelijke verbetering anderzijds.

60 Inv. nr. 35: circulaire van de Minister van Justitie aan Commissiën van Administratie dd. 20-4-1882. Zie ook jaarverslag NGZVG 1881, p. 20 en inv. nr. 35: brief van Minister van Justitie aan hoofdbestuur van het Genootschap.

61 K.B. van 28-1-1835, no. 100. Zie ook: jaarverslag 1838, p. 11-12.

62 Deze uitbreiding van de nazorg vond plaats op het moment dat de zorg aan ontslagenen in het algemeen meer aandacht kreeg, als gevolg van het feit dat het werk in de gevangenissen steeds meer door de overheid werd gedaan.

63 Inv. nr. 35: brief van Minister van Justitie aan hoofdbestuur NGZVG, dd. 3-1-1880.

om in te grijpen. In de liberale opvatting van die tijd was het echter meer gepast om dat soort zaken aan het particulier initiatief over te laten. Ook het regelmatig overleg tussen overheid en particulier initiatief dat over deze en andere kwesties werd gevoerd, toont aan dat de overheid interesse had in zaken die niet direct tot haar competentie behoorden. Vaak zelfs stond de overheid niet onwelwillend tegenover de wensen die het Genootschap aandroeg. Anderzijds heeft zich meerdere malen het geval voorgedaan dat de Minister van Justitie het Genootschap aanspoorde tot initiatieven op het vlak van de zorg aan ontslagenen. In 1857 attendeerde de minister J.J.L. van der Bruggen het Genootschap op een wijziging in het reglement op de werving van het departement van Marine. Die wijziging bestond hieruit dat zij, die voor de eerste maal waren veroordeeld tot een correctionele straf zonder verzwarende omstandigheden en zich minimaal één jaar na het ontslag onberispelijk hadden gedragen, voortaan als matroos tot de marine konden worden toegelaten. Van der Bruggen begreep dat het moeilijk zou worden om dat ene jaar goed door te komen. Nadat hij er bij zijn ambtsgeenoot van Marine, J.S. Lotsy, tevergeefs op had aangedrongen om ontslagenen direct aan te nemen, spoorde hij het Genootschap aan om alles in het werk te stellen teneinde de bezwaren te ondervangen⁶⁴. Het Genootschap toog aan het werk en probeerde een verblijfplaats voor jeugdigen te realiseren, waar zij in afwachting van hun plaatsing bij de marine in een beschermende omgeving konden verkeren⁶⁵. Het initiatief liep uiteindelijk stuk nadat gebleken was dat het departement van Marine weliswaar formeel zijn deur voor ontslagen jeugdigen had geopend, maar dat de bereidwilligheid in de praktijk om ontslagen jongens toe te laten, zeer klein was. Ook lacunes in het netwerk van Genootschapsafdelingen werden vanwege het departement onder de aandacht van het hoofdbestuur gebracht. Na een ontvangen klacht van een Roermondse predikant in 1868 richtte de minister het verzoek aan het hoofdbestuur, om een afdeling op te richten in Roermond⁶⁶. Toen de minister er in 1874 door de Tweede Kamer op werd gewezen dat jeugdige gevangenen op de 'Kruisberg' bij Doetinchem na hun ontslag nogal eens recidiveerden, klopte hij aan bij het Genootschap met het verzoek om aan een oplossing voor dit probleem te werken⁶⁷.

3. Het Genootschap en het gevangeniswezen

Het voornemen om de nadruk van de inspanningen op de zorg na het ontslag te leggen, verdween - een aantal oplevingen daargelaten - al snel. In de praktijk bleek namelijk dat, ofschoon de verzorging van gedetineerden allereerst een taak voor

64 Inv. nr. 35: brief van Minister van Justitie J.J.L. van der Bruggen aan hoofdbestuur NGZVG, dd. 30-3-1857.

65 De verblijfplaats had de volledige instemming van de minister. Inv. nr. 35: brief van Minister van Justitie aan hoofdbestuur NGZVG, dd. 15-9-1857.

66 Inv. nr. 35: brief van Minister van Justitie E.J.H. Boret aan hoofdbestuur NGZVG, dd. 13-5-1868. Zijn ambtsopvolger G. de Vries Azn. herhaalde het verzoek om oprichting van een genootschapsafdeling te Roermond bij brief, dd. 12-6-1874.

67 Inv. nr. 35: brief van Minister van Justitie G. de Vries aan hoofdbestuur NGZVG, dd. 24-1-1874.

de overheid behoorde te zijn, er zeer veel aanvullend werk voor het Genootschap was te doen. Die 'aanvullende' taak zou al snel het leeuwedeel van het werk van het Genootschap gaan uitmaken, nu de overheid weinig aan zedelijke verbetering van gedetineerden deed. Want wat voor het overheidsbeleid in het algemeen gold, ging evenzeer op voor het strafrechtelijk en penitentiair beleid. Ook dat kenmerkte zich door liberale en verlichte opvattingen. Individuen kozen door het begaan van een misdrijf bewust voor het risico van een verblijf in de gevangenis. De misdadiger werd gezien als iemand die had berekend dat het begaan van een misdrijf hem zou lonen, althans opwoog tegen het risico van een verblijf in de gevangenis. Het strafrecht was het (afschrikwekkende) middel waarmee de overheid hem duidelijk zou maken dat hij een miscalculatie had gemaakt⁶⁸. Dat was de enige doelstelling die de overheid zich met het gevangeniswezen voor ogen had⁶⁹. De staat onthield zich derhalve van bemoeienis met de morele opvattingen, normen en waarden van gedetineerden. Dát was nu bij uitstek weer een terrein dat aan het particulier initiatief toebehoorde. Binnen het Genootschap meende men dat zedelijke verbetering het algemeen belang diende. De gevangenisstraf moest afschrikken, maar indien de straf gevangenen eerder slechter en zedelozer zou maken in plaats van hen te verbeteren, dan zou daardoor indirect de afschrikwekkende werking van de straf voor hen verloren gaan.

De algemeen verkondigde veronderstelling dat het Genootschap het statutaire primaat van de zorg na het ontslag moest laten voor wat het was, in verband met de deplorabele toestand waarin het gevangeniswezen werd aangetroffen, moet enigszins worden genuanceerd⁷⁰. Na de vaststelling dat van overheidswege niets aan zedelijke verheffing van de gevangenisbevolking werd gedaan, vond het Genootschap dat in deze leemte moest worden voorzien. Zedelijke verbetering moest reeds in de gevangenis beginnen, wilde de hulp na het ontslag geen paarden voor de zwijnen zijn. In het vervolg zal duidelijk worden dat met betrekking tot werk in de gevangnissen meer intensief en frequenter tussen overheid⁷¹ en Genootschap werd overlegd, dan bij de nazorg het geval was. Lange tijd verliep dit overleg in een goede verstandhouding. Samenspraak tussen overheid en Genootschap had overigens niet slechts plaats op hoofdbestuurs, c.q. ministerieel niveau. Met name op plaatselijk niveau waren veel gevangenisbestuurders tevens lid van het plaatselijk genootschapsbestuur. Het percentage gevangenisbesturen dat één

68 Garland, *Punishment and welfare*, p. 15 en meer uitgebreid p. 46.

69 O. Moorman van Kappen, W. Frouws en B.H.A. van der Woude, *Ontwerp Lijfstraffelijk Wetboek, 1801* Werken der Stichting tot uitgaaf der Bronnen van het Oud-Vaderlandsch Recht, no. 10 (Zutphen 1982), p. 58.

70 Bijvoorbeeld M.S.J. Dotinga, 'Tussen wet en werkelijkheid. De plaats van de reclassering in het kader van de strafrechtspleging' in: *De vrijheidsstraf* (Arnhem 1986) 131-147, p. 131-132, die de deplorabele toestand van het gevangeniswezen zelfs ziet als een van de oorzaken voor oprichting van het Genootschap. Hij merkte op dat vele regenten en notabelen tijdens de revolutie hadden kunnen kennismaken van de bestaande misstanden.

71 Bij K.B. van 4-11-1821, no. 16, was bepaald dat het bestuur over de gevangnissen was opgedragen aan de commissiën van administratie, die onder toezicht stonden van de Gouverneurs des Konings (later: Commissarissen des Konings). Aan het hoofd der administratie bleef de Minister van Justitie geplaatst, bij wie de zorg over het gevangeniswezen in 1816 was ondergebracht.

of meer genootschapsbestuursleden in zijn midden had, schommelde lange tijd rond de vijfenzeventig procent⁷².

In de gevangenis probeerde het Genootschap de doelstelling van zedelijke verbetering op drie manieren te verwezenlijken. Door middel van school- en godsdienstonderwijs, door middel van de verstrekking van arbeid en door het afleggen van bezoeken aan gevangenen. Ten aanzien van het celbezoek kan hetzelfde worden gesignaleerd als bij de nazorg, namelijk dat de centrale overheid het Genootschap wees op lacunes in zijn voorzieningen en aansporingen deed om de geconstateerde gebreken op te heffen. Minister Van der Bruggen attendeerde het Genootschap in 1858 bijvoorbeeld op het feit dat er te weinig 'damescomités' actief waren, zodat vrouwelijke gevangenen bijna nooit celbezoek kregen. Van der Bruggen betreurde dit en verzocht het hoofdbestuur verbetering in die zaak te brengen⁷³. Ten departemente werd kennelijk belang gehecht aan het celbezoek. Dit valt mede af te leiden uit het feit dat conflicten die zo nu en dan tussen plaatselijke afdelingen en gevangenisbesturen rezen, vrijwel altijd door het ministerie in het voordeel van het Genootschap werden beslecht⁷⁴.

3.1. School- en godsdienstonderwijs en arbeid

Dat pogingen tot morele verheffing van de gevangenisbevolking voortkomen uit de Verlichting, blijkt uit het geloof in het mogelijke succes van die pogingen. Het Verlichtingsdenken had het besef doen opkomen dat de oorzaken van mislukking en succes in het handelen van het individu zelf lagen⁷⁵. Wanneer 'gevallen natuurgeloten' maar met de juiste kennis zouden worden gevoed, dan zouden zij vanzelf tot inkeer kunnen komen, zo geloofden ook de leden van het Genootschap. De gevangenis was de uitgelezen plaats om met die mentale voeding te beginnen. School-, godsdienstonderwijs en arbeid hadden een gemeenschappelijke doelstelling, namelijk het aanreiken van de instrumenten waarmee de gevangenen zichzelf konden omvormen tot moreel meer hoogstaande wezens. Al vrij snel na de oprichting hield het Genootschap zich intensief met het gevangenisonderwijs bezig. In een aantal gevallen kon een afdeling gebruik maken van de kennis van een

72 *Jaarboekjes van de Regterlijke Magt in het Koninkrijk der Nederlanden en zijne koloniën*, jaargangen 1850, 1860, 1869, 1880, 1888. Het percentage gevangenisbesturen met twee of meer genootschapsbestuurders schommelde rond de vijftig procent. Deze overlap nam in het laatste kwart van de negentiende eeuw af. In 1888 opereerden twaalf van de tweeëndertig gevangenisbesturen (achtendertig procent) zonder genootschapsbestuurders. Het percentage gevangenisbesturen met twee of meer genootschapsbestuurders in hun midden daalde van vijftig procent in 1880 naar drieënveertig procent in 1888.

73 Inv. nr. 34: brief van Minister van Justitie aan hoofdbestuur, dd. 11-2-1858. Na bespreking van de kwestie op de algemene vergadering, zonder de uitkomst aan de minister te melden, zond de S.-G. een herinnering aan het hoofdbestuur, met de vraag of er al iets aan het tekort aan damescomités was gedaan (brief dd. 24-11-1858.)

74 Zie inv. nrs. 34 en 35. Het ging hier meestal om gevangenisbesturen die weigerden om leden van het plaatselijke genootschapsbestuur in voldoende mate toegang te geven tot de gedetineerden. Soms mochten celbezoekers maar heel kort en op ongelegen tijdstippen op bezoek; soms was celbezoek alleen onder toezicht van een cipier mogelijk.

75 J.W. Buisman, *Tussen vroomheid en Verlichting* (Zwolle 1992), p. 17 e.v.

geschikte mede-gevangene⁷⁶. Dat de overheid dit initiatief nuttig vond, blijkt onder meer uit de in 1828 door De Bijle aan het Genootschap gedane toezegging dat het Rijk de kosten voor verspreiding van een duizendtal Godsdienstige en zedekundige handboeken voor zijn rekening zou nemen⁷⁷.

De zorg voor het onderwijs werd vrijwel volledig gedragen door het Genootschap. De kosten die met dit onderwijs waren gemoeid, drukten dan ook zwaar op de begotingen van het Genootschap; een last waarover regelmatig werd geklaagd⁷⁸. Na 1830 nam de lastendruk toe door een zich inzettende daling van het ledental. De invoering van het cellulaire systeem in 1851 tenslotte, maakte het onderwijs voor het Genootschap bijna onbetaalbaar. Daar de overheid de afzondering zeer strikt doorvoerde en de gevangenen elkaar zelfs niet eens meer mochten zien, moest in het vervolg privéles op cel worden gegeven. Dit vergde veel meer tijd en mankracht. Het Genootschap wilde deze kosten afwentelen op het Ministerie van Justitie, dat het afzonderingstelsel immers had ingevoerd. Het Genootschap attendeerde het ministerie er op dat bij de totstandkoming van de wet tot invoering van de afgezonderde opsluiting was gezegd dat school- en godsdienstonderricht onmisbare ingrediënten waren voor het welslagen van de cellulaire detentie⁷⁹.

In de jaren vijftig ging men binnen het Genootschap de verzorging van onderwijs in toenemende mate zien als taak die voor verantwoordelijkheid van de overheid kwam. Aanvankelijk werd daarover op het departement van Justitie nog anders gedacht. Herhaaldelijk werd het Genootschap - dat steeds minder bereid was de hoge onderwijskosten op te brengen - er door het departement aan herinnerd dat dit in het verleden steeds was gedaan en dat er geen reden was om met die gewoonte te breken⁸⁰. De aanhoudende stijging van de onderwijskosten in combinatie met een afnemend ledental bleef het Genootschap in de jaren vijftig hoofdbrekenkosten. Toen daarenboven in 1857 de plannen voor opening van een tehuis voor ontslagen jongens in een stroomversnelling raakten, zag het Genootschap zich genoodzaakt om aan het departement van Justitie te vragen of het niet van de verzorging van het gevangenisonderwijs ontheven zou kunnen worden⁸¹. De minis-

76 Inv. nr. 40: art. 32 reglement NGZVG 1824.

77 Jaarverslag NGZVG 1828, p. 9-10. Het ging hier om het door Suringar geschreven *Godsdienstig en Zedekundig handboek voor gevangenen*.

78 De bedragen die het Genootschap als reserveerde voor school- en godsdienstonderwijs varieerden tussen de 4800 en 6000 gulden per jaar. Jaarverslag NGZVG 1837, p. 8; jaarverslag NGZVG 1838, p. 9; jaarverslag 1849, p. 13; jaarverslag 1851, p. 10-11; jaarverslag 1855, p. 6; jaarverslag 1857, p. 20. In laatstgenoemd jaarverslag wordt gemeld dat het Genootschap - mede in verband met de verblijfplaats voor jongens te Leiden - aan de regering heeft gevraagd, 'allengs ontheven te worden van de onderwijskosten voor gevangenen', die op dat moment bijna 6000 gulden bedroegen.

79 Jaarverslag NGZVG 1851, p. 11.

80 Inv. nr. 34: brief van secretaris-generaal C.C.E. d'Engelbronner aan hoofdbestuur NGZVG, dd. 21-7-1854. Het betrof hier een conflict over de Rotterdamse jeugdgevangenis, waarvoor het hoofdbestuur niet langer bereid was om onderwijskosten te dragen. De S.-G. wees er op dat het Genootschap met twee maten mat, nu het wel bereid was, de onderwijskosten voor de kleinere gevangnissen te betalen. In een latere brief van 5-1-1855, herhaalde de S.-G. zijn verzoek en wees er op dat financiële offers niet vruchteloos zouden blijven. Om zijn argumenten kracht bij te zetten verwees d'Engelbronner naar het K.B. van 15-3-1833, no. 108, waarin een aantal onderwijstaken aan het Genootschap was gedelegeerd.

81 Jaarverslag NGZVG 1857, p. 20-21.

ter deed de toezegging dat de kosten voor het onderwijs voortaan voor rekening van het departement konden worden gebracht. Op de begroting voor 1859 had de minister een post van duizend gulden gereserveerd voor een gedeeltelijke voorziening in de kosten van het onderwijs in de gevangenischool te Rotterdam⁸². Met ingang van 1860 zouden alle onderwijskosten ten laste van de overheid komen⁸³. De minister besloot de brief waarin hij dit nieuws aan het hoofdbestuur overbracht, met de opmerking dat hij erop vertrouwde dat de middelen die vrijkwamen door de opheffing van de onderwijs'verplichting', een nuttige bestemming zouden vinden buiten de gevangenissen⁸⁴. In 1861 volgde bericht dat het departement van Justitie ook de kosten van het godsdienstonderwijs voor zijn rekening zou nemen⁸⁵. Snel daarna verdween de verantwoordelijkheid voor gevangenisonderwijs als middel tot zedelijke verbetering uit de statuten van het Genootschap.

Gaandeweg was in de praktijk de situatie gegroeid dat de overheid steeds meer ging rekenen op de inspanningen die het Genootschap zich getrooste op het gebied van het onderwijs. Dit maakte het werk van het Genootschap in de gevangenissen een stuk minder vrijblijvend⁸⁶. Over de vervulling van deze taken had dan ook vrij veel overleg plaats tussen Genootschap en departement. Het departement schroomde niet om het Genootschap zo nu en dan om financiering van school- of godsdienstonderwijs te vragen⁸⁷. Een sterk staaltje betrof de vraag van het departement of het Genootschap de bezoldiging van de onderwijzers van het in 1857

82 Inv. nr. 35: brief van Minister van Justitie C.H.B. Boot aan hoofdbestuur NGZVG, dd. 24-3-1858 en inv. nr 37: brief van hoofdbestuur NGZVG aan de Minister van Justitie, dd. 31-1-1859.

83 Inv. nr. 35: missive van Minister van Justitie C.H.B. Boot, dd. 25-3-1859. Bij de behandeling van de justitiebegroting over 1859 werd duidelijk dat ook de Tweede Kamer in het algemeen van mening was dat onderwijs aan gedetineerden een taak was voor de overheid. De samenwerking tussen het Genootschap en het Ministerie van Justitie werd afgekeurd. Kamerlid Godefroi stelde dat de regering 'het bestuur over het onderwijs en de godsdienstige opleiding in hare handen moet houden, iets wat moeilijk kan plaats hebben, wanneer de kosten gedragen worden door het Genootschap, dat dan ook de bevoegdheid moet hebben de zaak naar zijne inzichten te besturen. Een staatstaak moet door de staat worden beheerd'. Minister Boot beaamde dit standpunt en verkondigde dat zijn beleid erop was gericht de invloed van het Genootschap op het gevangenisonderwijs te doen afnemen. Zie: Handd. TK 1858-1859, verg. 1-12-1858 (behandeling justitiebegroting 1859), p. 221-223.

84 Jaarverslag NGZVG 1858, p. 40-41.

85 Inv. nr. 37: brief van hoofdbestuur NGZVG aan Minister van Justitie M.H. Godefroi, dd. 11-4-1861. Het Genootschap toonde zich niet gelukkig met de overname van de zorg voor het godsdienstonderwijs door de overheid. Godsdienstonderwijs was altijd gezien als een belangrijke taak van het Genootschap die niet overdreven veel kostte. Het hoofdbestuur had graag gezien dat zij dit kon blijven verzorgen.

86 Dit blijkt ook uit inv. nr. 37. Op een brief van de minister waarin deze zijn ongenoegen uitsprak over het besluit van het hoofdbestuur, niet de bezoldiging van een extra onderwijzer ten behoeve van de Rotterdamse gevangenis voor zijn rekening te nemen, reageerde het hoofdbestuur voor een tweede maal afwijzend (brief dd. 30-1-1855).

87 Zie bijvoorbeeld inv. nr. 34: brief van secretaris-generaal C.C.E. d'Engelbronner aan hoofdbestuur NGZVG, waarin werd verzocht om de priester die in het Huis van Arrest te Eindhoven werkte, een vergoeding voor zijn inspanningen te geven.

te openen opvoedingsgesticht in Alkmaar voor zijn rekening zou willen nemen⁸⁸. Dit zonder dat het Genootschap verder bij de aanstelling betrokken zou zijn⁸⁹. Wel mocht het bezwaren indienen tegen de voordrachten van het bestuur van het opvoedingsgesticht⁹⁰. Onder protest besloot het hoofdbestuur de bezoldiging van de onderwijzer-directeur en zijn adjunct voor rekening van het Genootschap te laten komen. De belangstelling van de overheid voor zaken betreffende het onderwijs aan gevangenen geeft aanleiding te veronderstellen dat ondanks de klassieke strafrechtelijke opvatting, waarin de straf in de eerste plaats werd gezien als vergelding van aangericht kwaad, de overheid zeker vanaf het midden van de vorige eeuw ook heil ging zien in speciaal preventieve doeleinden die met de straf gediend zouden zijn. De directe aanleiding voor overname van de zorg voor het onderwijs door de overheid rond het midden van de vorige eeuw was het feit dat het Genootschap de kosten daarvoor steeds moeilijker kon opbrengen. In breder perspectief beschouwd, zou gezegd kunnen worden dat de overheid speciale preventie c.q. zedelijke verbetering steeds meer tot haar taken ging rekenen⁹¹. Dit blijkt overigens ook uit de introductie van de cellulaire opsluiting in diezelfde periode. Bovendien had de proefneming met de cel investeringen van justitie gevegd, waarvan het nut nog moest worden aangetoond. Het is waarschijnlijk dat Justitie ook om deze reden de touwtjes wat meer in eigen hand wilde gaan houden. Dit kan bijvoorbeeld worden afgeleid uit het feit dat het Genootschap nauwelijks werd betrokken bij de voorbereidingen van de opening van het opvoedingsgesticht voor jeugdigen te Alkmaar, vanaf 1852.

Naast onderwijs achtte het Genootschap de verschaffing van arbeid eveneens een doeltreffend middel tot zedelijke verheffing. In de ogen van het Genootschap waren gevangenisbesturen in het algemeen onvoldoende in staat om nuttige arbeid aan de gedetineerden te verstrekken. Al snel stelde het Genootschap pogingen in

88 Inv. nr. 34: brief van secretaris-generaal C.C.E. d'Engelbronner aan hoofdbestuur NGZVG, dd. 14-9-1854. Een *letter of recommendation* van gevangenisinspecteur P.W. Alstorpius Grevelink van 2-4-1855, gericht aan Suringar, Jolles en Bosscha (bestuursleden), onderstreepte het belang dat met inwilliging van dit verzoek van de regering gemoeid was. Hij wees de bestuursleden er op dat de minister echt prijs stelde op de inbreng van het Genootschap en niet alleen op het geld.

89 Inv. nr. 35: brief van Minister van Justitie D. Donker Curtius aan hoofdbestuur NGZVG, dd. 21-3-1855. Daar de aan te stellen onderwijzer ook directietaken zou krijgen, moest benoeming door de regering gebeuren. Daarnaast achtte de minister het raadzaam dat de voordracht uitging van het College van Regenten. De minister eindigde met de opmerking dat hij op hoge prijs stelde op bemoeiingen van het Genootschap.

90 Inv. nr. 35: brief van Minister van Justitie, J.J.L. van der Brugghen, aan hoofdbestuur NGZVG, dd. 24-1-1857; brief van secretaris-generaal Jhr W.A.C. de Jonge, dd. 20-2-1857.

91 Dat de overheid zijn zorg over gevangenen uitbreidde, blijkt mede uit de behandeling van de justitiebegroting over 1859. In het voorlopig verslag over die begroting werd opgemerkt dat het afkeuring verdiende dat 'het onderwijs in de jeugdgevangenis te Rotterdam, hetwelk eigenlijk een staatsbelang is, in overleg met een particulier genootschap wordt geregeld.' Verschillende rapporteurs konden zo'n 'officiële' samenwerking niet goedkeuren. In het begrotingsdebat (handd. TK 1858-1859, p. 221 e.v.) erkende de Minister dat hij die mening deelde. De kamerleden Godefroi en Storm van 's-Gravesande voegden daaraan toe dat wanneer de kosten van onderwijs van het Genootschap werden overgenomen, dit automatisch betekende dat het Genootschap zijn zeggenschap over die aangelegenheden behoorde te verliezen.

het werk om 'eene schadelijke bedrijveloosheid en verderfelijke lediggang te keer te gaan'. Met P.J. de Bijne werden hierover al in 1826 afspraken gemaakt⁹². In tegenstelling tot wat bij het onderwijs het geval was, had het Genootschap bij de verschaffing van nuttig werk aan gevangenen meer moeite om de overheid van de wenselijkheid daarvan te overtuigen. Een mogelijke verklaring hiervoor is het gegeven dat gevangenisarbeid, als gevolg van de wijze waarop het gevangeniswezen was georganiseerd, meer rechtstreeks aan de (financiële) belangen van de overheid raakte dan het onderwijs. Vlak voordat het Genootschap met zijn werk begon, had het gevangeniswezen in 1821 een reorganisatie ondergaan. Na de Franse tijd, waarin het gevangeniswezen onder centraal bestuur had gestaan, had een provisionele instructie voorzien in een terugkeer naar de situatie van voor 1811. De regentencolleges voerden het bestuur over de gevangenen in vrijwel volledige autonomie. Dit betekende dat gevangenisbesturen vergaande bevoegdheden hadden, terzake van de huishouding van de gevangenis, daaronder begrepen de gevangenisarbeid, de handhaving van de orde en de verpleging van zieken⁹³. Deze situatie had een aantal nadelige consequenties. In het onderhoud van de gevangenen lieten de regenten voorzien door middel van aanbestedingen. De kosten van de verzorging werden op basis van een vast bedrag per man, per dag uitbetaald aan diegene die voor het minste geld in die verzorging kon voorzien. Ook de gevangenisarbeid strekte niet zelden tot aanvulling van de gevangenskassas. In een aantal gevallen verkocht het bestuur de door de gevangenen vervaardigde produkten, of verhuurde het arbeidskracht aan plaatselijke werkgevers. In andere gevangenen werd helemaal geen arbeid verricht, waardoor 'de gevangenen verkwijnen in luiheid en vadzigheid, tot groote veragtering van hun zedelijk bestaan'⁹⁴, zo constateerde het Genootschap in 1824.

In 1818 werd een staatscommissie belast met de opzet van een nieuw stelsel van gevangenisbeheer. Het nieuwe stelsel moest zo min mogelijk kosten maar tegelijkertijd de bestaande problemen zoveel mogelijk wegnemen⁹⁵. Bij de uiteindelijke reorganisatie in 1821 bleef het bestuur in handen van de regentencolleges, zij het dat zij hun beheerstaken in het vervolg onder toezicht van het provinciaal bestuur uitvoerden. Ongeschikte gevangenisgebouwen zouden worden gesloten en andere gevangenen zouden worden uitgebreid⁹⁶. De verzorging van de gevangenen mocht niet langer worden uitbesteed en moest in eigen beheer worden uitgevoerd. Nieuw was dat strafgestichten onderling zoveel mogelijk in elkaars behoeften moesten voorzien. In tegenstelling tot voorheen werden de gestichten dus vanaf dat moment geacht deel uit te maken van zoiets als een gevangeniswezen. Op dat gegeven werd de gevangenisarbeid dan ook ingericht. Door het vervaardigen en onderling ruilen van goederen die in gevangenen zoal van node zijn, hoopte de regering dat het gevangeniswezen als geheel tegen minimale kosten in stand

92 Jaarverslag NGZVG 1826, p. 9-10.

93 K.B. van 26-2-1814, no. 75.

94 Jaarverslag NGZVG 1824, p. 62-65.

95 Jaarverslag NGZVG 1877, p. 18.

96 Jaarverslag NGZVG 1824, p. 14; K.B. van 4-11-1821, no. 16.

zou kunnen worden gehouden⁹⁷. Deze regeling bracht overigens met zich mee dat het alleen rendabel was om in de grotere gevangenissen gevangenisarbeid te verrichten. In de kleinere gestichten was het vaak niet mogelijk om de gevangenen van voldoende arbeid te voorzien.

Bij de gevangenisarbeid liepen de belangen van gevangeniswezen en Genootschap sterk uiteen. Het gevangeniswezen moest door middel van de arbeid zoveel mogelijk zelfvoorzienend zijn. Deze bedrijfsmatige opzet belemmerde het mededienstbaar maken van de arbeid aan de doelstelling van het Genootschap. Daarbij kwam voor het Genootschap nog een ander probleem. Al snel werd het duidelijk dat, nog afgezien van het feit dat de inrichting van een aantal gevangenissen aan invoering van arbeid in de weg stond, dit te veel zou gaan kosten. Grondstoffen, gereedschappen en de bezoldiging van bekwame leermeesters zouden voor rekening van het Genootschap komen. Het feit dat gevangenen veelal ongeschoold waren, maakte het gevaar van 'in ongereede raken der grondstoffen onder de handen der eerstbeginnenden en onleerzamen', niet ondenkbeeldig⁹⁸. De financiële risico's die het Genootschap zou lopen door een te grote verantwoordelijkheid voor gevangenisarbeid op zich te nemen, maakten dat het bestuur het met de verzorging van arbeid rustig aan deed. In die gevallen waarin wel arbeid aan gevangenen kon worden verschaft, deden zich weer andere problemen voor. De animo onder plaatselijke fabrikanten om het werk aan de lokale gevangenis uit te besteden was gering. Zij die daartoe wel bereid waren, probeerden sterk af te dingen op het loon dat aan de gevangenis betaald zou worden. Bovendien was men zich er binnen het Genootschap van bewust dat het gevaar van oneerlijke concurrentie met de vrije arbeider voorkomen moest worden⁹⁹. Naast dit soort problemen kreeg het Genootschap ook te maken met tegenwerking van de kant van het departement van Justitie. In 1875 liet het Genootschap een krachtig protest horen tegen de plannen van justitie om nieuwe maxima voor de werklonen van gedetineerden in te voeren. Een maximum van dertig cent per dag vond het Genootschap zo laag, dat het 'eene verlamming was van een krachtigen hefboom tot zedelijke verbetering, namelijk opgewektheid en lust tot den arbeid'¹⁰⁰. De minister deelde die zienswijze niet. Volgens hem kon de prikkel tot arbeid behouden blijven, nu gevangenisbesturen

97 Artt. 31, 32 K.B. van 4-11-1821, no. 16. Zie ook: Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 62-63. Marine en leger profiteerden evenzeer van gevangenisarbeid. Franke beschrijft dat als gevolg van de fabrieksmatige opzet van de gevangenisarbeid, het strafoogmerk door winstbejag naar de achtergrond werd gedrongen. Veel slaapvertrekken werden omgebouwd tot werkzalen, waardoor de slaapzalen nog meer overbevolkt raakten dan ze al waren. Het loon dat de gevangenen voor hun werk (spinnen, breien, weven, kleermaken, naaien, smeden, timmeren en touwslaan) bedroeg tussen de 20 en 80 cent per dag. Hiervoor moesten werkdagen van tussen de zeven ('s-winters) en dertien ('s-zomers) uur worden gemaakt. Stukloon en mogelijkheid tot afslag moesten de werklust aanwakkeren

98 Jaarverslag NGZVG 1827, p. 6-7.

99 Een illustratie van dit probleem biedt jaarverslag NVZVG 1838, waarin het voorbeeld wordt gegeven van Scheveningse vissers die hun netten wel wilden laten repareren door gevangenen. Zij wilden daar echter een zo lage prijs voor betalen dat er bijna geld op moest worden toegelegd. Toen bovendien bleek dat uitbesteding van de nettenboeterij een aantal Katwijker vrouwen brodeloos zou maken, besloot het Genootschap van deze onderneming af te zien.

100 Jaarverslag NGZVG 1874, p. 33.

de bevoegdheid hadden om te bepalen dat het maximum alleen bij 'buitengewone vlijt en ijver' zou worden betaald. Bovendien was arbeid, zeker in geval van eenzame opsluiting, als middel tot afleiding uit zichzelf al waardevol. Het Genootschap mocht bovendien niet vergeten dat detentie een straf moest blijven en dat de staat tenslotte de gevangenen onderhield¹⁰¹.

In 1877 werd het Genootschap door het departement van Justitie ontslagen van de vrijwillig aanvaarde verplichting, mede zorg te dragen voor de gevangenisarbeid. Dit middel tot zedelijke verbetering was altijd een zorgenkind van het Genootschap geweest. Zowel het departement als het Genootschap waren van mening dat met de invoering van de cellulaire opsluiting een goede tijdspassing in de vorm van arbeid extra belangrijk was geworden. Het Genootschap prees zich gelukkig dat de verschaffing van die tijdspassing niet langer mede voor zijn verantwoordelijkheid kwam.

3.2. Het Genootschap en het penitentiair overheidsbeleid

Tijdens het *ancien régime* had de overheid een heel scala aan straffen tot haar beschikking. Opsluiting in een tuchthuis was, naast dood- en schavotstraffen en verbanning, slechts één van de mogelijkheden¹⁰². In de loop van de achttiende eeuw kwam in toenemende mate verzet tegen de executie van fysieke straffen. Een humaan alternatief werd gevonden in de vrijheidsstraf¹⁰³. Zo werd de gevangenisstraf de dominante modaliteit waarmee strafbaar gedrag werd beantwoord. In het centrum van het strafrecht stond de gevangenis. Alternatieven waren er steeds minder¹⁰⁴. Het is niet verwonderlijk dat het sterk met het strafrecht verweven werk van het Genootschap vele banden had met het penitentiair overheidsbeleid. Ook toen het van zijn taken in de gevangenis was ontheven, bleef het Genootschap het overheidsbeleid nauwgezet en kritisch volgen. Gegeven zijn doelstelling had het Genootschap grote belangen binnen de gevangenis muren. Daarmee achtte men de (soms intensieve) bemoeienis met het overheidsbeleid gerechtvaardigd. Genoot-

101 Inv. nr. 35: brief van Minister van Justitie aan hoofdbestuur NGZVG, dd. 15-2-1875.

102 A.H. Huussen jr., 'Vrijheidsstraf: een burgerlijk alternatief voor lijfstraf?' in: *Symposium 100 jaar vrijheidsstraf* Ministerie van Justitie ('s-Gravenhage 1987) 14-27, p. 20.

103 *Ibidem*, p. 21.

104 Garland, *Punishment and welfare*, p. 9 e.v. komt tot een gelijksoortige conclusie voor de situatie in Victoriaans Engeland. Dat discussies in het negentiende-eeuwse strafrecht zich sterk op het gevangeniswezen richtten, blijkt ook wel uit de bezigheden van het Genootschap. Toen de zorg voor het onderwijs het Genootschap uit handen was genomen, mengde het zich in de debatten rond gevangenisstelsels, het vervoer van gedetineerden, de gehorigheid en de verlichting van cellen, de voeding van de gedetineerden. Het lijkt er op dat men niet zag hoe men anders dan met behulp van de gevangenis, strafdoelen (w.o. zedelijke verbetering) zou kunnen realiseren. Nelleke Manneke, *Uit oogpunt van politie. Zorg en repressie in Rotterdam tussen 1870 en 1914* (Arnhem/Antwerpen 1993), p. 19, kwam op basis van bestudering van justitiebegrotingen tot een zelfde conclusie voor Nederland. Het meeste geld was gereserveerd voor rechtspraak en gevangeniswezen. De algemene beschouwingen naar aanleiding van de begrotingen stonden bovendien in het teken van details ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de straffen. Principiële zaken kwamen niet aan de orde: zowel over aard als over de vorm van de straf leek men het eens te zijn.

schapsvoorzitter J. Domela Nieuwenhuis¹⁰⁵ gaf in 1868 aan dat veel van de inspanningen tevergeefs zouden zijn als het Genootschap het niet mede tot zijn taak had gerekend 'de aandacht van den regeering te vestigen op gebreken in gevangenisstelsel en gevangenisorganisatie'¹⁰⁶.

Op een aantal momenten liepen genootschappelijke en departementale ideeën over doel en nut van de gevangenisstraf uiteen en probeerde het Genootschap het departement er middels brieven en verzoekschriften toe te bewegen, het beleid meer dienstbaar te laten zijn aan de doelstelling van zedelijke verbetering. Het kon hierbij gaan om principiële zaken zoals de eenzame opsluiting, maar ook om kleinere kwesties. Eén van die zaken van meer ondergeschikt belang, waarover het Genootschap regelmatig met de minister in discussie trad, betrof de waarborging van de anonimiteit van gevangenen indien deze in het openbaar naar hun plaats van detentie werden vervoerd. Het Genootschap gaf de minister in 1846 in overweging dit vervoer in het vervolg met wat meer discretie te omgeven, door gebruik te maken van cellulaire rijtuigen. Er werd op gewezen dat in het buitenland het gebruik van dit soort rijtuigen eerder regel dan uitzondering was. De reactie van het departement was dat de zaak in gedachten zou worden gehouden en dat nader onderzoek naar de kosten zou worden gedaan¹⁰⁷. Daarna bleef het een hele tijd stil. Ook voor het Genootschap kwamen belangrijker zaken aan de orde, zoals de invoering van de celstraf. Pas in 1884 werd het verzoek herhaald. Ditmaal werd tevens gevraagd of gevangenen die per openbaar vervoer werden getransporteerd, voorzien zouden kunnen worden van een kap over het hoofd, om herkenning te voorkomen. De minister voelde daar niets voor: een persoon met een kap over zijn hoofd, geflankeerd door twee agenten, zou meer aandacht trekken, dan iemand zonder zo'n kap¹⁰⁸.

Afkeuring van de zijde van het Genootschap trof in 1879 ook het besluit om een deel van de Doetinchemse landbouwgevangenis¹⁰⁹ te bestemmen als dépendance van het Huis van opvoeding en verbetering te Alkmaar. Het Genootschap maakte ernstig bezwaar tegen de vermenging van opvoedelingen zonder strafblad en veroordeelde criminelen, die hiervan gevolg zou zijn. Op de ingebrachte bezwa-

105 J. Domela Nieuwenhuis (1836-1924), promoveerde in 1859 op het proefschrift *De straf der afzonderlijke opsluiting, historisch en kritisch beschouwd*. Hij was hoogleraar strafrecht aan de Groningse universiteit tussen 1884 en 1906. Zijn hele leven zou hij een overtuigd voorstander van de celstraf blijven.

106 Openingsrede uitgesproken op de algemene vergadering van het Genootschap in 1868. In zijn rede pareerde Domela Nieuwenhuis de van verschillende kanten geuite kritiek dat het Genootschap zich teveel met het overheidsbeleid bemoeide en er naar streefde 'een magt in den Staat' te worden. Voorbeelden van die bemoeienis: geneeskundige aspecten van de cellulaire opsluiting (inv. nr. 34: brief van Minister van Justitie aan Genootschap dd. 25-7-1850); gebrek aan goede verlichting in gevangenissen (inv. nr. 35: brief van Genootschap aan minister, dd. 30-10-1855 en diens reactie, dd. 22-2-1856.)

107 Jaarverslag NGZVG 1846, p. 15.

108 Jaarverslag NGZVG 1884, p. 24 en inv. nr. 35: brief van Minister van Justitie aan Genootschap, dd. 5-6-1884.

109 M.A. Petersen, *Gedetineerden onder dak. Geschiedenis van het Gevangeniswezen in Nederland van 1795 af, gezien van zijn behuizing* (Alkmaar 1978), p. 137 e.v. De Strafgevangenis te Doetinchem 'de Kruisberg' werd op 20-8-1866 in gebruik genomen. Het moest een vervanging worden voor de gebrekkige Rotterdamse jeugdgevangenis. Veldarbeid in de frisse lucht zou de veroordeelde jongens goed doen.

ren, noch op een herhaling van het protest werd gereageerd. Toen buitengewoon genootschapshoofdbestuurder A.E.J. Modderman in 1879 minister werd, bracht het Genootschap de zaak nogmaals onder de aandacht van de minister. Modderman beloofde zo spoedig mogelijk opheffing van de gewraakte maatregel¹¹⁰. Moeite had het Genootschap ook met het besluit van de minister om in de Leeuwarder gevangenis het gebruik van stok- of zweepslagen toe te staan bij wijze van tuchtmaatregel. Hierover verzocht het hoofdbestuur om een onderhoud met de departementale chef, J.A.M. van Haaften, van de afdeling gevangeniswezen. Bij gelegenheid van dat gesprek dat in mei 1884 plaatsvond, vertelde Van Haaften dat de gewraakte tuchtstraffen bedoeld waren als *ultimum remedium* en dat de minister er geen problemen mee had. Onverrichter zake huiswaarts gekeerd, schreef het hoofdbestuur een bezwaarschrift aan de minister. Hierop werd evenwel geen reactie ontvangen. Ook een adres gericht aan de Tweede Kamer had niet het beoogde resultaat. De Kamer nam de Beginselenwet Gevangeniswezen, waarin de tuchtstraffen waren gesanctioneerd, aan¹¹¹.

Jeugdgevangenis en classificatie van gevangenen

Reeds vlak zijn de oprichting had het Genootschap kritiek op het penitentiair overheidsbeleid. Deze kritiek betrof het feit dat gevangenen, ongeacht het delict dat ze hadden begaan, bij elkaar werden opgesloten¹¹². Ofschoon het Ministerie van Binnenlandse Zaken in 1823 had aangekondigd dat plegers van verschillende misdrijven tot op zekere hoogte van elkaar gescheiden zouden worden, ging dit het Genootschap niet ver genoeg. Het genootschapshoofdbestuur bleef aandringen op een verdergaande classificatie van gevangenen¹¹³. De administrateur over de gevangenis, De Bije, werd direct na de eerste algemene vergadering door het hoofdbestuur onderhouden over de vraag of het niet een eerste stap in de goede richting zou zijn om jeugdige misdadigers te scheiden van volwassen delinquenten, door ze in een aparte gevangenis onder te brengen. De administrateur werd voorgehouden dat, wanneer de op te richten jeugdgevangenis te Amsterdam zou worden gevestigd, de leden van het hoofdbestuur zich hoogstpersoonlijk garant zouden stellen voor de pogingen tot zedelijke verbetering van de jeugdigen¹¹⁴. De Bije stond niet onwelwillend tegenover dit verzoek om afscheiding van jeugdigen¹¹⁵.

110 Jaarverslag NGZVG 1879, p. 19; inv. nr. 35: brief van Minister van Justitie, dd. 5-9-1879.

111 Jaarverslag NGZVG 1885, p. 36. Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 359-371, beschrijft hoe de meningsverschillen tijdens het debat hoog opliepen. Uiteindelijk werd het artikel over de lijfstraf aangenomen met 42 stemmen voor en 24 tegen.

112 Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 23-24. Veroordeelden, arrestanten, voor schuld gegijzelden, volwassenen en kinderen, mannen en vrouwen zaten bij elkaar gevangen.

113 Jaarverslag NGZVG 1823, p. 32.

114 Jaarverslag NGZVG 1824, p. 11.

115 Van Bemmelen, *Van zedelijke verbetering*, p. 74, stelt dat het idee aanvankelijk door De Bije onder de aandacht van het hoofdbestuur is gebracht, in zijn hoedanigheid van bestuurslid van de Haagse genootschapsafdeling. De reden waarom hij zijn wens niet in zijn hoedanigheid van Administrateur van het Armwezen en de gevangenis zelf realiseerde was volgens Van Bemmelen gelegen in het feit dat daartegen Willem I bezwaar zou hebben gemaakt. Door het over de band te spelen van het Genootschap, zouden financiële bezwaren tegen de afscheiding van jeugdigen voor de overheid komen te vervallen.

Hij adviseerde het hoofdbestuur een aan hem gericht officieel verzoek terzake in te dienen. In opdracht van de koning vond tussen de administrateur en het genootschapsbestuur overleg plaats over de inrichting van de aparte jeugdgevangenis, waarover de partijen in 1830 'de hoogstmogelijke overeenstemming bereikten'. De opstand in de zuidelijke Nederlanden verhinderde een snelle realisatie van de plannen. Bij wijze van voorlopige maatregel werden jeugdigen zo veel mogelijk in de gevangenis te Amsterdam ondergebracht. Van regeringswege werd de voorzitter van het genootschapshoofdbestuur benoemd tot lid van het college van regenten. Een bijzondere commissie, samengesteld uit twee leden uit het gevangenisbestuur en twee leden uit het Amsterdamse afdelingsbestuur, werd belast met het toezicht over het school- en godsdienstonderwijs¹¹⁶.

De eerste ervaringen met de voorlopige jeugdgevangenis, die was opgezet in nauwe samenwerking met het Genootschap, stemden de Minister van Binnenlandse Zaken en het genootschapsbestuur tot tevredenheid. In gezamenlijk overleg werd verder gewerkt aan de vestiging van een definitieve jeugdgevangenis. Aan de wens van het Genootschap dat deze in Amsterdam zou komen, kon Binnenlandse Zaken om praktische redenen geen gehoor geven, nu daar geen geschikte lokatie voor handen was. Toen in 1830 de Rotterdamse gevangenis vrijkwam, was de keuze snel gemaakt¹¹⁷. Uitgebreid overleg tussen Genootschap en Binnenlandse Zaken volgde over de verdeling van taken en kosten met betrekking tot de jeugdgevangenis te Rotterdam. Overeengekomen werd dat het school- en godsdienstonderwijs door het Genootschap zou worden bekostigd. Alle overige uitgaven kwamen ten laste van het Rijk. Zeggenschap van het Genootschap over het reilen en zeilen in de jeugdgevangenis werd gegarandeerd door de helft van het aantal regenten te benoemen uit leden van het Rotterdamse genootschapsbestuur¹¹⁸.

Toen jeugdige gedetineerden eenmaal een apart onderkomen hadden gekregen, was de scheiding tussen de sexen aan de beurt. De praktijk was dat zowel jongens als meisjes hun straf tijd in Rotterdam doorbrachten. Dit werd door het Genootschap als bezwaarlijk ervaren. In 1835 werd besloten tot overbrenging van alle meisjes naar het Huis van Arrest te Amsterdam. De nog in de tijdelijke jeugdgevangenis verblijvende jongens vertrokken naar Rotterdam¹¹⁹. Nadat ook de sexescheiding onder jeugdigen was doorgevoerd, stond het Genootschap al klaar om ook de volwassen vrouwen in aparte gestichten onder te brengen. In 1837 besloot de regering daartoe¹²⁰. Het is opvallend hoe zeer de regering in dezen aan de wensen van het Genootschap tegemoet kwam. Overheid en Genootschap zaten volstrekt

116 Jaarverslag NGZVG 1830, p. 6-7.

117 In 1830 werd te Hoorn een grote correctionele gevangenis geopend, waar ook de tot dan toe te Rotterdam verblijvende gedetineerden werden ondergebracht. Petersen, *Gedetineerden onder dak*, p. 87, 119. Zie ook: jaarverslag NGZVG 1832, p. 8 en K.B. van 15-3-1833, no. 108.

118 Jaarverslag NGZVG 1833, p. 8-10.

119 Jaarverslag NGZVG 1835, p. 4-5.

120 K.B. van 10-11-1837, no. 25; jaarverslag NGZVG 1837, p. 16. Zie ook: Petersen, *Gedetineerden onder dak*, p. 146. Het verblijf van mannen en vrouwen onder één dak werd ook door de regering uit oogpunt van orde onwenselijk gevonden. Weliswaar waren de vrouwen ondergebracht in aparte afdelingen, maar toch werden pogingen ondernomen om contact met elkaar te zoeken.

op één lijn voor wat betreft ideeën over wat de beste richting zou zijn waarin het gevangeniswezen zich zou moeten ontwikkelen. Het feit dat de administrateur voor het armwezen en de gevangenen actief gestalte gaf aan zijn (buitengewoon) lidmaatschap van het hoofdbestuur, zal hieraan ongetwijfeld hebben bijgedragen. In elk geval heeft het Genootschap op genoemde punten geen strijd hoeven leveren om de overheid voor zijn zienswijze te winnen. Toen de Rotterdamse jongensgevangenis in 1841 te klein bleek om de toestroom van veroordeelden te kunnen opvangen, besloot het Genootschap de financiering van de benodigde uitbreiding renteloos aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor te schieten.

Rond het midden van de vorige eeuw verminderde de overeenstemming tussen beiden. Genootschap en overheid konden elkaar nog steeds vinden in de noodzaak van extra zorg aan jeugdigen, maar het bleek dat het Ministerie van Justitie de zaken meer in eigen beheer wilde brengen. Deze uitbreiding van de bemoeienissen van de overheid op penitentiair terrein laat zich illustreren door de verwickelingen rond de opening van een verbeteringsgesticht voor jeugdigen te Alkmaar. Het plan tot oprichting van dat verbeteringsgesticht ontstond in 1852, toen de Rotterdamse jeugdgevangenis als verouderd werd beschouwd¹²¹. Het huis dat in 1857 werd geopend, was een belangrijk initiatief in de zorg voor criminele kinderen. Het was bedoeld voor jongens beneden de zestien jaar die 'zonder oordeel des onderscheids' een delict hadden begaan¹²². Bij de inrichting die te Alkmaar werd geopend, had het Ministerie van Justitie ervoor gekozen zelf geheel de verantwoordelijkheid over de daar te plaatsen opvoedingen te nemen. De invloed van het Genootschap werd - conform het overheidsbeleid aan het einde van de jaren vijftig - naar de achtergrond gedrongen. Het Genootschap werd dan ook niet bij de voorbereidingen betrokken, ofschoon het al een tijdlang had gepleit voor de oprichting van een dergelijk instituut¹²³. Pas in 1855, toen de plannen in een vergevorderd stadium waren, nodigde de regering het Genootschap uit om de ontwerpreglementen te becommentariëren¹²⁴. Wel deed de Minister van Justitie aan het Genootschap het verzoek om jaarlijks 1800 gulden aan de bezoldiging van twee onderwijzers bij te dragen. De reactie van het gepikeerde hoofdbestuur is begrijpelijk: 'onze kas mag in geen subsidiefonds ontaarden voor den staat, om slechts lasten te dragen, die eigenlijk door den staat moesten gedragen worden'¹²⁵.

121 Chr. Leonards, 'Het huis van Verbetering en Opvoeding in Alkmaar (1857-1884)' in: S. Faber, et. al. (red.), *Criminaliteit in de negentiende eeuw* Hollandse Studiën 22 (Hilversum 1989) 95-108, p. 95.

122 Het Wetboek van Strafrecht kende sinds 1811 de mogelijkheid om kinderen krachtens art. 66 in plaats van hen een correctionele gevangenisstraf te laten ondergaan, hen in een verbeterhuis te plaatsen. Tot 1857 werd deze mogelijkheid echter niet gebruikt. Volgens het Genootschap was het grote voordeel dat tegen kinderen die op last van de rechter naar het opvoedingsgesticht werden overgebracht, geen vonnis was geweest. Strikt genomen waren het onveroordeelde kinderen.

123 Leonards, 'Het huis van Verbetering', p. 96. Uit inv. nr. 37 blijkt dat het Genootschap aan de minister heeft verzocht om betrokken te worden bij de voorbereidingen.

124 Inv. nr. 34. Op 12-10-1855 kreeg het Genootschap een ontwerp-reglement van de secretaris-generaal toegestuurd, met het verzoek daar commentaar op te leveren.

125 Jaarverslag NGZVG 1854, p. 12. Zie ook inv. nr. 37: brief van hoofdbestuur NGZVG aan Minister van Justitie, dd. 3-4-1855. Het hoofdbestuur gaf te kennen dat als het voor de onderwijzers moest betalen, het dan ook zelf de selectie wilde doen.

Invoering van de cellulaire opsluiting

Eerder in dit hoofdstuk is gesteld dat de voornaamste doelstellingen van de gevangenisstraf waren, afschrikking en vergelding. De gevangenisgebouwen waren opgetrokken in dienst van klassiek-strafrechtelijke, rationeel-economische principes. Het bestaan van de gevangenis moest mensen ervan weerhouden de verkeerde keuzes te maken (dat wil zeggen crimineel gedrag vertonen). Was een verkeerde keuze eenmaal toch gemaakt, dan moest betrokkene met de overheid afrekenen: het gedane kwaad moest vergolden worden. Het feit dat de overheid niet afwijzend tegenover de doelstellingen van het Genootschap stond, wijst er op dat ook een meer secundaire doelstelling van gevangenisstraf, zedelijke verbetering, in belang toenam. De belangstelling van de overheid voor zedelijke verbetering had tot gevolg dat de overheid taken die tot dan toe aan het Genootschap waren gedelegeerd, in steeds sterkere mate zelf ging doen. Langzamerhand verbreedde zich het terrein van het penitentiair overheidsbeleid, zoals eerder bleek ten aanzien van arbeid, onderwijs en de speciale zorg voor jeugdigen.

Rond 1840 had de volledige classificatie van gevangenen zijn beslag gekregen. Jeugdigen werden gescheiden van volwassenen; mannen werden gescheiden van vrouwen. Binnen ieder van deze groepen werden vervolgens onderscheidingen gemaakt naar de ernst van de begane feiten. Gevangenen werden op basis van hun criminele verleden in verschillende klassen ondergebracht. Nu dit alles tot stand was gekomen, ontbrandde het debat over de invoering van de cellulaire opsluiting. Het Genootschap heeft hieraan met overtuiging deelgenomen. Overal in Europa werd geëxperimenteerd met gevangenisstelsels, waarin gevangenen op de een of andere manier hun straftijd afgezonderd van anderen doorbrachten. Reeds vanaf het einde van de achttiende eeuw werd er in de Verenigde Staten ervaring opgedaan met verschillende strafstelsels. Daar waren uiteindelijk twee systemen tot ontwikkeling gekomen, waarmee men in Europa tussen 1830 en 1850 ging experimenteren. Het eerste was het Auburnse stelsel, waarin gevangenen weliswaar in elkaars gezelschap verkeerden, maar verplicht waren te zwijgen. Het andere stelsel was het Pennsylvanische stelsel, waarbij gevangenen hun straftijd in eenzaamheid in een cel doorbrachten¹²⁶. Binnen het Genootschap 'geloofde' men samen met het parlement tot 1842 vooral in het Auburnse stelsel. De bezwaren die men tegen gemeenschappelijke opsluiting had, dacht men te kunnen ondervangen door een goede classificatie der gevangenen¹²⁷. Toen dat politiek niet haalbaar bleek, ging

126 Van Bemmelen, *Van zedelijke verbetering*, p. 83. Zie uitgebreid over de twee stelsels: Franke *Twee eeuwen gevangen*, p. 98-129.

127 Bijl. Handd. TK 1839-1840, kamerstukno. V (Ontwerp eerste boek van het Wetboek van Strafrecht), nr. 5 (Antwoorden op de bedenkingen der afdelingen), p. 60. Bij de ontwerpen voor een nieuw Wetboek van Strafrecht was in de MvT een voorkeur uitgesproken voor het Auburnse stelsel, dat beter voor de psychische en lichamelijke gezondheid van de gedetineerden zou zijn. De wetsvoorstellen werden door de Tweede kamer in 1840 aangenomen, maar traden nog niet in werking.

Suringar - en met hem het hele Genootschap - in 1842, overstag, ten faveure van het Pennsylvanische (cellulaire) stelsel¹²⁸.

De discussie had de gemoederen tussen de voor- en tegenstanders verhit. Voorstanders erkenden dat cellulaire detentie een zware en afschrikwekkende straf was, maar ze beschouwden haar tevens als een effectief middel tegen recidive. Juist door de eenzaamheid van de cel zou de delinquent snel tot inkeer komen¹²⁹. Tegenstanders echter, meenden dat de voorstanders van de cel te veel het doel zochten in zedelijke verbetering van gevangenen. Daarenboven wezen zij op de gevaren voor de geestelijke gezondheid van hen die hun straf in eenzaamheid moesten uitzitten. In 1843 stelde de Minister van Justitie het Genootschapsbestuur op de hoogte van zijn plan om een onderzoeksdelegatie naar Engeland te sturen, teneinde de daar al in bedrijf zijnde cellulaire gevangenschappen te bestuderen. Om de schijn van eenzijdigheid in de beschouwingen te voorkomen, werd aan het Genootschap verzocht, goedkeuring te geven aan de samenstelling van de onderzoeksdelegatie. Daarnaast zou de minister het op prijs stellen wanneer het Genootschap een aantal aandachtspunten voor de delegatie zou formuleren. Vol lof over de cel keerde de onderzoekscommissie terug uit Engeland. Binnen het Genootschap was men erg ingenomen met haar rapport. Verwacht werd dat introductie van de cel, het werk van het Genootschap zou vergemakkelijken. In de moeite die het departement zich getroostte om voor en tegen van de celstraf op een rijtje te zetten, werd door het Genootschap een bevestiging gezien voor het feit dat regering en Genootschap op één lijn zaten¹³⁰. Het was duidelijk dat justitie het nut was gaan inzien van het werk van het Genootschap. Zij aan zij kon verder worden gewerkt aan de verwezenlijking van een doel dat in beider belang was: de zedelijke verbetering. Deze vrijage tussen Genootschap en het departement van Justitie bleef niet onopgemerkt voor de buitenwereld. Een aantal personen had stevige kritiek op de zich geleidelijk inzettende tendens om morele verheffing als strafdoel te gaan zien. Zij vreesden dat door een erkenning van zedelijke verbetering als strafdoel, de gevangenis zou verworden tot een 'oefenschool in zedelijke opvoeding', waardoor een verblijf aldaar zijn strafkarakter zou verliezen¹³¹.

Rond het midden van de jaren veertig begon justitie met eenzame opsluiting op experimentele schaal. Op 1 oktober 1850 werd in Amsterdam de eerste grote

128 Van Bemmelen, *Van zedelijke verbetering*, p. 114-115 en Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 164-165. In 1842 publiceerde Suringar zijn brochure *Gedachten over de eenzame opsluiting der gevangenen*. Suringar verkondigde dat de eenzame opsluiting weliswaar een zwaar middel was, maar dat zachte heelmeeesters stinkende wonden maken. De psychische schade die eventueel het gevolg zou zijn van de eenzame opsluiting woog niet op tegen de voordelen.

129 H. Franke 'Het bolwerk Schinkel in Amsterdam. De eerste gevangenis van een cellulair mensbeeld', in: S. Faber et. al. (red.), *Criminaliteit in de negentiende eeuw* Hollandse Studiën 22 (Hilversum 1989) 51-68, p. 52-55.

130 Van Bemmelen, *Van zedelijke verbetering*, p. 114, komt tot dezelfde conclusie.

131 Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 57. In de memorie van toelichting op het wetsontwerp tot afschaffing van de doodstraf (Bijl. Handd TK 1869-1870, nr. 80) werd gewag gemaakt van het feit dat de strafleer zich had vernieuwd. Straf behoorde niet langer slechts op afschrik te zijn gericht, maar ook - zij het niet te eenzijdig - op zedelijke verbetering. Deze idee verkondigde de Minister van Justitie al bij de behandeling van het ontwerp voor het eerste boek van het nieuwe Wetboek van Strafrecht in 1847.

cellulaire gevangenis in gebruik gesteld¹³². Eén van de pijlers waarop de nieuwe vorm van tenuitvoerlegging steunde, was celbezoek vanwege het Genootschap. Huishoudelijke reglementen van gevangenisbepaalden dat de gevangene minstens vier maal per dag moest worden bezocht, ofwel door de gestichtsdirecteur, een opzichter, de arts, een geestelijke of door een lid van het Genootschap¹³³. Toen de cellulaire gevangenis te Amsterdam in gebruik werd genomen en er dus voor het eerst op grote schaal cellulaire straffen konden worden opgelegd, was deze straf officieel nog niet in het wetboek van strafrecht opgenomen. Het wetsvoorstel daartoe lag nog bij de Tweede Kamer. Vele wetsvoorstellen waren daaraan vooraf gegaan, naar inhoud variërend van de invoering van zware, openbare dwangarbeid via het Auburnse stelsel tot het cellulaire stelsel. Zelfs plannen waarbij de maximumduur van de eenzame opsluiting werd gesteld op vijftien jaar bereikten het parlement¹³⁴. Men had dus duidelijk moeite om uit te maken wat het beste stelsel zou zijn. Het voorstel zoals dat uiteindelijk werd aangenomen, sprak van een maximumduur van een half jaar. Een zeer bescheiden proefneming dus¹³⁵.

Het Genootschap was zeer teleurgesteld in het besluit om de maximale duur van de eenzame opsluiting op zes maanden te stellen. In 1853 drong het bij de minister aan op verhoging van dit maximum. Op dat moment was er echter al een wetsvoorstel van die strekking naar de Tweede Kamer gegaan¹³⁶. Tegelijk met de afschaffing van de schavotstraffen werd de maximale duur van cellulaire opsluiting op één jaar gebracht. Toch was het zo dat het Genootschap met zijn strijd voor uitbreiding van de celstraf, op zijn hoede moest zijn voor oppositie. De geluiden voor een mitigatie van het celstelsel waren nog niet sterk, maar toch ging een aantal stemmen op voor een meer geleidelijke overgang van de cel naar de vrijheid. Het Ierse progressieve stelsel¹³⁷ zou die (te) grote overgang kunnen vergemakkelijken. De kans op een succesvolle terugkeer naar de samenleving zou met behulp van voorwaardelijke invrijheidstelling kunnen worden vergroot¹³⁸.

132 Petersen, *Gedetineerden onder dak*, p. 320. Dit was later dan de bedoeling was. De cellulaire gevangenis had al in 1848 in gebruik moeten zijn.

133 Jaarverslag NGZVG 1850, p. 10. Art. 60 van het huishoudelijk reglement van de Amsterdamse gevangenis schreef voor dat het gevangenisbestuur in samenspraak met het genootschapsbestuur van de afdeling Amsterdam een rooster moest opstellen, zodanig dat iedere gevangene minstens één maal daags door een lid van het Genootschap werd bezocht.

134 Franke, 'Het bolwerk Schinkel te Amsterdam', p. 58.

135 De MvT op de Wet van 28-6-1851, Stb. 68 gaf aan dat het de bedoeling was, de maximumduur geleidelijk aan te verhogen, wanneer de eerste resultaten positief uitvielen. Zie: H. Franke 'Het bolwerk Schinkel te Amsterdam', p. 62, e.v.

136 Jaarverslag NGZVG 1853, p. 16. Het ging hier om de Wet van 29-6-1854, Stb. 102.

137 Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 266 e.v.; in het begin van de jaren 1850 werd in Engeland en Ierland met gefaseerde invrijheidstelling geëxperimenteerd. Na een periode van eenzame opsluiting volgde een fase van gemeenschappelijke detentie. Tenslotte volgde voorwaardelijke invrijheidstelling, die bij misdrijven kon worden herroepen.

138 Toen de hoofdinspecteur der gevangenis, P.W. Alstorpius Grevelink in 1864 na een bezoek aan de strafinrichting te Vechta in een rapport zijn voorkeur uitsprak voor een progressief stelsel, kreeg minister M.H. Godefroi prompt daarop een brief van het Genootschap op zijn bureau (inv. nr. 37: brief van 2-1-1864.) De hoofdinspecteur werd verweten dat hij het cellulaire stelsel wilde ondermijnen. De minister werd verzocht er voor te ijveren dat het stelsel hier te lande in zuivere vorm zou blijven worden toegepast, 'zonder vreemde toevoegselen'.

In Engeland werd al geëxperimenteerd met allerlei tussenvormen, waaronder ook de voorwaardelijke invrijheidstelling begrepen was¹³⁹. In Nederland volgde de anti-revolutionair J.L.L. van der Bruggen de liberaal D. Donker Curtius in 1856 op als Minister van Justitie. Van der Bruggen plaatste vraagtekens bij de consequent doorgevoerde eenzame opsluiting. Hij verwachtte meer heil van voorwaardelijke invrijheidstelling. Een progressief stelsel waarbij de delinquent na een periode van eenzame opsluiting, een periode in gemeenschap gevangen zou zijn, waarna tenslotte voorwaardelijke invrijheidstelling zou volgen, zou de delinquent stimuleren om zich in het vervolg als een braaf burger te gedragen¹⁴⁰. Bij de behandeling van zijn begroting voor 1857 liet Van der Bruggen weten dat hij vooralsnog niet van plan was het aantal cellen uit te breiden; hij pleitte voor de bouw van gevangenen die zowel berekend waren op cellulaire, als op gemeenschappelijke detentie¹⁴¹.

Binnen het Genootschap wilde men echter niet horen van enige mitigatie van de celstraf, die als dienstbaar aan de eigen doelstelling werd gezien¹⁴². Bovendien had de grote maatschappelijke belangstelling waarmee de invoering van de celstraf omgeven was geweest, het Genootschap een flink aantal nieuwe leden opgeleverd. Het Genootschap was dan ook tegen de voornemens van minister Van der Bruggen en probeerde door middel van een brief de Kamer te overtuigen van het slechte van zijn beleid. Via een aantal tijdschriftpublicaties die ook aan de kamerleden werden gezonden, gaf het Genootschap ruchtbaarheid aan zijn misnoegen over de beleidsvoornemens van Van der Bruggen¹⁴³. De plannen van de minister werden ook in de Kamer niet toegejuicht, maar werden desalniettemin door een meerderheid gesteund¹⁴⁴. Ondertussen liet Van der Bruggen - mede als handreiking naar de sceptici in het parlement - een onderzoek doen onder de rechterlijke macht, leden van gevangenisbesturen en het Genootschap, naar de heersende opvattingen over de celstraf. De meeste reacties vielen uit in het voordeel van de cel¹⁴⁵. De minister was niet overtuigd. Een onderzoekscommissie onder voorzitterschap van gevangenisinspecteur P.W. Alstorpius Grevelink moest in 1857 ervaringen uit het buitenland halen. De commissie produceerde een rapport waaruit de voorkeur voor

139 Franke, 'Het bolwerk Schinkel te Amsterdam', p. 66-67.

140 Van Bemmelen, *Van zedelijke verbetering*, p. 121.

141 Bijl. Handd. TK 1856-1857, Staatsbegroting voor het dienstjaar 1857, hoofdstuk IV, nr. 4 (Voorloopig Verslag), p. 224 e.v. en nr. 5 (Memorie van Antwoord), p. 287 e.v.

142 Hierover uitgebreid: Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 288-291.

143 Handd. TK 1856-1857, verg. 22-11-1856 (verslagen uitgebracht door de commissie voor de verzoekschriften), p. 179. Zie ook: Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 271. Van der Bruggen was zijn tijd vooruit; reden waarom er tegen hem krachtige oppositie bestond. Toch wist hij een aantal medestanders te vergaren, maar in de jaren zeventig nam het aantal voorstanders van het Ierse stelsel af.

144 Handd. TK 1856-1857, verg. 28-11-1856 (behandeling justitiebegroting 1857), p. 257.

145 *Beschouwingen van de regterlijke collegiën, de commissiën van administratie en de collegiën van regenten over de onderscheidenlijke gevangenen, alsmede van het Nederlandsch Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen, over de eenzame opsluiting van gevangenen, vergeleken met de gemeenschappelijke gevangenisstraf* ('s-Gravenhage 1857). Zie ook inv. nr. 35: brief van het hoofdbestuur NGZVG aan Minister van Justitie C.H.B. Boot, dd. 9-4-1859.

een progressief stelsel bleek¹⁴⁶. Het Genootschap bracht zijn bezwaren in tegen het rapport van Alstorpius Grevelink. Bedenkingen waren vooral gericht tegen het door de commissie geformuleerde voorstel tot opnemng van een groot aantal uitzonderingen op de cellulaire detentie. Het aantal contra-indicaties voor cellulaire detentie werd te groot gevonden: hoe minder uitzonderingen, des te groter de eenvormigheid en duidelijkheid van het stelsel. Voorts kon het Genootschap zich niet vinden in de leeftijd van zestien jaar die in het rapport als minimumleeftijd voor een verblijf in de cel werd aanbevolen. Het hoofdbestuur vond dat dit best veertien jaar kon zijn. Het voorgestelde maximum van drie jaar cellulaire detentie tenslotte, werd te kort gevonden¹⁴⁷. Van progressieve stelsels werd verwacht dat de gemeenschap bij de gedetineerde zou te niet doen, wat in eenzaamheid was opgebouwd.

De stelselstrijd die in de jaren zestig werd gevoerd, leek in de jaren zeventig definitief te zijn gestreden. De ongeclausuleerde cellulaire opsluiting scheen het te hebben gewonnen van progressieve stelsels. Het Genootschap dacht zijn strijd tegen de overheid op een laag pitje te kunnen zetten toen zijn oud-voorzitter en voorstander van de celstraf, J.A. Jolles, in 1871 Minister van Justitie werd¹⁴⁸. Het Genootschap sprak naar aanleiding van die benoeming de hoop uit dat na de twintig jaar 'proefnemng' met eenzame opsluiting eindelijk een doorbraak zou komen. Jolles sloeg spijkers met koppen. In juli 1871 kreeg hij een wet door de kamer die twee jaar celstraf mogelijk maakte¹⁴⁹. In de begroting voor 1872 voerde hij een post van 25.000 gulden op, voor de bouw van nieuwe cellulaire gevangnissen. Hiermee ging de Kamer niet accoord. Daarmee kon de praktijk dat cellulair veroordeelden hun straf als gevolg van het cellentekort in gemeenschap ondergingen, bijven voortbestaan¹⁵⁰.

De vervanging van de doodstraf door levenslange opsluiting in 1870, verhoogde de noodzaak van een algehele herziening van het strafwetboek. De ambtsvoorganger van Jolles had al een staatscommissie benoemd die een nieuw Wetboek van Strafrecht moest ontwerpen¹⁵¹. Genootschapsvoorzitter J. de Bosch Kemper ver-

146 P.W. Alstorpius Grevelink, *Rapport van de inspecteur der gevangnissen, betreffende zijne inspectiereis gedaan in 1857, uit oogpunt van cellulaire opsluiting* ('s-Gravenhage 1857). Zie ook Van Bemmelen, *Van zedelijke verbetering*, p. 123, 137 en Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 293.

147 Jaarverslag NGZVG 1858, p. 46-50.

148 Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 294. Een van de eerste dingen die Jolles deed, was Alstorpius Grevelink naar huis sturen, door zijn functie op te heffen.

149 Wet van 27-7-1871, Stb. 84.

150 Jaarverslag NGZVG 1876, p. 27.

151 De benoemde staatscommissie De Wal, genoemd naar haar voorzitter de Leidse hoogleraar J. de Wal, had haar eerste bijeenkomst op 1-10-1870. A.G. Bosch, *Het ontstaan van het Wetboek van Strafrecht. Aantekeningen over de werkzaamheden van de staatscommissie in 1870 belast met de samenstelling van een ontwerp van een nieuw wetboek van strafrecht Art. 1-91* (Zwolle 1965), p. 54, stelt dat alle leden van de staatscommissie aanhangers waren van de klassieke richting. Op p. 103 staat een aantal verschillen tussen het Ontwerp en de *Code Pénal*. Onder andere zijn de straffen in het ontwerp milder en is de vrijheid van de rechter aanmerkelijk groter geworden. A.A.G. Peters, *Stromingen in het strafrecht*, voordracht ter gelegenheid van het congres 100 jaar Wetboek van Strafrecht (Amsterdam 1986) erkent dat het wetboek voortkwam uit klassieke opvattingen over strafrecht, maar hij benadrukte dat het Wetboek op een aantal punten daarvan afweek. Het Wetboek kwam tot

klaarde in 1878, toen de ontwerpen voor het nieuwe wetboek in een definitief stadium kwamen, in principe geen tegenstander te zijn van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Wel was hij tegen het progressief stelsel zoals dat in de ontwerpen was opgenomen. Na een straf van maximaal drie jaar cellulaire opsluiting, werd de gevangene het restant van zijn straftijd in geclassificeerde gemeenschap geplaatst. Tenslotte zou voorwaardelijke invrijheidstelling kunnen volgen. Het Genootschap stuurde in 1879 zijn bezwaren aan de minister¹⁵². Ofschoon de algemene invoering van de cellulaire opsluiting en de verhoging van de maximumduur van de eenzame opsluiting met één jaar tot drie jaar werden toegejuicht, vond het Genootschap het toch wat weinig. Met verwijzing naar België, waar een maximum gold van tien jaar, drong het Genootschap andermaal aan op een langere maximumduur. Verder werden bezwaren ingebracht tegen de minimumleeftijd van zestien jaar voor de eenzame opsluiting. Deze zou in de opvatting van het Genootschap makkelijk naar veertien jaar kunnen worden teruggebracht¹⁵³. Over de voorwaardelijke invrijheidstelling na het verstrijken van tweederde van de straftijd merkte het Genootschap op dat dit de gevangenen 'uitwendig braaf, maar inwendig huichelachtig zou maken'. Bovendien vroeg men zich af, of Nederland niet te klein zou zijn om het verleden van voorwaardelijk invrijheidgestelden voor de nieuwe werkomgeving verborgen te houden. Nederland beschikte niet over grote werkplaatsen waar voorwaardelijk invrijheidgestelden tijdelijk na hun ontslag konden verblijven en bewijzen dat ze daadwerkelijk zedelijk waren verbeterd.

Aan een aantal bezwaren van het Genootschap werd tegemoet gekomen¹⁵⁴. De kamercommissie die het ontwerp behandelde, was in meerderheid van mening dat de minimumleeftijd voor cellulaire detentie naar veertien jaar kon. Het Genootschap nam met instemming kennis van de ophoging van de maximale duur van de celstraf tot vijf jaar¹⁵⁵. De levenslange gevangenisstraf en het progressieve stelsel bleven in stand. De voorwaardelijke invrijheidstelling werd niet zonder slag of stoot in het nieuwe wetboek opgenomen¹⁵⁶. Het liberale kamerlid H.J. Dijckmeester, oud bestuurslid van het Genootschap, wees de minister op de problemen waar de voorwaardelijk invrijheidgestelde mee zou worden geconfronteerd. Door het politietoezicht zou het onmogelijk worden, het strafrechtelijk verleden voor de

stand op een moment dat de Moderne Richting opkwam.

- 152 Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 331-332. Het ontwerp werd door leden van de Tweede Kamer en door het Genootschap kritisch ontvangen. Het Genootschap had echter de meeste bezwaren die het middels brieven aan de Kamer kenbaar maakte. De kamerleden bleken evenwel minder kritisch te staan tegenover het ontwerp.
- 153 De brief aan de minister is opgenomen in jaarverslag NGZVG 1879, p. 75-81. De bezwaren van het Genootschap tegen het ontwerp Wetboek van Strafrecht golden de artikelen 10 (levenslange gevangenisstraf), 12 (minimumleeftijd van zestien jaar), 21 en 22 (over de voorwaardelijke invrijheidstelling).
- 154 Zonder dat direct duidelijk is of dit een rechtstreeks gevolg is van de kritiek en opmerkingen van het Genootschap naar aanleiding van het ontwerp.
- 155 Jaarverslag NGZVG 1880, p. 15-17. Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 333, schrijft dat het Genootschap veel steun kreeg bij de Kamer voor de idee dat eenzame opsluiting best vijf jaar kon duren. Vooral wilde men het risico vermijden dat de straffen te 'soft' zouden zijn.
- 156 Te verlenen bij goed gedrag, na ommekomst van driekwart van de straftijd en na minimaal drie jaar.

buitenwereld verborgen te houden. Bovendien zou voorwaardelijke invrijheidstelling huichelarij in de hand werken. Desondanks werd de voorwaardelijke invrijheidstelling als mogelijkheid in het wetboek opgenomen¹⁵⁷. Het Genootschap besloot zijn zorg in het vervolg ook over voorwaardelijk invrijheidgestelden uit te strekken. Deze uitbreiding van de zorg werd in 1888 in de statuten van het Genootschap opgenomen¹⁵⁸.

157 Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 336: met 46 stemmen voor en 12 tegen.

158 Jaarverslag NGZVG 1887, p. 5.

2. Veranderingen rond de eeuwwisseling (1886-1910)

Gedurende de negentiende eeuw bestonden lokale overheden en particulier initiatief voor een belangrijk deel uit dezelfde personen. Dit gold ook voor gevangenisbesturen en de afdelingsbesturen van het Genootschap. In de eerste helft van de negentiende eeuw liet de centrale overheid het Genootschap min of meer zijn gang gaan; een beleid dat paste binnen de beperkte staatsopvatting, waarin veel werd overgelaten aan lagere overheden en particuliere organisaties. Vooral ten aanzien van het onderwijs aan gedetineerden echter, ging de regering gaandeweg steeds meer vertrouwen op het particulier initiatief. Naarmate de overheid meer overtuigd raakte van het nut van de door het Genootschap nagestreefde doelstellingen, werd het werk van het Genootschap steeds minder vrijblijvend. Rond het midden van de vorige eeuw, tijdens de discussie rond de invoering van de cellulaire opsluiting, waren Genootschap en departement het aanvankelijk roerend met elkaar eens. Deze consensus bleek onder meer uit intensieve samenwerking en uitwisseling van gegevens. Voor het Genootschap was het uiteindelijk een teleurstelling dat het politiek niet haalbaar bleek om de eenzame opsluiting direct op ruime schaal in te voeren. In de ogen van het Genootschap startte justitie met een veel te bescheiden introductie. Deze teleurstelling markeerde in het midden van de vorige eeuw het begin van een periode waarin de opvattingen van Genootschap en overheid in toenemende mate uiteen gingen lopen. In die periode bleef het Genootschap er op aandringen dat de celstraf op ruimer schaal zou worden ingevoerd, terwijl justitie steeds meer belangstelling kreeg voor progressieve stelsels. Tegen een progressief stelsel dat uiteindelijk in het nieuwe Wetboek van Strafrecht zou worden opgenomen, streed het Genootschap tevergeefs. Een tweede gegeven dat een wig dreef tussen de opvattingen van het Genootschap en die van de Justitie was dat het departement, tegelijk met de invoering van de celstraf, de touwtjes wat meer centraal in handen wilde krijgen, ten koste van de autonomie van de gevangenisbesturen en de aan het Genootschap toegestane medezeggenschap. Door introductie van experimenten met eenzame opsluiting had justitie al blijk gegeven van interesse in de realisering van andere strafdoelen dan vergelding. Die andere strafdoelen zouden evenzeer gebaat zijn bij onderwijs, dat steeds meer als een taak voor de staat werd gezien. Het Genootschap was aanvankelijk weliswaar gelukkig met de bereidheid van het departement om de zwaar drukkende onderwijskosten voor rekening van de staat te laten komen, maar het had er moeite mee om de zeggenschap over het beleid in de gevangenen in te leveren. Voor het Genootschap bleef naast het kritisch volgen van het penitentiair overheidsbeleid, slechts de zorg na het ontslag over.

Het tijdvak dat in dit tweede hoofdstuk centraal staat, is in meerdere opzichten een overgangperiode. Er trad een fundamentele verandering op in de relatie tussen overheid en reclassering. Aan deze verandering lag een drietal factoren ten

grondslag. In de eerste plaats wijzigden zich de opvattingen over de omvang van de taak van de centrale overheid. Vrijwel gelijktijdig waren ook de doelstellingen en de middelen van het strafrecht aan herziening toe. Als gevolg van deze herziening verschoof de positie van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging¹. Het werk van de reclassering ging beter passen binnen de doelstellingen van de overheid. In de derde plaats is een omslag aanwijsbaar in de middelen die het Genootschap gebruikte². Na een periode waarin het Genootschap eigenlijk niets anders restte dan pogingen tot beïnvloeding van het overheidsbeleid, volgde vanaf het midden van de jaren 1880 een terugkeer naar de praktijk.

De veranderende opvatting over de gewenste reikwijdte van overheidsop treden zal worden besproken in paragraaf één. Hoe maatschappelijke veranderingen en nieuwe wetenschappelijke inzichten leidden tot een nieuwe opvatting over de doelstellingen en middelen van het strafrecht zal in paragraaf twee aan de orde komen. In de derde paragraaf zal aandacht worden besteed aan de veranderingen binnen de reclassering zelf. In paragraaf vier zal, aan de hand van de voorbereiding van de eerste reclasseringsregeling, de relatie tussen de overheid en de reclassering voorwerp van bespreking zijn. De totstandkoming van de eerste overheidswetgeving op het terrein van de reclassering zal ruime aandacht krijgen, aangezien de argumenten die daarbij door de betrokken gremia naar voren zijn gebracht, voor de reclassering steeds actueel zijn gebleven. Paragraaf vijf tenslotte, zal gaan over de directe gevolgen die de introductie van de reclasseringsregeling had op de organisatie van het particulier initiatief.

1. Kentering in de opvattingen over de taken van de overheid

In de tweede helft van de negentiende eeuw had de overheid onder een (in hoofdzaak) liberaal bewind de infrastructuur van de samenleving opgebouwd, variërend van spoorwegen en kanalen, tot lager- en middelbaar onderwijs. Hierdoor waren economische groei en sociale mobiliteit vergroot. Tegen het einde van de negentiende eeuw was de centrale overheid genoodzaakt tot bezinning op de reikwijdte van haar taken. De oorzaken van een noodzakelijke uitbreiding van de overheidstaak lagen vooral in de industrialisatie die rond 1890 op gang was gekomen³. De omschakeling van klein- naar grootbedrijf had tot gevolg dat een belangrijk deel van de beroepsbevolking afhankelijk werd van loon. Bovendien had een snelle urbanisatie plaats. Steden waar nieuwe industrieën zich vestigden, kregen te maken met een toestroom aan arbeidskrachten, waardoor ze in snel tempo groeiden. De arbeiders werden geconcentreerd gehuisvest in aparte stadsdelen, waardoor de

1 Garland, *Punishment and welfare*, p. 5, signaleert hetzelfde in Groot-Britannië.

2 Van Bemmelen, *Van zedelijke verbetering*, p. 179-180 kwam tot de conclusie dat de reclassering zich in deze periode ontwikkelde van filantropisch geïnspireerde en amateuristisch uitgevoerde zedelijke verbetering tot stelselmatig voorbereide reclassering.

3 P.E. de Hen, 'De industrialisatie van Nederland', in: F.L. van Holthoorn (red.) *De Nederlandse samenleving sinds 1815. Wording en samenhang* Assen/Maastricht 1985, 3-18, p. 3. Dit was laat, vergeleken bij de ons omringende landen.

scheiding tussen de sociale klassen scherper werd⁴. De omstandigheden waaronder de arbeiders zich moesten staande houden waren slecht. Zo kon een voedingsbodem ontstaan voor radicale opvattingen⁵. Ook op het platteland was als gevolg van de landbouwcrisis maatschappelijke onrust ontstaan⁶.

De gevestigde burgerij ging zich in toenemende mate bedreigd voelen en vreesde voor het voortbestaan van de maatschappelijke stabiliteit⁷. Veel kamerleden vonden dat de regering te slap optrad. Zij waren van mening dat de overheid de *laissez faire* houding moest vervangen voor een meer actieve inmenging in de samenleving, teneinde rust en stabiliteit te bewaren. De 'sociale quaestie' zoals de ontstane problematiek vaak werd aangeduid, moest met een meer actief overheidsoptreden worden beantwoord⁸. Er ontstond behoefte aan sociale wetgeving die de ergste misstanden die als gevolg van de industrialisatie waren ontstaan, zou moeten opheffen⁹. Met pogingen tot verbetering van arbeids- en levensomstandigheden van de arbeiders, hoopte men de maatschappelijke rust te kunnen bewaren. Wanneer de uitwassen van de industrialisatie door middel van wetgeving bestreden zouden zijn, zou ook de roep om - radicale - maatschappijverandering verdwijnen. Gelet hierop is het niet verwonderlijk dat rond de eeuwwisseling veel sociale wetgeving tot stand kwam. Zo werd in 1889 de eerste arbeidswet van kracht die onder meer de vrouwen- en kinderarbeid beperkte¹⁰. In 1895 volgde de Veiligheidswet¹¹. De Wet Ongevallenverzekering, de Woningwet en het stelsel Openbare Gezondheidszorg kwamen in 1901 tot stand¹². In 1903 werden anti-stakingswetten van kracht en een jaar later, de Drankwet. Een aantal Kinderwetten trad in 1905 in werking¹³. In 1911 volgde de Zedenwetgeving¹⁴. Dit zijn voorbeelden van wetgeving

4 Manneke, *Uit oogpunt van politie*, p. 24 e.v. Door de fysieke scheiding van klassen, nam ook de sociale afstand tussen de klassen toe, stelt Manneke. Zij beschrijft de oprichting van socialistische verenigingen voor algemeen kiesrecht en meer anarchistisch getinte verenigingen die zich in meer of mindere mate tegen de gevestigde orde gingen afzetten. De opkomst van het socialisme versnelde het proces van klassescheiding.

5 Daalder, 'Politieke instellingen', p. 322 wijst op de ontwikkeling van een geloof in de mogelijkheid van directe actie tesamen met een heilsgeloof in revolutie. De anarchistische propaganda kon gemakkelijk ingang vinden, mede door het ontbreken van algemeen kiesrecht.

6 *Ibidem*. Daalder noemt met name Friesland, Groningen en Noord-Holland waar onder verarmde boeren en landarbeiders een radicale stroming ontstond.

7 J. Mannoury, 'De ontwikkeling van het sociale zekerheidsstelsel', in: F.L. van Holthoorn (red.), *De Nederlandse samenleving sinds 1815. Wording en samenhang* (Assen/Maastricht 1985) 187-202, p. 189.

8 Aquina (red.), et. al., *Zorg en sturing*, p. 24; Manneke, *Uit oogpunt van politie*, p. 28.

9 E.H. Kossmann, *De lage landen. Twee eeuwen Nederland en België Deel I 1780-1914* (Amsterdam 1986), p. 293.

10 Arbeidswet: Wet van 5-5-1889, Stb. 48.

11 Wet van 20-7-1895, Stb. 137.

12 Wet Ongevallenverzekering: Wet van 2-1-1901, Stb. 1. Woningwet: Wet van 22-6-1901, Stb. 158. Gezondheidswet: Wet van 21-6-1901, Stb. 157.

13 Onder de Kinderwetten werden verstaan: de Wet van 12-2-1901, Stb. 62, betreffende de voogdij; de Wet van 12-2-1901, Stb. 63, houdende wijziging in de bepalingen betreffende het straffen en de strafrechtspleging ten aanzien van jeugdige personen; de Wet van 12-2-1901, Stb. 64, houdende voorschriften omtrent maatregelen ten opzichte van jeugdige personen. De bijbehorende uitvoeringsregelingen waren: K.B. van 15-6-1905, Stb. 208 en K.B. van 15-6-1905, Stb. 209.

die enerzijds bescherming en verzorging aan arbeiders moest bieden. Anderzijds was deze wetgeving ook gericht op bescherming van de openbare orde¹⁵. Zo werd geprobeerd de maatschappelijke rust te bewaren en de bestaansgrond aan de opkomende socialistische beweging te ontnemen¹⁶. De eerste reclasseringsregeling is zo'n maatregel, waarmee regulering van de criminaliteit als uitwas van de sociale quaestie werd beoogd. De introductie van sociale wetgeving die het maatschappelijk leven beoogde te reguleren, vergrootte ontgezeglijk de invloed van de centrale overheid op de samenleving. Teneinde de groeiende staatsmacht en de toenemende afhankelijkheid van grote(re) groepen burgers van de overheid van een politiek draagvlak te voorzien, was uitbreiding van het kiesrecht noodzakelijk. Beslissingen over belastingverhogingen en sociale wetgeving moesten op brede steun vanuit de samenleving kunnen rekenen¹⁷. De geleidelijke uitbreiding van het kiesrecht bood aan een aantal groeperingen de mogelijkheid tot politieke en soms ook maatschappelijke emancipatie. Zo konden confessionele partijen meer invloed krijgen dan zij ooit hadden bezeten, op een moment dat de eerste contouren van de verzorgingsstaat zichtbaar werden. De machtsuitbreiding van de confessionelen - die tot het einde van de jaren zestig voortduurde - heeft verstrekkende gevolgen gehad voor de vormgeving van de overheidsbemoediging met de samenleving.

Tegen de liberale politiek die vanaf het midden van de vorige eeuw in Nederland werd gevoerd, was eerder al oppositie gekomen van de kant van groepen uit de christelijke bevolking. Zij streefden naar vergroting van de invloed van de religie op het maatschappelijk leven. Aanvankelijk wilden zij het christelijk karakter van

14 De Wet tot bestrijding van de zedeloosheid, van 20-5-1911, Stb. 130 en het K.B. van 27-5-1911, Stb. 135, behelsden een bordeelverbod en een verbod op homosexualiteit.

15 Ik zou deze wetgevingsactiviteiten willen zien als uiting van wat Von der Dunk noemt, *hervormingsconservatisme*. Hierin wordt uitgegaan van de onvermijdelijkheid van veranderingen, die evenwel niet worden toegejuicht, omdat men liever de *status quo* zou willen behouden. Met minimale aanpassingen werd geprobeerd om aanhangers van meer radicale maatschappijhervormingen (het socialisme), hun argumenten te ontnemen, zodat (althans een deel van) de *status quo* behouden zou blijven. Hervormingen dus, die hun rechtvaardiging ontleenden aan conservatieve argumenten. Zie: H.W. von der Dunk, *Conservatisme* (Bussum 1976), p. 16.

16 S. Stuurman, *Verzuiling, kapitalisme en patriarchaat* (Nijmegen 1984), p. 166, citeert Ds. A.S. Talma: '(...) ik beschouw het socialisme nog altijd als de meest gevaarlijke en verderfelijke geestelijke macht, die onze arbeiders bedreigt. Maar ik meen, dat het socialisme zijn kracht heeft in zijn opkomen voor het belang en het recht der arbeiders en daarom alleen bestreden kan worden wanneer een andere beweging hetzelfde doet, met dezelfde toewijding'.

17 Kossmann, *De lage landen*, deel II 1914-1980 (Amsterdam 1986), p. 48. Daalder, *Politieke instellingen*, p. 320, beschrijft de uitbreiding van het kiesrecht. Tot de Grondwetsherziening van 1887 bleef het kierecht beperkt tot 12% van de mannen boven de 23 jaar. In 1892 diende de liberale Minister van Binnenlandse Zaken, J.P.R. Tak van Poortvliet een voorstel in dat voorzag in kierecht voor iedereen die daarom vroeg en niet van de bedeling leefde. Dit voorstel haalde het niet. In 1896 bracht S. van Houten een nieuwe kieswet tot stand, waardoor het aantal kiezers steeg tot ongeveer 52% van de mannelijke bevolking in 1897. Als gevolg van stijgende welvaart steeg dit percentage tot 63% van de mannen in 1913.

de samenleving beschermen door de rol van de overheid beperkt te houden¹⁸. Lange tijd konden de conservatieve confessionelen zich dan ook verenigen met de gevoerde liberale politiek. Die tevredenheid duurde voort, zolang de overheid haar taken beperkt zag. Dit veranderde echter in het laatste kwart van de negentiende eeuw, toen het niet langer mogelijk bleek de overheidstaak binnen redelijke grenzen te houden, laat staan deze terug te dringen¹⁹. De overheid diende het algemeen belang, waaruit - in een land dat bestond uit levensbeschouwelijke minderheden - logischerwijs voortvloeide dat de staat levensbeschouwelijk neutraal moest zijn.

De confessionelen konden de groei van het staatsingrijpen niet stuiten, maar zij deden wel een tot op zekere hoogte geslaagde poging de maatschappij zodanig te organiseren dat deze gewapend was tegen de seculariserende invloed van toenemende overheidsbemoeienis. Van veel van de zorgtaken die de overheid rond de eeuwwisseling op zich moest nemen, vonden zij dat deze het beste op een levensbeschouwelijke grondslag zouden kunnen worden uitgevoerd. Een principieel verschil in opvatting tussen liberalen en confessionelen lag in het antwoord op de vraag in hoeverre de maatschappij aan de staat ondergeschikt moest worden gemaakt. De liberalen wilden de problemen oplossen door de staat direct gezag te geven over het maatschappelijk leven. Daar waar regulering noodzakelijk was, moest dit door overheidsorganen worden gedaan. De religieuze partijen daarentegen hadden met elkaar gemeen, de overtuiging dat tussen staat en samenleving een middenveld moest worden opgebouwd dat de staatsmacht op het maatschappelijk leven zou kunnen doseren. De middenlaag zou moeten worden gevormd door particuliere instellingen die bepaalde delen van het maatschappelijk leven - eventueel gestimuleerd door en met financiële steun van de overheid - zouden bewerken. Door tussen de staat en de onderdanen een intermediaire laag te scheppen of te onderhouden kon het seculariserende effect van toenemende overheidsinvloed worden tegengegaan. De staat behoorde op terreinen waar zijn invloed het duidelijkst in het dagelijks leven zou blijken, slechts indirect te werken²⁰. Hij moest volstaan met vaststelling van algemene regels en het verschaffen van financiële middelen aan kerken, partijen of andere groepen die deze terreinen wilden bewerken²¹. De christen-democraten in Nederland spraken in dit verband van 'sociale decentralisatie'²². Het corporatisme was het confessionele antwoord op de sociale kwestie.

18 Woltjer, *Recent verleden*, p. 43. De tegenstelling tussen liberalen en confessionelen is terug te voeren op de Verlichting. Abraham Kuyper, de opvolger van G. Groen van Prinsterer als leider van de anti-revolutionairen, zette zich af tegen de liberalen, die de wereld volgens menselijke inzichten zouden willen vormgeven. De anti-revolutionairen aanvaardden de wereld zoals die door God was gegeven. Hieruit vloeide een tegenstelling voort, die hieruit bestond dat er aan het vermogen van de staat, de samenleving vorm te geven, geen principiële grenzen bestonden. De protestanten waren tegen dit 'staatsalvermogen'.

19 Kossmann, *De lage landen* II, p. 47-48.

20 Voorbeelden zijn onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijk welzijn. Zie hierover bijv. Baakman, 'Transformaties van overheid en maatschappij', p. 59-60.

21 Kossmann, *De lage landen* II, p. 48. In het Interbellum zou hieruit het verzuilde stelsel groeien dat het uiterlijk van de reclassering sterk heeft beïnvloed.

22 Kossmann, *De lage landen* I, p. 288. In België duidde men de sociale decentralisatie aan met de veelzeggende term 'liberté subsidiée'. In dit verband wordt ook de term corporatisme gebruikt.

Het is belangrijk vast te stellen, dat de motieven voor stimulering van het particulier initiatief voor een deel lagen in de emancipatiedrang van confessionele groeperingen ten opzichte van de liberalen²³. Het voor de ondersteuning van het reclasseringswerk gekozen stelsel voldeed aan de voorwaarden van de confessionelen. Beschouwing van de politiek maatschappelijke toestand ten tijde van de totstandkoming van de Reclasseringsregeling verklaart waarom de regering destijds koos voor particuliere in plaats van staatsreclassering.

2. Een nieuwe opvatting over strafrecht

Door de maatschappelijke problemen die de industrialisatie met zich meebracht, groeide de belangstelling voor de criminaliteit en strafrechtelijke vraagstukken. Na 1890 nam het gevoel van onveiligheid bij de gevestigde burgerij toe. Wat in termen van ongerustheid over de toenemende criminaliteit is beschreven, is terug te voeren op problemen die samenhangen met de snelle verstedelijking, de explosieve bevolkingsgroei in de steden en uitingen van ongerustheid over georganiseerde sociale en politieke oppositie²⁴. De hierdoor veranderende opvatting over de omvang van de overheidstaak was er mede de oorzaak van dat zowel de doelen als de middelen van het strafrecht aan herziening toe waren²⁵.

Bovendien was ook het strafrecht zelf sterk in beweging. Gebleken was dat de hervormingen die in de negentiende eeuw in het gevangeniswezen waren doorgevoerd, niet de daarvan verwachte afname van recidive tot gevolg hadden gehad. Het negentiende-eeuwse strafrecht stelde op drie premissen die alle hun geldigheid rond de eeuwwisseling verloren. In de eerste plaats op een geloof in individuele verantwoordelijkheid voor de eigen daden. In de tweede plaats op de idee dat overheidsop treden in de samenleving zoveel mogelijk beperkt moest blijven. Een derde premisse was de ongeorganiseerdheid en krachteloosheid van lagere klassen. De doeleinden van het strafrecht, de oorzaken van criminaliteit en het stelsel van straffen werden voorwerp van discussie. Rond de eeuwwisseling werd in de menswetenschappen een grote vooruitgang geboekt, die op strafrechtelijk terrein de opkomst van de criminele antropologie tot gevolg had. De nieuwe wetenschappe-

23 Een verklaring voor het behoud van het particuliere karakter van de reclassering ligt in het tijdperk van de Verzuiling. Door de tijd heen heeft een aantal reclasserders steeds een beroep gedaan op dit particuliere karakter, waarbij de argumentatie niet altijd te herleiden waren tot de oorspronkelijke redenen. Motieven voor behoud van het particuliere karakter veranderden door de tijd. (Soevereiniteit in eigen kring, professionele autonomie en momenteel: privatisering en functionele decentralisatie.) In de negentiende eeuw was reclassering particulier in verband met de beperkte opvatting over wat tot de taken van de overheid behoorde. Zie over de verhouding overheid-particulier initiatief in de periode rond de eeuwwisseling: Aquina et. al., *Zorg en sturing*, p. 27-28 en J.A.A. van Doorn, 'De verzorgingsstaat in de praktijk', in: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat* (Meppel 1978) 17-46, p. 29.

24 Manneke, *Uit oogpunt van polici*, p. 115.

25 Garland, *Punishment and welfare*, p. 32, 36-37, wijst erop dat die discussie niet in de laatste plaats werd gestimuleerd door de gerezen sociale problemen, waarop een deel van de oplossingen door het strafrecht moest worden aangereikt. De strafrechtelijke discussie werd aangewakkerd door de sociale quaestie.

lijke inzichten werden geïntegreerd in de strafrechtswetenschap, waardoor uiteindelijk de 'Nieuwe Richting' ontstond²⁶. In 1876 publiceerde Cesare Lombroso²⁷ zijn boek *L'Uomo delinquente*. Hij betoogde dat misdadigers door aangeboren predisposities tot delinquent gedrag waren voorbestemd. Erkenning van een aangeboren misdadige aanleg betekende een radicale breuk met de tot dan toe aangehangen visie dat crimineel gedrag de uitkomst was van een door het individu in vrijheid gemaakte rationele keuze. Lombroso zocht de oorzaken voor crimineel gedrag in de persoon zelf. Daarnaast ontstond een sociologische stroming, die de oorzaken van criminaliteit in sociale omstandigheden zocht. Deze toenemende aandacht voor sociale achtergronden van crimineel gedrag had twee oorzaken²⁸. Voor een gedeelte kwam de aandacht voor sociale oorzaken van crimineel gedrag voort uit een reactie op het werk van Lombroso. Daarnaast werd voortgebouwd op het statistisch werk van A. Quetelet, E. Ducpétiaux en A.M. Guerry uit de jaren dertig en veertig van de vorige eeuw²⁹. Aanvankelijk vond deze sociologische stroming weinig weerklank, maar later won zij aan invloed door kritiek op het werk van Lombroso. De strijd tussen de twee scholen spitste zich toe op de vraag of de oorzaken van crimineel gedrag nu in, dan wel buiten de delinquent moesten worden gezocht. Aanhangers van beide stromingen hadden met elkaar gemeen dat zij afstand namen van de uit de Verlichting stammende gedachte dat crimineel gedrag een voluntaristische oorsprong had. Dit was er de oorzaak van dat de school van Lombroso en de 'milieuschool' elkaar naderden³⁰. De klassieke opvatting over de oorzaken van criminaliteit werd gevolgd door een *nature-nurture* debat, dat tegelijkertijd ook in andere takken van sociale wetenschap werd gevoerd³¹. De toenadering tussen de twee criminologische stromingen had tot gevolg dat de bestaande strafrechtelijke opvattingen aan een herziening onderworpen werden.

26 Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 453.

27 Cesare Lombroso (1835-1909), was arts in de gevangenis van Turijn. Later werd hij aan de universiteit van die stad, hoogleraar psychiatrie en gerechtelijke geneeskunde. Hij was de eerste die misdadigers aan somatisch en fysiologisch onderzoek onderwierp. In zijn boek *L'uomo delinquente* schreef hij dat misdadigers zich door tal van kenmerken onderscheiden van de niet misdadige mens. Bij veertig procent van de misdadigers vond hij lichamelijke en geestelijke predisposities voor crimineel gedrag, die hij benoemde als atavistische verschijnselen; kenmerken van de primitieve mens, die onverwacht bij de moderne mens aan het licht treden.

28 Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 457.

29 Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 457. Deze statistici hadden regelmatigheden ontdekt in de omvang van de criminaliteit. Daaruit concludeerden zij dat er een verband moest bestaan tussen criminaliteit en de economische toestand in een land. De Duitser Georg Mayr toonde in 1867 het verband aan tussen de omvang van vermogenscriminaliteit en de hoogte van de graanprijzen.

30 In gelijke zin: Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 461, die stelt dat deze deterministische visie op crimineel gedrag de bodem onder het negentiende eeuwse strafrechtelijk denken weghaalde: 'Begrippen als zonde, schuld, verantwoordelijkheid, toerekenbaarheid en vrije wil, verloren elke betekenis binnen de deterministische beschouwingwijze.' Het dogmatische probleem dat zich dus wel moest aandienen was dat van de doelstellingen van de straf, nu de verwijtbaarheid voorwerp van discussie was.

31 S. Bem, *Het bewustzijn te lijf. Een geschiedenis van de psychologie in samenhang met culturele en maatschappelijke ontwikkelingen van 1600 tot het begin van de 20e eeuw* (Amsterdam 1985), passim.

Vanuit een sociaal wetenschappelijke invalshoek was de centrale plaats van de vrije wil bij het plegen van misdrijven ter discussie gesteld. Dit betekende dat leerstukken als verwijtbaarheid en vergelding hun theoretisch fundament dreigden te verliezen. In de voorgaande periode werd bij het opleggen van straffen uitgegaan van de gepleegde daad. De zwaarte van de straf was verbonden met de ernst van het gepleegde feit. Doelstellingen die met straf werden beoogd, waren in de eerste plaats vergelding en in de tweede plaats generale preventie geweest³². De Oostenrijkse hoogleraar Franz von Liszt³³ was de meest invloedrijke figuur die de nieuwe denkbeelden uit de criminele antropologie vertaalde in strafrechtswetenschappelijke termen. In de inaugurale rede die hij uitsprak bij aanvaarding van zijn hooglerschap te Marburg, pakte hij het dogmatische probleem aan dat was ontstaan na erkenning van sociale en andere oorzaken van crimineel gedrag waarop de delinquent geen invloed kon uitoefenen. Criminele statistieken toonden het onvermogen van het (klassieke) strafrecht aan, waar het ging om terugdringing van de criminaliteit. Von Liszt stelde voor, de misdaad als maatschappelijk verschijnsel te zien en de straf een maatschappelijke functie te geven³⁴. Hij vond dat straf alleen gerechtvaardigd kon zijn door een doel, anders dan vergelding of wraak. De straf moest gericht zijn op de - in de toekomst gelegen - doelstelling van bescherming van de samenleving tegen misdaad. Von Liszt zocht de legitimatie voor strafrechtelijk optreden dus in de doelmatigheid van dat optreden. Het doelstrafrecht richtte zich op daders, in plaats van op gepleegde strafbare feiten. De samenleving kon op drie manieren tegen misdaad worden beschermd, te weten door verbetering, afschrikking, of onschadelijkmaking van de dader. Von Liszt onderscheidde drie soorten daders: de gelegenheidsmisdadigers, verbeterlijke daders en onverbeterlijke daders. De eersten hoefde men slechts af te schrikken door een vrijheidsstraf. De verbeterlijken konden in een verbeteringsgesticht worden ondergebracht. De onverbeterlijken moesten onschadelijk gemaakt worden, waarbij levenslange opsluiting tot de mogelijkheden moest behoren³⁵.

De opvattingen van Von Liszt over de doelgedachte in het strafrecht werden in Nederland aangehangen en verbreid door de jurist G.A. van Hamel³⁶. De Nieuwe Richting had een Januskop. Enerzijds werd - onder verwijzing naar het doelmatigheidsmotief - een verzachting van het strafrecht voorgestaan, als dat in een individueel geval een speciaal preventief effect zou hebben. Anderzijds kenden aanhangers van de Nieuwe Richting geen genade met onverbeterlijke misdadigers, die onschadelijk moesten worden gemaakt³⁷. In de praktijk trad een synthese op

32 Speciale preventie was door invoering van de cellulaire opsluiting wel in belang toegenomen, maar was desalniettemin een ondergeschikte doelstelling gebleven.

33 Von Liszt (1851-1919) was geboren in Wenen. Hij bekleedde het ambt van hoogleraar te Giessen, Marburg, Halle en Berlijn. In 1882 publiceerde hij zijn verhandeling *Der Zweckgedanke im Strafrecht*, die als het begin van de moderne richting in het strafrecht kan worden beschouwd.

34 Peters, *Stromingen in het strafrecht*.

35 Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 462.

36 Gerard Antoni van Hamel (1842-1917) was vanaf 1880 tot 1909 hoogleraar te Amsterdam. Van Hamel was mede-oprichter van het *Tijdschrift voor strafrecht* en heeft bijgedragen aan de oprichting van de Verenigingen Pro Juventute. Na zijn professoraat werd hij lid van de Tweede Kamer.

37 Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 463-464.

tussen de ideeën van het Klassieke denken en van de Nieuwe Richting. In naam van de doelmatigheid werd binnen de groep van misdadigers onderscheid gemaakt tussen kinderen, psychopaten en gewoontemisdadigers enerzijds en overbeterlijke delinquenten anderzijds. Voor de eerste categorie zouden verbeteringsprogramma's kunnen worden ontwikkeld. Voor de onverbeterlijken zou een hard strafrecht blijven bestaan, zij het dan nu met een utilistisch fundament. De Nieuwe Richting had veel aantrekkelijks vanwege de mogelijkheid tot onderscheiding tussen verschillende groepen delinquenten. Doordat de aandacht verschoof van de daad naar de dader werd het voor de overheid mogelijk om nieuwe en meer indringende vormen van strafrechtelijke interventie toe te passen. Sancties werden minder bepaald door de mate van schuld van de daders, maar meer door de mogelijkheden tot eventuele gedragsbeïnvloeding³⁸.

De nieuwe opvatting over het strafrecht als instrument ter bescherming van de samenleving hing onmiskenbaar samen met de veranderingen van de samenleving als geheel. Door de sociale kwestie moest het overheidsoptreden worden uitgebreid. Was het klassieke strafrecht nog vooral gebaseerd op beperking van staatsmacht, de Moderne Richting, die geïndividualiseerde behandeling als uitgangspunt had, rechtvaardigde vergaande overheidsinterventie in vrijwel alle fasen van de strafrechtspleging³⁹. Dat hiervoor op het terrein van het strafrecht voor een deel gekozen is voor inzet van het particulier initiatief, vond zijn oorzaak in de wensen van confessionele groepen⁴⁰.

3. Veranderingen binnen de reclassering en het Genootschap in het bijzonder

Nadat aan het Genootschap de onderwijstaken in de gevangenis door de overheid rond 1860 waren ontnomen, had het daarvoor geen nieuwe taken in de plaats gekregen⁴¹. Hierdoor sprong de deelname van het Genootschap aan de debatten over het gevangenisstelsel meer in het oog⁴². De zorg na het ontslag bestond

38 Garland, *Punishment and welfare*, p. 103. De differentiatie tussen groepen van delinquenten stond haaks op het klassieke strafrecht dat juist uitging van het principe van 'gelijke monniken, gelijke kappen'.

39 Peters, *Stromingen in het strafrecht*.

40 In hoofdstuk 3 zal duidelijk worden dat de particuliere reclassering op strafrechtelijk terrein betrokken raakte bij de uitvoering van het overheidsbeleid en als gevolg daarvan integreerde in de strafrechtspleging.

41 Inv. nr. 2, 3, 4: geleidelijk aan daalden de uitgaven die voor gevangenen werden gedaan, van bijna 1500 gulden in 1870, naar iets meer dan 700 gulden in 1888. Daarna daalden de uitgaven ten behoeve van gevangenen tot net honderd gulden in 1908.

42 Van een reële toename van de theorievorming zoals Van Bemmelen die signaleerde, is mijns inziens geen sprake. In de voorliggende periode had het Genootschap ook al aan debatten rond het penitentiair beleid deelgenomen. Wat wegviel waren de onderwijstaken van het Genootschap. Daarnaast was in de uitgaven die ten behoeve van ontslagenen werden gedaan, geen echte verandering waar te nemen.

voornamelijk uit materiële hulpverlening⁴³. Aanvankelijk bracht de invoering van het Wetboek van Strafrecht in 1886 (met vanaf 1889 de mogelijkheid van voorwaardelijke invrijheidstelling) niet veel verandering in de werkwijze van het Genootschap⁴⁴. Dat de activiteit toenam tegen het eind van de vorige eeuw, is voor een deel toe te schrijven de toenemende interesse in de maatschappelijke problemen die op dat moment de kop opstaken. Deze belangstelling drong door tot de reclassering. Gecombineerd met de opkomst van de Moderne Richting in het strafrecht, kon de reclassering met nieuw elan naar het eigen werkterrein kijken. Daarnaast had het Genootschap te maken met een gestage daling van het ledental, zoals uit tabel 2.1 hieronder blijkt. Aanvankelijk maakte men zich daar weinig zorgen over. Eén en ander werd toegeschreven aan vergrijzing van het ledenbestand en aan de niet ongebruikelijke schommelingen, waarmee iedere vereniging wel te maken had. Pas toen de Winschoter genootschapsafdeling in 1890 wegens gebrek aan belangstelling moest worden opgeheven, werd erkend dat er iets meer aan de hand moest zijn⁴⁵.

Tabel 2.1: Ledental van het Genootschap (om de twee jaar, op 31 december)

1878: 2714	1886: 2613	1894: 2046	1902: 1768
1880: 2487	1888: 2426	1896: 2018	1904: 2037
1882: 2782	1890: 2148	1898: 1946	1906: 2041
1884: 2569	1892: 2151	1900: 1862	1908: onbek.

Bron: Jaarverslagen NGZVG, inv. nrs. 3, 4⁴⁶.

Al eerder was het Genootschap er door buitenstaanders op gewezen dat er iets structureel mis was met de organisatie. In 1888 kwam de redactie van het *Weekblad van het Recht* als eerste met kritiek op de verouderde organisatie van het Genootschap⁴⁷. Met name het feit dat personen door betaling van contributie wel lid konden worden maar het hen onmogelijk was om actief te worden binnen het Genootschap, werd gehemeld. Het uitvoerend werk en de besluitvorming waren nog

43 Inv. nr 2, 3, 4: de uitgaven ten behoeve van ontslagenen bleven tussen 1870 en 1910 schommelen rond de 9000 gulden per jaar. Er is geen sprake van een significante verandering van het uitgavenpatroon.

44 Dottinga, 'Tussen wet en werkelijkheid', p. 134, heeft er op gewezen dat de rechterlijke macht huiverig was bij het aanvragen, resp. toestaan van VI. Uit correspondentie die het Genootschap met het departement voerde (inv. nr. 35) blijkt dat steeds dezelfde onderwerpen onder de aandacht van het ministerie werden gebracht: de opleiding van gevangenisbezoekers, het transport van gedetineerden, de reiskosten van ontslagenen. Ook wat dit betreft veranderde er aanvankelijk weinig.

45 In Winschoten bevond zich wèl een gevangenis met maar liefst 600 cellen. Het Genootschap zou er in principe voldoende werk hebben gehad. Jaarverslag NGZVG 1890, p. 28.

46 De stijging na 1902 houdt verband met de opening van het Grote Woudhuis en het Centraal Plaatsingsbureau in 1902. Teneinde de financiering van deze initiatieven rond te krijgen deed men zijn best om zoveel mogelijk bijdragen van de bevolking te verkrijgen. Een aantal circulaires en andere geschriften moesten de initiatieven onder de aandacht van de bevolking brengen.

47 *Weekblad van het Recht* 4-6-1888, no. 5557.

steeds voorbehouden aan de afdelingsbesturen. Besturen die zich bovendien door coöptatie aanvulden. Andere tijdschriften namen de in het *Weekblad* geuite kritiek over, waarbij de verouderde gebruiken naast de kiesrechtuitbreidingen werden gelegd om het contrast tussen het Genootschap en de rest van de maatschappij aan te tonen⁴⁸.

De binnen het Genootschap bestaande weerzin tegen een meer democratische organisatiestructuur moest overwonnen worden, nu de ledentallen bleven dalen en de kritiek van buitenaf aanhield. Zelfs werd 'gedreigd' met de oprichting van een nieuwe vereniging, die met een moderner organisatie het lot van ontslagen gevangenen zou verbeteren⁴⁹. Aanvankelijk was het hoofdbestuur niet bereid zich de kritiek aan te trekken⁵⁰. Het beriep zich op de delicate verhouding tot de overheid, welke de bestaande organisatievorm zou rechtvaardigen. Gevreesd werd dat inschakeling van leden bij het uitvoerend werk ertoe zou leiden dat het Genootschap de toegang tot de gevangenen zou worden ontzegd⁵¹. De drang tot vernieuwing kwam vanuit de afdelingen. De Amsterdamse afdeling berichtte in 1896 aan het hoofdbestuur dat zij een statutenwijziging eiste die gewone leden meer invloed op de gang van zaken binnen het Genootschap zou geven⁵². Uiteindelijk werd besloten zo'n statutenwijziging voor te bereiden⁵³. Naast de organisatie van bijeenkomsten voor belangstellenden, werd op de Algemene Vergadering van het Genootschap beraadslaagd over de toelating van een nieuwe categorie (werkende) leden⁵⁴. De gedachten gingen uit naar werkbazen en meesterknechten, die kosteloos lid zouden kunnen worden. In 1896 werd een daartoe strekkende statutenwijziging aangenomen. Vanaf dat moment konden afdelingsbesturen contribuerende leden uitnodigen om 'werkend lid' te worden. Bij dezelfde statutenwijziging werd

48 *Paleis van Justitie* 14-5-1889, stelde dat het niet vreemd was dat het Genootschap zo weinig sympathie genoot, nu de organisatie 'eer schijnt t'huis te hooren in vorige eeuwen dan in de onze, waarin iedere burger wordt erkend in het bestuur van de staat, welk beginsel medebrengt dat ook bij particuliere vereenigingen ieder lid zijn stem kunne doen hooren. De belangstelling vermindert wanneer alles buiten ons omgaat. Zij wordt verhoogd, wanneer men mede wordt geraadpleegd over de wijze van optreden der vereeniging.' Zie ook: *Weekblad van het Recht* 14-5-1890, no. 5861 en *Weekblad van het Recht* 4-6-1890, no. 5870.

49 *Paleis van Justitie* 23-5-1890: 'Op dit gebied is in ons land nog zeer veel te doen en op dit terrein ligt voor een groot deel de oplossing van de zoo moeilijke vraag der recidive.'

50 Inv. nr. 9: notulen vergadering hoofdbestuur NGZVG, dd. 7-6-1888, punt 12 en vergadering van 28-3-1889, punt 4, waarin werd besloten dat het hoofdbestuur niets met de kritiek zou doen, nu vanuit de afdelingen niet het verlangen tot hervorming werd uitgesproken.)

51 Genootschapsvoorzitter C.M.J. Willeumier, 'Het internationaal Penitentiair Congres te Rome', *Themis* dl. 51 (1890), pp. 182-246, p. 240, schreef dat het ongewenst zou zijn dat zomaar iedereen door betaling van een kleine contributie lid zou kunnen worden van de 'zedelijke verbetering', waardoor de afdelingsbesturen een ongewenste samenstelling zouden krijgen. Zie ook inv. nr. 9, notulen vergadering hoofdbestuur NGZVG, dd. 29-5-1890, punt 7, waarin dit standpunt werd herhaald.

52 Inv. nr. 9: notulen vergaderingen hoofdbestuur NGZVG, dd. 24-10-1895 en 30-1-1896.

53 Inv. nr. 9: notulen vergadering hoofdbestuur NGZVG, dd. 13-2-1896, punt 8. Dit besluit werd met een kleine meerderheid genomen. Aanvankelijk waren vijf hoofdbestuurleden voor, en vijf tegen.

54 Jaarverslag NGZVG 1891, p. 34; inv. nr. 3: notulen algemene vergadering, dd. 12-5-1892, p. 5-6.

het coöptatiesysteem voor de benoeming van afdelingsbestuursleden geschrapt⁵⁵. Bij nadere beschouwing van de ledentallen wordt duidelijk dat de doorgevoerde modernisering niet tot stijging van het ledental leidden⁵⁶. Binnen het Genootschap werd dit toegeschreven aan toenemende concurrentie van genootschappen en verenigingen die zich met bestrijding van sociale misstanden bezighielden. Met name de oprichting van verenigingen Pro Juventute werd door het Genootschap als remmende factor aangewezen⁵⁷.

3.1. Toenemende concurrentie voor het Genootschap

In 1896 werd op initiatief van de reeds genoemde prof. G.A. van Hamel te Amsterdam de eerste vereniging Pro Juventute opgericht. Later werden ook in andere steden verenigingen Pro Juventute opgericht⁵⁸. Deze onafhankelijk van elkaar werkende verenigingen stelden zich ten doel om de zorg voor jonge kinderen op zich te nemen⁵⁹. Binnen het Genootschap maakte men zich zorgen over de oprichting van jeugdbeschermingsverenigingen die zich tevens met criminele jeugd bezighielden. Daarmee betraden zij het territorium van het Genootschap, hetgeen verbrokkeling tot gevolg zou hebben. Het hoofdbestuur van het Genootschap voerde in 1900 fusiebesprekingen met de verenigingen Pro Juventute die echter mislukten⁶⁰. De verenigingen Pro Juventute stelden zich op het standpunt dat waar jeugdigen bedreigd werden, hulpverlening in de eerste plaats een taak was voor hun organisatie⁶¹. Het overleg spitste zich daarna toe op de beste vorm van

55 Inv. nr. 40: Art. 19 Statuten en reglement NGZVG 1896. Voortaan zouden de bestuurders door - en uit - de leden der afdelingen worden gekozen. Inv. nr. 9, p. 493 geeft aanleiding te veronderstellen dat in de samenstelling der besturen, slechts langzaam verandering kwam. In 1910 deed N. Muller het verzoek aan de voorzitter van het hoofdbestuur, ernst te maken met het uitnodigen van 'werklieden' tot het bekleden van bestuursfuncties. Veertien jaar na de daartoe strekkende statutenwijziging vond het hoofdbestuur dit plan van Muller een goed idee.

56 Inv. nr. 9: notulen vergadering hoofdbestuur NGZVG, dd. 29-4-1897, punt 9. De afdelingen Rotterdam en Utrecht hadden gerapporteerd dat de vrij toegankelijke ledenvergaderingen en voorlichtingsbijeenkomsten door vrijwel niemand werden bezocht.

57 Jaarverslag NGZVG 1901, p. 37-38. Rudolf Dekker 'De middernachtzending, een buitenparlementaire actiegroep', in J.E.A. Boomgaard et al. (red.), *Criminaliteit in de negentiende eeuw* Hollandse Studiën 22 (Hilversum 1989) 109-114, p. 109, signaleert tussen 1885 en 1915 een ware hausse van oprichtingen van verenigingen die zich met sociale misstanden bezighielden.

58 Verenigingen Pro Juventute werden gevestigd in Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage, Utrecht en Maastricht.

59 Ofschoon de verenigingen onafhankelijk van elkaar werkten, hadden zij allen gelijklopende Statuten en reglementen. Zie inv. nr. 218. De verenigingen stelden zich onder meer ten doel, '(...) bestrijding van de criminaliteit van jeugdige personen [...] en bestudering van alle daarmee samenhangende toestanden en vraagstukken'. Daarnaast werkten zij ook voor kinderen die niet tot criminaliteit dreigden te vervallen, of dit reeds waren.

60 Van Bemmelen, *Van zedelijke verbetering*, p. 199-200.

61 Inv. nr. 218. In een brief aan het genootschapshoofdbestuur, dd. 21-5-1900 voegde de Utrechtse vereniging Pro Juventute hieraan toe: 'In hoeverre nu het belang van uw Genootschap en van zijn andere omvangrijke bemoeiingen medebrengt om deze zelfde werkzaamheden op denzelfden voet, ook uwerzijds aan te vatten, staat niet ter onzer beoordeeling'.

samenwerking. Intern beraadde het Genootschap zich ondertussen op een eventuele uitbreiding van zijn werkterrein. De verenigingen Pro Juventute waren hier op tegen. Zij vonden dat zij volgens een beproefd concept werkten en dat het ongewenst was dat een andere vereniging hetzelfde werk deed. Dat zou leiden tot versnippering. Gewezen werd op de mogelijkheid dat indien een jeugdige zowel binnen de doelstelling van het Genootschap paste als binnen de doelstelling van Pro Juventute, de zorg aan laatstgenoemde instelling werd overgelaten (al dan niet met het verstrekken van een bijdrage in de door Pro Juventute te maken kosten). Zo gebeurde het in Rotterdam. Verenigingen Pro Juventute waren ook bereid een Genootschapslid een zetel te geven in hun besturen, zodat samenwerking mogelijk zou worden en conflicten vermeden zouden kunnen worden⁶².

Het is opmerkelijk dat het Genootschap veel minder moeite had met de komst van het Leger des Heils dat zich eveneens in de jaren negentig op het reclasseringsterrein begaf⁶³. Waarschijnlijk kwam dit doordat het Leger minder expliciet dan de Verenigingen Pro Juventute een deel van het werkterrein van het Genootschap opeiste. Aanvankelijk hield het Leger zich namelijk alleen op die plaatsen met reclasseringswerk bezig, waar geen genootschapsafdelingen actief (meer) waren⁶⁴. Daarbij kwam nog dat personen die zich tot het Leger, en meer in het bijzonder tot het verrichten van reclasseringswerk in Leger des Heils verband, aangetrokken voelden, vaak al lid waren van het Genootschap. Op plaatsen waar het Genootschap nog wel actief was, legden heilssoldaten de celbezoeken af, in hun hoedanigheid van genootschapslid⁶⁵. Daardoor bestond binnen het Leger des Heils niet de behoefte om een nieuwe, onafhankelijke reclasseringsinstelling op te zetten. Maris c.s. wijzen op de goede sfeer waarin op plaatselijk niveau tussen beide instellingen contact werd gelegd. Zo was de Arnhemse legerkapitein S.L. Veenstra⁶⁶, de plaatselijke Genootschapsafdeling behulpzaam in het recruterende van celbezoekers onder de plaatselijke heilssoldaten. Ook bij de hulp na het ontslag kon het Genoot-

62 Inv. nr. 218.

63 Het Leger des Heils was eerder in 1865 in Londen als evangelisatiebeweging opgericht door William Booth en zijn vrouw. Het Leger stelde zich de geestelijke redding van de diepstgezonkenen ten doel. De onderwijzer Gerrit Govaers introduceerde het Leger in 1887 in Nederland. In mei van dat jaar organiseerde hij een eerste bijeenkomst te Amsterdam. Het Leger probeerde zijn doelstelling te verwezenlijken door leniging van materiële noden en door maatschappelijke verheffing. Zo vloeide hulp aan ontslagen gevangenen logisch voort uit de doelstelling van het Leger. Zie: A. Maris (red.) *Tussen roeping en beroep* (Arnhem 1991), passim.

64 Maris, *Tussen roeping en beroep*, p. 18.

65 *Ibidem*, p. 26.

66 S.L. Veenstra, (geb. te Hardenberg 17-12-1874), studeerde wis- en sterrenkunde aan de universiteiten van Groningen en Utrecht. Tussen 1900 en 1901 was hij observator in de Utrechtse sterrenwacht. Tussen 1900 en 1905 had hij een functie als docent aan het gymnasium van Utrecht. In 1903 trad Veenstra toe als bestuurslid van de Arnhemse genootschapsafdeling. Vanaf 1905 tot 1908 opereerde Veenstra als officier van het Leger des Heils in Utrecht, Londen, Arnhem, Amsterdam en Tokio. Na tussen 1908 en 1910 als leraar en waarnemend rector aan het Christelijk gymnasium te 's-Gravenhage te hebben gewerkt, werd hij in 1910 aangesteld als inspecteur der reclassering aan het departement van Justitie. Tussen 1929 en 1940 (het jaar van zijn pensionering) was hij hoofd van de 3e Afd. D. op het departement.

schap een beroep doen op het Leger des Heils⁶⁷. Aldus raakte het Leger allengs meer betrokken bij het reclasseringswerk, zonder dat dit in conflicten met het Genootschap ontaardde.

Een aantal plaatselijke verenigingen toonde eveneens interesse in reclasseringswerk. Zo werd bijvoorbeeld in 1902 de Amsterdamse Vereeniging tot Opbeuring van Boetvaardige Gevallen Vrouwen opgericht. Het jaar daarop vroeg minister J.A. Loeff om advies over de vraag of de Vereeniging Onderlinge Vrouwenbescherming⁶⁸ de bevoegdheid moest krijgen om gedetineerde vrouwen in de gevangenis te bezoeken. Het Genootschap adviseerde negatief. Gewezen werd op de reeds actieve damescomités van het Genootschap. Mocht de Vereeniging onverhoopt toch toestemming krijgen tot het afleggen van celbezoek dan zouden daaruit conflicten kunnen ontstaan. De minister besliste conform het advies van het Genootschap.

3.2. Modernisering van de reclassering

Dat de ontwikkelingen op strafrechtelijk terrein ook binnen het Genootschap doordrongen, was merkbaar aan veranderende opvattingen over zowel de celstraf als de nazorg. Deze wijziging in opvattingen binnen de reclassering had mede tot gevolg dat de belangen van overheid en particuliere reclassering naar elkaar toegroeiden. In ieder geval ontstond een situatie waarin samenwerking meer dan voorheen tot wederzijds gewaardeerd voordeel leidde⁶⁹. Gedurende dit toenaderingsproces ontstond onenigheid op ondergeschikte punten. Het feit dat overheid en reclassering elkaar toch steeds konden vinden in een compromis, wijst er op dat beiden beseften dat ze niet zonder elkaar verder zouden kunnen⁷⁰.

Genootschapsvoorzitter A. Fentener van Vlissingen reageerde in zijn openingsrede voor de Algemene Vergadering van 1903 op wijzigingsvoorstellen voor het Wetboek van Strafrecht op een manier waaruit duidelijk een receptie van het moderne strafrechtelijk denken bleek:

'Niet in de strafmaat alleen kan dus gevonden worden, die evenredigheid tusschen misdaad en straf welke alleen in staat is, ons rechtvaardigheidsgevoel te bevredigen; ook in de straftoepassing moet worden gezocht naar zoodanige regeling, dat daardoor worde verkregen, een indivi-

67 Het Leger beschikte namelijk over een aantal tehuizen voor kinderen, reddingshuizen voor vrouwen, een moederhuis, industriële inrichtingen voor mannen en een landbouwkolonie. Deze tehuizen en toevluchtsoorden konden bij de hulp aan ontslagenen worden ingezet. Voor opname van een ontslagene in een tehuis van het Leger, betaalde het Genootschap een bedrag van één gulden per persoon, per week. Zie: Maris, *Tussen roeping en beroep*, p. 27-28.

68 Deze vereniging stelde zich speciaal ten doel om vrouwen te helpen die wegens kindermoord waren veroordeeld. De bijzondere aard van de achterliggende problematiek bij neonaticide werd voldoende rechtvaardiging gevonden om een aparte vereniging ervoor in het leven te roepen.

69 Als de particuliere reclassering was blijven vasthouden aan oude opvattingen en organisatiestructuur, dan had dat tot gevolg gehad dat zij later door de overheid niet inzetbaar was geweest voor de uitoefening van een aantal bevoegdheden op strafrechtelijk terrein.

70 Ondanks belangenconflicten of belangentegenstellingen, zullen organisaties samenwerken, indien deze samenwerking aan beide partijen het meeste voordeel biedt. Zie: R. Axelrod, *The evolution of coöperation* (New York 1984).

duele behandeling bestemd en berekend voor het menselijk individu dat de straf moet ondergaan⁷¹.

Onder invloed van de Moderne Richting werd meer dan voorheen gezocht naar mogelijke nuanceringsen in de strafexecutie. Individuele verschillen tussen gedetineerden werden relevant. Ook binnen het Genootschap werd de cellulaire opsluiting langzaam maar zeker met een wat meer kritische houding tegemoet getreden. Gevreesd werd dat een langdurig verblijf in de cel, gecombineerd met gebrek aan lucht, beweging, goede voeding en geestopwekkende arbeid, niet ten goede zou komen aan reclasseringsdoelstellingen. In kringen van het Genootschap gingen stemmen op voor een mitigatie van het cellulaire stelsel⁷².

De nieuwe visie op het strafrecht en de toenemende concurrentie leidden tot bezinning op de vraag, wat het Genootschap als organisatie te bieden had. Intern voerde het Genootschap een discussie over uitbreiding van de doelstelling, zodat het zich ook met preventieve zorg over kinderen zou kunnen bezighouden. Een ander gegeven was dat geïnterneerde opvang van ontslagen gevangenen na lange tijd weer bespreekbaar werd⁷³. Inmiddels werd al gebruik gemaakt van de doorgangs- en werktehuizen van het Leger des Heils. Vanaf 1899 werd de Vereeniging voor Christelijke verpleging van bedelaars en landlopers, gevestigd op landgoed Het Hoogeland bij Beekbergen, financieel door het Genootschap ondersteund⁷⁴. In 1902 benadrukte genootschapsvoorzitter S. Sleswijk de wenselijkheid van een faciliteit waar gevangenen na hun ontslag opgevangen zouden kunnen worden. Hij stelde dat het ondergaan van een vrijheidsstraf in principe nog weinig bijdroeg tot daadwerkelijke reclassering. De bestaande landbouwkolonies van Het Hoogeland en het Leger des Heils, konden de bestaande behoefte aan een overgangperiode

71 Fentener van Vlissingen reageerde in zijn toespraak op de aan de Tweede Kamer aangeboden voorstellen tot wetswijziging, die het mogelijk moesten maken dat ook cellulair gedetineerden in klassen konden worden verdeeld. In de toelichting stelde de minister dat bij de invoering van het cellulaire systeem steeds de individuele behandeling van de verdachte voorop had gestaan, maar dat hieraan in het algemeen te weinig zorg was besteed. In de Memorie van Toelichting stond ook nog dat de celstraf op iedere gevangene een andere uitwerking heeft en dat er daarom geen plaats was voor een rigide, uniforme toepassing. Zie: Bijl. handd. TK 1900-1901, kamerstukno. 100 (Herziening van het eerste, het tweede en het derde boek van het Wetboek van Strafrecht), nr. 3 (MvT), p. 11 en jaarverslag NGZVG 1903, p. 16.

72 Jaarverslag NGZVG 1907, p. 34-38.

73 Vanaf het moment dat in Nederland de discussie over invoering van de cellulaire opsluiting begon tot rond de eeuwwisseling, had het Genootschap niet willen weten van kolonisatie van ontslagenen. Het samenbrengen van ontslagen gevangenen zou al het goede dat in de eenzaamheid van de cel was opgebouwd, in korte tijd teniet doen. In 1890 was een voorstel om ex-gevangenen gezamenlijk ontginningsarbeid te laten doen nog van de hand gewezen, evenals soortgelijke plannen tot opening van een wasinrichting waar ontslagen meisjes en vrouwen konden gaan werken. Jaarverslag NGZVG 1889, p. 6. Zie voor verslag en commentaar *Weekblad van het Recht* 14-5-1890, no. 5861. Toen de strikte doorvoering van de celstraf voorwerp van discussie werd, viel ook een aantal bezwaren tegen kolonisatie van ontslagenen weg. Bovendien openden andere instellingen wel doorgangshuizen.

74 Jaarverslag NGZVG 1901, p. 35.

tussen gevangenschap en vrijheid niet volledig bevredigen. Het Genootschap zou een eigen landbouwkolonie gaan stichten⁷⁵.

De opening van deze landbouwkolonie in 1903 is exemplarisch voor het nieuwe denken dat binnen het Genootschap ontstond, nadat was geconstateerd dat het bestaande stelsel van hulpverstrekking niet effectief was. Vanaf het midden van de vorige eeuw was de 'hulpverlening' steeds meer verworden tot materiële ondersteuning van ontslagenen die sterk was gaan lijken op gewone armenzorg. Evenals in het strafrecht in toenemende mate het geval was, wenste men binnen het Genootschap een concrete, op de toekomst gerichte doelstelling aan zijn activiteiten te koppelen⁷⁶.

Gelijktijdig met de differentiatie in het strafrecht, gingen ook binnen de reclasering stemmen op tot differentiatie van de hulp, die in het vervolg op 'systematische, rationele wijze' moest worden verleend. Dit hield in dat een aan de hulpverlening voorafgaand onderzoek naar de persoonlijkheid van de gedetineerde, zijn vroeger leven, gezins- en maatschappelijke omstandigheden, uitsluitel moest geven of hulpverstrekking geen verspilde moeite zou zijn. Indien dit het geval was, dan moest de ex-gedetineerde allereerst leiding, toezicht en morele steun ontvangen⁷⁷. Steeds meer werd afstand genomen van de voorheen rijkelijk verstrekte materiële hulp zonder meer:

'Er is geen heil van hulp aan ontslagenen te verwachten, zolang men zich stelt op zuiver materialistisch standpunt, zolang men meent met een betrekking en wat geld van een misdadiger een goed burger te kunnen maken'⁷⁸.

Bij de opzet van de stelselmatig voorbereide reclasering nam het patronaat een belangrijke plaats in. Op de patroon rustte de verplichting de ontslagene zo mogelijk aan een betrekking te helpen. Bij voorkeur maakte de patroon daarbij gebruik

75 Jaarverslag NGZVG 1901, p. 8-11. Op een bijzondere algemene vergadering die op 27-1-1903 werd gehouden, werd het hoofdbestuur gemachtigd om het in de buurt van Apeldoorn gelegen landgoed, 't Groote Woudhuis, aan te kopen. Op 25 oktober van datzelfde jaar kwam de eerste ontslagene binnen. Zie jaarverslag NGZVG 1903, p. 28-29.

76 De eerste aanzetten tot een nieuwe aanpak van het reclaseringswerk werden in 1902 gegeven door de Haagse Genootschapsafdeling, die werd voorgezeten door J. Simon van der Aa. Deze stelde dat hij zich mede had laten inspireren door de in 1901 ingevoerde Kinderwetten, waarin de nadruk op de *behandeling* van de dader werd gelegd. Hem stond iets soortgelijks voor ogen ten behoeve van volwassen justitiabelen. Zie: J. Simon van der Aa, 'Het persoonlijk element in de strafrechtspraak. Onderzoek over aard en vroeger leven der beklagden', in: *Over de opvoedingsgedachte in strafrechtspraak, reclasering en gevangeniswezen* 5-17, p. 8.

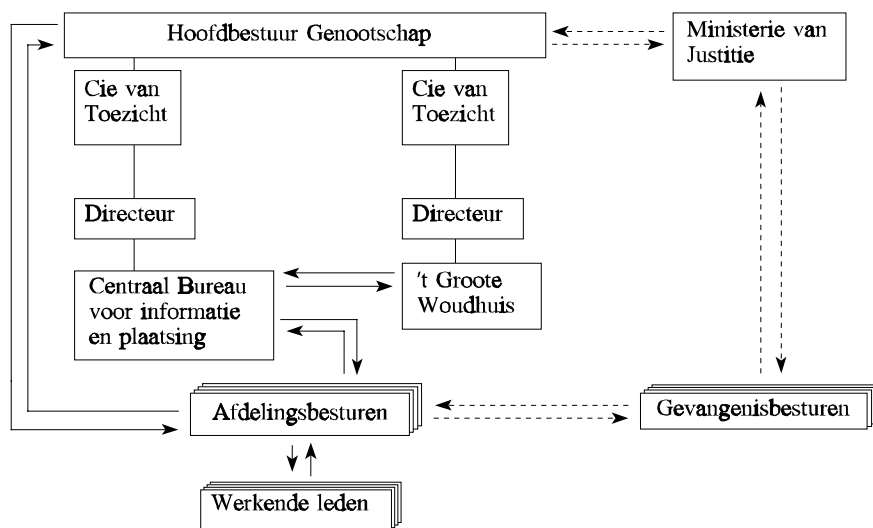
77 Inv. nr. 413: Rapport uitgebracht aan het Bestuur der Afdeeling 's-Gravenhage van het Genootschap, p. 5: 'Onder hulpverlening aldus opgevat, als strekkend tot opheffing en leiding van daarvoor geschikte en vatbare ontslagenen, kan nimmer vallen het verstrekken van losse kleine giften in natura of in geld aan personen die zich bij of na het onslag hiervoor aanmelden; zoodanig liefdadigheidsbetoon kan ook kwalijk worden gerekend tot het doel van het Genootschap te behooren'. De gedachten die in 's-Gravenhage onder leiding van J. Simon van der Aa werden ontwikkeld over de richting die de moderne reclasering zou moeten opgaan, kregen al snel bijval vanuit de rest van het Genootschap.

78 A. Fentener van Vlissingen, 'Het Genootschap in de twintigste eeuw: ontwikkeling der reclasering, verband met strafrechtspraak en strafstelsel', in: *Over de opvoedingsgedachte in strafrechtspraak, reclasering en gevangeniswezen* 54-69, p. 64-65.

van 'zijne eigen relatiën, benevens die van medeleden'. Desnoods zou hij ten behoeve van zijn bemiddelingspoging, de hulp van het in 1903 geopende plaatsingsbureau kunnen inroepen. Tijdelijke opname in een doorgangshuis was de aangewezen maatregel in die gevallen waarin de betrokkene een nieuw vak geleerd moest worden⁷⁹.

Binnen de reeks modernisering die het Genootschap doorvoerde om met nieuw elan de reclassering van ontslagenen ter hand te kunnen nemen, paste ook het voorstel tot oprichting van een centraal plaatsingsbureau te Amsterdam⁸⁰. Dit bureau zou onder leiding van een bezoldigd functionaris komen te staan en zich onder meer gaan bezighouden met het zoeken van passend werk voor ontslagen gedetineerden uit het gehele land. Ondanks een aantal bezwaren werd het voorstel aangenomen⁸¹.

Figuur 2.1: De beginnende professionalisering van het Genootschap rond de eeuwwisseling. Directeuren en werkende leden doen hun intrede



Onder leiding van een uit het hoofdbestuur samengestelde Commissie van Toezicht ging de eerste reclasseringsbeambte, P.J. Knoop, in 1903 aan het werk. Het Centraal Bureau was in de eerste plaats bedoeld als middel om tot betere samenwerking tussen de afdelingen te komen. Door tussenkomst van het bureau konden de afdelingen elkaar inlichtingen verstrekken over reclassenten. Deze intermediaire

79 Rapport uitgebracht aan het Bestuur der Afdeling 's-Gravenhage, p. 12-14.

80 Brief van het hoofdbestuur, dd. 15-4-1902, houdende een voorstel tot oprichting van een centraal plaatsingsbureau, waarover beraadslaagd zou worden op 15-5-1902.

81 Jaarverslag NGZVG 1901, p. 5-7. Gevreesd werd dat bezoldigde krachten meer zouden kosten, dan zij zouden opleveren. Daarnaast vreesde men dat de aanstelling van een plaatsingsambtenaar tot gevolg zou hebben dat de inspanningen die door de afdelingen op dit terrein werden gedaan, zouden afnemen.

functie van het Centraal Bureau kon echter pas vanaf 1910 tot wasdom komen, toen de afdelingen reglementair verplicht werden om kaartregisters bij te houden. Behalve met bevordering van de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen afdelingen was het Bureau belast met werkverschaffing aan ontslagenen. Knoop probeerde zich op de hoogte te stellen van gegevens over mogelijke plaatsing van ontslagenen. Hij moest contacten leggen met potentiële werkgevers en met hen overleggen over de plaatsing van zijn clientèle. Het was de bedoeling dat op verschillende plaatsen in het land (onbezoldigde) agenten namens de plaatsingsambtenaar zouden werken.

4. Overheid en reclassering. Aanzetten tot staatsbemoeienis

Naast ontwikkelingen in strafrecht en samenleving in het algemeen, was ook de toenemende belangstelling van de overheid mede van invloed op de inrichting van de reclassering. In de periode die in dit hoofdstuk centraal staat, werden serieuze pogingen gedaan tot vergroting van de overheidsinvloed op het reclasseringswerk. De basis voor de rechtvaardiging van uitbreiding van de overheidsbemoeienis, werd gelegd door enerzijds de groei van het aantal taken dat de overheid voor zich zag weggelegd en anderzijds door een veranderende opvatting over de doelstellingen en mogelijkheden van het strafrecht. Nederland transformeerde sinds de eeuwwisseling van een liberale staat in een massademocratie met een sterker interveniërende overheid. De particuliere liefdadigheidsbetuigingen van filantropische organisaties bleken in het algemeen onvoldoende om de ontstane sociale problemen effectief te kanaliseren⁸². Voor de reclassering in het bijzonder was bovendien de omslag in het strafrechtelijk denken van betekenis. Door de opkomst van de Moderne Richting kon het reclasseringswerk een rol van betekenis gaan spelen in de bestrijding van recidive en dus in de bescherming van de samenleving.

Geen andere gebeurtenis in de geschiedenis van de reclassering is van groter invloed geweest op haar ontwikkeling, dan het besluit van de overheid om het particuliere reclasseringswerk te gaan subsidiëren. Subsidiëring van de hulp aan ontslagenen stelde de overheid in staat om in toenemende mate zeggenschap te krijgen over de instellingen die zich daarmee bezig hielden. In 1902 meldde de toenmalige Minister van Justitie, J.A. Loeff aan de Tweede Kamer dat hem een verzoek tot financiële ondersteuning had bereikt van de al genoemde Vereeniging tot Christelijke Verpleging van Bedelaars en Landloopers. Deze vereniging, die de landbouwkolonie Het Hoogeland in stand hield, nam ook ontslagenen uit Rijkswerkinrichtingen op. De minister deelde mee dat hij in principe tot een financiële tegemoetkoming bereid was, maar eerst poolshoogte wilde gaan nemen. Hij verzekerde de Tweede Kamer dat van uitstel geen afstel zou komen⁸³. In 1903 meldde hij de Kamer dat na het bezoek zijn sympathie was vergroot en dat hij een regeling zou treffen opdat in 1905 met de verstrekking van financiële steun zou

82 Garland, *Punishment and welfare*, p. 58-59.

83 Bijl. handd. TK 1903-1904, kamerstukno. 2.IV. (Justitiebegroting 1904), nr. 14 (voorlopig verslag), p. 18.

kunnen worden begonnen⁸⁴. De Kamer drong er op aan dat niet alleen Het Hoogeland, maar alle instellingen die 'ernstig werk maken van het reclasseeren', voor overheidssteun in aanmerking zouden komen⁸⁵. Het hoofdbestuur van het Genootschap kreeg in 1904 kennis van de subsidieplannen die op het departement bestonden. In een vergadering van het hoofdbestuur werd gemeld dat op de justitiebegroting een bedrag van vijfduizend gulden stond ter 'opbeuring van ontslagen gevangenen'⁸⁶. Het bestuur besloot de minister te vragen of daarvan niet een gedeelte ten goede zou kunnen komen aan de in 1902 geopende landbouwkolonie⁸⁷. Zo ontvingen de drie instellingen die zich met ontslagen gevangenen bezighielden met ingang van 1905 ieder een bedrag van vijftienhonderd gulden⁸⁸. Dit bedrag werd in 1908 verhoogd tot vijftienghonderd gulden per instelling⁸⁹.

4.1. Totstandkoming van een wettelijke subsidieregeling

In 1908 maakte Minister van Justitie, A.P.L. Nelissen⁹⁰, de Tweede Kamer deelgenoot van zijn bezwaren met betrekking tot de gang van zaken rond de subsidiëring van de reclassering. Het stelsel waarin een vast bedrag per jaar aan de drie instellingen ter beschikking werd gesteld, ongeacht het aantal ontslagenen dat daarmee werd geholpen, was in de ogen van de minister onbillijk. Bovendien had hij zijn bedenkingen over het aantal ontslagenen dat daadwerkelijk door de reclasseringsinstellingen werd geholpen⁹¹. Tenslotte was de minister van mening

-
- 84 Bijl. handd. TK 1903-1904, kamerstukno. 2.IV. (Justitiebegroting 1904), nr. 15 (MvA), p. 35.
- 85 Bijl. handd. TK 1904-1905, kamerstukno. 2.IV. (Justitiebegroting 1905), nr. 14 (voorlopig verslag), p. 15 en nr. 15 (MvA), p. 30. Sommige leden van de commissie van rapporteurs meenden dat met name het Leger in aanmerking moest komen. In de MvA schreef de minister dat hij zelf bovendien dacht aan het Genootschap.
- 86 Bijl. handd. TK 1904-1905, kamerstukno. 2.IV. (Justitiebegroting 1905), nr. 2 (bijlage bij MvT), p. 66. Een bedrag van vijfduizend gulden was gereserveerd tot subsidiëring van 'pogingen van particuliere zijde tot reclasseering van bedelaars en landloopers en van gevangenen na ontslag uit strafgestichten'. De subsidie zou worden verleend in de vorm van een hoofdgeld per persoon, per dag. Zij was niet bedoeld om bij te dragen in de algemene kosten van oprichting of exploitatie van verenigingen of stichtingen.
- 87 Jaarverslag NGZVG 1904, p. 18.
- 88 Het Groote Woudhuis van het Genootschap, de landbouwkolonie 'Groot Batelaar' van het Leger des Heils en de Christelijke landbouwkolonie 'Het Hoogeland'.
- 89 Rogier, *Evolutie der reclassering*, p. 49. Binnen het Genootschap had wel enige wrevel bestaan over het feit dat het niet de enige instelling was die subsidie ontving. De bezwaren die hieromtrent naar Justitie werden gezonden, werden echter terzijde gelegd. Rogier schrijft dit toe aan de invloed van Veenstra, officier bij het Leger des Heils en ambtenaar op het departement van Justitie.
- 90 Antonius Petrus Laurentius Nelissen, (geb. 10-8-1851 te Breda, overl. 10-7-1921, 's-Gravenhage) werd in 1888 benoemd tot rechter in de rechtbank te Breda. Hij was lid van de Vincentiusvereniging, van welke vereniging hij tevens voorzitter is geweest. In 1911 stond hij aan de wieg van de RKRv. In september 1902 verhuisde Nelissen naar 's-Gravenhage, waar hij lid werd van de Tweede Kamer. Tussen 12-2-1908 en 11-5-1910 was hij Minister van Justitie. Later werd hij voorzitter van het Centraal College voor de Reclassering.
- 91 Bijl. handd. TK 1908-1909, kamerstukno. 231 (Aanvulling en verhoging van hoofdstuk IV der staatsbegroting voor het dienstjaar 1909), nr. 3 (MvT), p. 2. (Verder aangehaald als MvT Reclasseringsregeling 1910.)

dat hij te weinig mogelijkheden had om controle uit te oefenen over de besteding van de subsidiegelden⁹².

Het Genootschap werd in 1909 door de minister van een voorgenomen regeling op de hoogte gebracht en in de gelegenheid gesteld, commentaar op de plannen te leveren⁹³. In het algemeen was men binnen het hoofdbestuur ingenomen met het ontwerp voor de reclasseringsregeling. Desondanks bestond een aantal bezwaren en vragen die in verschillende brieven ter kennis van de minister werden gebracht. Ook had mondeling overleg plaats tussen het hoofdbestuur en het hoofd van de derde afdeling van het Ministerie van Justitie, mr H.C. Dresselhuys⁹⁴. Na een gesprek tussen Dresselhuys en het Genootschap, werden de bezwaren op schrift gesteld en aan de minister gezonden. De regeling was inmiddels al wel door de Eerste en Tweede Kamer goedgekeurd, zodat de minister de geopperde bezwaren slechts voor kennisgeving kon aannemen⁹⁵. Binnen het hoofdbestuur werd daarop beraad gevoerd over de vraag of het raadzaam was de bezwaren ter kennis te brengen aan de Tweede Kamer. Hiervan werd uiteindelijk op grond van tactische overwegingen afgezien. Wel werd besloten dat hoofdbestuurleden zich in verbinding zouden stellen met bevriende kamerleden. Hoofdbestuurlid prof. D. Simons⁹⁶ zou de genootschappelijke bezwaren via het *Weekblad van het Recht* openbaar maken⁹⁷. Op vrijwel geen enkele manier had het departement uiteindelijk rekening gehouden met de bezwaren die het Genootschap had ingebracht. Met name Simons was hierover ontdaan. Twee dagen voor de inwerkingtreding van de Reclasseringsregeling 1910 stelde hij zijn mede bestuurders de vraag of het Genootschap überhaupt wel met de overheid moest gaan samenwerken. Hij deed het voorstel voort te blijven gaan op de ingeslagen weg zonder zich verder te bekommeren over subsidiëring. Zijn medehoofdbestuurleden konden zich in principe wel vinden in deze 'militante' opstelling, maar wezen Simons op de nadelen van een afwijzing van het subsidie-aanbod. Het algemeen gevoelen was dat door een afwijzing van de reclasseringsregeling, het Genootschap zichzelf in een isolement zou plaatsen,

-
- 92 Bijl. handd. TK 1908-1909, kamerstukno. 2.IV (Justitiebegroting 1909), nr. 16 (MvA), p. 16, waarin de minister aankondigde dat op zijn departement een ontwerp reclasseringsregeling klaarlag, die was geïnspireerd op de kindervetgeving. In het stelsel werd ook '(...) aan meer rechtstreekse overheidsbemoeiing [...] de daaraan toekomende plaats [...] ingeruimd.' Zie ook Van Bemmelen, *Van zedelijke verbetering*, p. 221.
- 93 Inv. nr. 9: notulen vergadering hoofdbestuur NGZVG, dd. 29-1-1909.
- 94 Inv. nr. 9: verslag van overleg, dd. 8-2-1909 tussen hoofdbestuur NGZVG en H.C. Dresselhuys, p. 464. Dresselhuys (1870-1926), was tussen 1893 en 1903 rechter te Tiel. Tussen 1903 en 1926 werkte hij aan het departement van Justitie, eerst als hoofd van de afdeling gevangeniswezen en Rijks-tucht en opvoedingswezen, vanaf 1911 als secretaris-generaal. In 1916 werd hij liberaal lid van de Tweede Kamer.
- 95 Inv. nr. 36: brief van Minister van Justitie aan hoofdbestuur NGZVG, dd. 19-3-1909.
- 96 D. Simons (geb. 30-11-1860 te 's-Gravenhage, overl. 3-9-1930 te Utrecht) was tussen 1897 en 1927 hoogleraar strafrecht aan de Utrechtse universiteit. Zijn belangstelling ging in het bijzonder uit naar de positie van de verdachte en met name de rechten die deze tijdens het vooronderzoek had. Vanaf 1902 was hij hoofdredacteur van het *Weekblad van het Recht*. Tussen 1910 en 1913 had hij zitting in de staatscommissie tot herziening van het Wetboek van Strafvordering.
- 97 Inv. nr. 9: notulen vergadering hoofdbestuur NGZVG, dd. 25-3-1909. Het artikel van prof. Simons, getiteld 'Reclassering van ontslagen gevangenen' is terug te vinden in *Weekblad van het Recht* 5-4-1909, no. 8818.

hetgeen het werk niet ten goede zou komen⁹⁸. De voorzitter koos uiteindelijk voor een compromis dat hierin bestond dat het Genootschap de nieuw ontstane toestand accepteren zou. Na een jaar zou dan bekeken worden of de relatie met de overheid zou worden voortgezet⁹⁹. Het geld was hard nodig; de samenwerking met de overheid werd als een noodzakelijkheid gezien. De bezwaren ten spijt, werd de Reclasseringsregeling 1910 per 1 januari 1911 van kracht. Ofschoon het Genootschap de nodige reserves behield, legde het toch de bereidverklaringen af¹⁰⁰. Het Leger des Heils weigerde aanvankelijk uit vrees voor overheidsdirigisme¹⁰¹.

4.2. De reclasseringsregeling als deelantwoord op sociale problemen

De overheid was tot het besef gekomen dat criminaliteit een maatschappelijk verschijnsel was, waarop repressie door middel van strafrecht niet de enig mogelijke reactie was. Preventieve maatregelen, waaronder reclassering, zouden hierop een aanvulling kunnen vormen. Het werd gezien als een taak van de overheid, ook op het gebied van de preventie een leidende rol te spelen¹⁰². Doordat zij bijdroeg in de kosten was het ook gerechtvaardigd dat zij regels mocht stellen, temeer nu het ging om een zaak die tot het algemeen belang gerekend ging worden¹⁰³. In het voorlopig verslag bij de Reclasseringsregeling 1910 werd het denkbeeld geopperd dat reclassering zoveel mogelijk los zou moeten worden gezien van de overheidstaak als executeur van straffen. In die optiek zou reclassering eigenlijk onder het departement van Binnenlandse Zaken moeten ressorteren¹⁰⁴. Het sociaal-democratische kamerlid J.E.W. Duys¹⁰⁵ legde een verband tussen reclassering en sociale kwestie.

'Het zijn de sociale noodtoestanden onder het volk, die voor een groot deel, niet voor het geheel, de mensen drijven tot misdrijven. Wanneer de Minister dan zegt, dat dit wetsontwerp beoogt een doeltreffende bestrijding van de criminaliteit, dan is het van ons sociaal-democraten

98 Inv. nr. 10: notulen vergadering hoofdbestuur NGZVG, dd. 29-12-1910.

99 Inv. nr. 10: notulen vergadering hoofdbestuur NGZVG, dd. 29-12-1910.

100 J. Overwater, *De reclassering van strafrechtelijk meerderjarigen in Nederland* (Almelo 1919), p. 158 merkte op dat het Genootschap zich tot 'loyale medewerking aan de uitvoering der reclasseringsregeling verklaarde'. Deze loyale medewerking ging niet helemaal van harte.

101 Pas in 1912 legde het Leger des Heils de bereidverklaringen af, na lang aandringen van genootschapsvoorzitter Fentener van Vlissingen en de inspecteur der reclassering, S.L. Veenstra.

102 Door regels te stellen, eventueel de centrale leiding te nemen, financieel bij te springen en controle uit te oefenen.

103 Overwater, *De reclassering*, p. 141 e.v.

104 Voorlopig verslag bij Reclasseringsregeling 1910 (kamerstukno. 231-3), p. 11. Dit denkbeeld was echter niet algemeen aanvaard. Overigens was de Reclasseringsregeling 1910 een Algemene Maatregel van Bestuur en niet een wet in formele zin. Het feit dat de Tweede Kamer debatteerde over deze AMvB, laat zich verklaren uit het feit dat Regeling en Nota van Toelichting waren opgenomen in de justitiebegroting over 1909.

105 Jan Eliza Wilhelm Duys (geb. 21-2-1877 te Nijmegen, overl. 16-9-1941 te 's-Gravenhage) begon zijn loopbaan als matroos. In 1903 ging hij werken bij de rijksverzekeringsbank en sloot hij zich aan bij de SDAP. Vanaf 1909 was hij lid van de Tweede Kamer. Later werd hij lid van de Zaanlandse Gemeenteraad. Hij behaalde zijn doctoraal in de rechten in 1926, waarna hij advocaat te 's-Gravenhage werd. In 1938 stapte hij over van de SDAP naar de NSB. In 1941 werd hij tot rechter benoemd.

in de eerste plaats de plicht om te zeggen: wanneer u dit ernst is, begin dan met een flinke en krachtige sociale wetgeving, bestrijd den nachtarbeid, regel de werkloosheid en tal van zaken meer¹⁰⁶.

Duys betoogde dat de reclasseringsregeling in feite niets anders was dan een gekunstelde subsidieregeling, die de oorzaken van de recidive niet bij de wortel aanpakte. Dit werd beaamd door het katholieke kamerlid A.J.M.J. baron van Wijnbergen. Eén van de redenen, aldus Van Wijnbergen, waarom de sociale wetten zijn totstandgekomen, was de wens tot bestrijding van criminaliteit¹⁰⁷. De Minister van Binnenlandse Zaken, Th. Heemskerk¹⁰⁸, die tijdelijk belast was met de leiding over departement van Justitie, was het niet met Duys en Van Wijnbergen eens. Heemskerk bestreed de gedachte dat de oorzaken van criminaliteit buiten de mens gelegen waren en dus door sociale wetgeving zouden kunnen worden weggenomen. Hij zocht oorzaken meer in de verdorvenheid van de mens zelf¹⁰⁹. Dit rechtvaardigde volgens hem het onderbrengen van de reclassering bij het departement van Justitie. Waarschijnlijk probeerde Heemskerk de strafrechtelijke discussie rond de invoering van de Reclasseringsregeling 1910 te scheiden van de meer algemene discussie rond de sociale misstanden. Het zou onlogisch zijn algemene oorzaken van criminaliteit bij de discussie te betrekken, nu de reclasseringsregeling al zo op het individu was gericht. Dit zou kunnen worden geïnterpreteerd als een poging om, met minimale aanpassingen aan de maatschappij, de socialisten de wind uit de zeilen te nemen. Het enige dat gemaskeerd diende te worden was het feit dat het in wezen ging om symptoombestrijding. Op die manier kon de liberale samenleving, zij het dan met een aantal aanpassingen, in stand blijven.

4.3. De verhouding tussen overheid en particuliere reclassering

In de gedachtenwisselingen rond de invoering van de reclasseringsregeling was de vraag naar de werkverdeling tussen overheid en particuliere reclassering een steeds terugkerend thema. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is duidelijk geworden waarom de overheid de voorkeur gaf aan een bestuursmodel, waarin het primaat bij het particulier initiatief lag. De politieke keuze voor inschakeling van particuliere organen is ook terug te vinden in de reclasseringsregeling¹¹⁰. De re-

106 Handd. TK 1909-1910, vergadering van 2-3-1910 (Aanvulling en verhoging van hoofdstuk IV der staatsbegroting voor 1909), p. 1393. Zie ook verg. van 3-3-1910, p. 1411 e.v.

107 Van Wijnbergen was - anders dan Duys - van mening dat de overheid zich niet met het aanpakken van de problemen bij de wortel kon bezighouden. Als confessioneel beriep hij zich op het beginsel van sociale decentralisatie.

108 Theodorus Heemskerk Jzn., (geb. 20-7-1852 te Amsterdam, overl. 12-6-1932 te Utrecht) was oorspronkelijk liberaal, maar kwam in 1888 als anti-revolutionair in de Tweede Kamer. Tussen 1908 en 1913 was hij Minister van Binnenlandse Zaken. Later, tussen 1918 en 1925, werd hij Minister van Justitie, in welke periode hij vernieuwingen in kinderrecht-spraak en het Wetboek van Strafvordering invoerde.

109 Handd. TK 1909-1910, verg. 2-3-1910, p. 1406.

110 Evenals in andere (sociale) wetgeving. Loes van der Valk, *Van pauperzorg tot bestaanszekerheid. Armenzorg in Nederland 1912-1965* (Amsterdam 1986), p. 20-21, maakt duidelijk dat bij de totstandkoming van de Armenwet van 1912 evenzeer werd geworsteld met de verhouding tussen overheid en particulier initiatief. Ook op het terrein van de armenzorg werd het subsidiariteitsbeginsel gehandhaafd, waardoor het primaat - in de wet - van de bedeling bij het particulier initiatief bleef. Ten tijde van de totstandkoming was overigens

classering zou op twee manieren van staatswege worden bevorderd. In de eerste plaats door steun aan particuliere instellingen en in de tweede plaats door rechtstreekse overheidsbemoediging¹¹¹, zij het dan dat van deze laatstgeschapen mogelijkheid alleen in uitzonderingsgevallen gebruik zou worden gemaakt¹¹². Verschillende kamerleden hadden in dit opzicht moeite met de voorgenomen regeling. Sommigen van hen, met name confessionelen, verwierpen iedere vorm van overheidsbemoediging met reclassering. De Staat had zich te beperken tot het opleggen en executeren van straffen. Het keren van de gevolgen van de straf moest aan goedwillende particulieren worden overgelaten, zo werd bijvoorbeeld door Baron van Wijnbergen betoogd¹¹³. Anderen, zoals het anti-revolutionaire kamerlid jhr. H.W. van Asch van Wijck, vonden dat het particulier initiatief wel ondersteund moest worden, maar dat controle over de besteding van die gelden te ver ging¹¹⁴. Weer anderen (bijvoorbeeld de sociaal-democraat Duys en de liberaal Van Hamel) vonden dat reclassering een zaak was die niet zonder meer aan het particulier initiatief kon worden overgelaten. Hierdoor zou de overheid te zeer afhankelijk worden van de bereidwilligheid van particulieren¹¹⁵. Zij waren van mening dat de overheid zich in de voorgenomen regeling te weinig sturingsinstrumenten had voorbehouden. De grootste groep parlementariërs echter, steunde de minister. Zij vonden dat er bepaalde maatschappelijke belangen waren van een zo wezenlijk belang dat de behartiging daarvan niet zonder beperkingen of zonder toezicht kon worden overgelaten aan particuliere instellingen, ofschoon daar wel het primaat moest liggen. Naast onderwijs, kindbescherming en gezondheidszorg, behoorde ook reclassering tot deze belangen¹¹⁶.

Uit het debat over de reclasseringregeling blijkt dat de meningen verdeeld waren over de vraag of de overheid zich direct, dan wel indirect, met reclassering moest bezighouden. De scheidslijn liep langs verschillen in levensbeschouwelijke

al duidelijk dat de kosten voor armenzorg niet door het particulier initiatief zouden kunnen worden opgebracht.

111 Art. 1 Reclasseringsregeling 1910, Stb. 374.

112 Art. 53 Reclasseringsregeling 1910 bepaalde dat de directe overheidsbemoediging zich beperkte tot personen die een straf van meer dan zes maanden hadden ondergaan. Ze zou alleen worden uitgeoefend wanneer de particuliere instellingen te kort zouden schieten in de zorg.

113 Handd. TK 1909-1910, verg. 2-3-1910, p. 1402. Hij zei in het debat over de reclasseringsregeling: 'Maar eenmaal de straf afgeloopen zijnde, is de directe Staatszorg voor de gevangenen ook geëindigd'.

114 Handd. TK 1909-1910, verg. 2-3-1910, p. 1401. Van Asch van Wijck over de reclasseringsregeling: 'In dit systeem hebben de particuliere vereenigingen de volle vrijheid om die methode van verpleging te kiezen die zij het wenschelijkst achten. Hier is geen neutraliteitsdwang. Op godsdienstig gebied kunnen zij precies doen wat zij willen, indien zij blijven binnen zekere perken. Alleen eischt de Staat zekere waarborgen voor de richtige besteding van de subsidiën'. Deze uitspraak is kenmerkend voor de manier waarop confessionelen dachten over sociale decentralisatie.

115 Handd. TK 1909-1910, verg. van 2-3-1910, p. 1398. Van Hamel (p. 1399) betoogde dat de overheid niet te zeer op de achtergrond zou moeten willen treden. Het primaat van reclassering zou gelegd moeten worden bij de directeuren van gevangenissen. Overheid en particulier initiatief zouden samenwerking moeten nastreven, die in patronaatscommissies gestalte zou kunnen krijgen.

116 Rogier, *Evolutie der reclassering*, p. 53.

opvatting. Katholieken en anti-revolutionairen pleitten voor terughoudendheid aan de zijde van de overheid. Liberalen en socialisten waren van mening dat de staat een groter aandeel in het reclasseringswerk moest nemen, dan zij voornemens was. Hieruit blijkt dat de politieke besluitvorming over de Reclasseringsregeling 1910 in de eerste plaats werd beheerst door de in de eerste paragraaf beschreven sociaal-politieke verhoudingen en minder door overwegingen van strafrechtelijke aard.

Het bijzondere aan het terrein van de reclassering is dat het niet alleen verband houdt met overheidsoptreden in algemene zin, maar bovendien nauw verbonden is met strafrechtelijke overheidsinterventie. Ook vanuit het strafrecht kwamen argumenten die pleitten voor een particulier reclasseringsstelsel¹¹⁷. Een aantal kamerleden had uit strafrechtsdogmatisch oogpunt bezwaren tegen directe overheidsbemoeienis met reclassering. Zij meenden dat het ongewenst was dat reclassering en strafexecutie in één hand kwamen¹¹⁸. De minister verdedigde rechtstreeks overheidsoptreden met het argument dat reclassering mede was bedoeld om de onbedoelde en schadelijke gevolgen van de straf teniet te doen. Deze aan het strafrecht ontleende bezwaren zijn overigens weer te herleiden tot de aangehangen visie op de plaats van de overheid ten opzichte van de samenleving. Zo werd met name door kamerleden met confessionele achtergrond betoogd dat 'de straffende hand, niet ook de helpende hand mocht zijn'. Liberalen en socialisten daarentegen, vonden dat de overheid wel degelijk tot taak had, de ongewenste effecten van strafrechtelijk optreden te minimaliseren.

In de Kamer werd gewezen op het gevaar dat de minister door stelselmatige aanmoediging van particuliere reclassering, een strafrecht in het leven riep dat een 'afbuiging naar de moderne strafrechtsleer' opleverde¹¹⁹. In de optiek van Minister van Justitie Nelissen (onder wiens gezag de regeling was opgesteld) moest reclassering de onbedoelde neveneffecten van de straf teniet doen, hetgeen de effectiviteit en de doelmatigheid van het strafrecht ten goede zou komen¹²⁰. Tegenover deze hooggespannen verwachtingen van het departement zijn de relativerende geluiden, die vanuit de reclassering zelf te horen waren, opmerkelijk. Na kennisneming van de voorgenomen subsidieregeling voor de reclassering vroeg het hoofdbestuur van het Genootschap zich af, of de regering in dit opzicht niet te optimistisch was. In de visie van het Genootschap ging de regering te veel van de mening uit dat één

117 Meestal wordt in latere discussies over de verhouding tussen overheid en particuliere reclassering slechts aandacht besteed aan de strafrechtelijke aspecten van het reclasseringswerk, daarbij voorbijgaand aan overwegingen van bestuurskundige of bestuursrechtelijke aard, die naar mijn mening minstens even belangrijk zijn en soms zelfs domineren.

118 Voorlopig Verslag bij Reclasseringsregeling 1910, p. 7. De keuze voor particuliere reclassering, was een 'toepassing van gezonde humanitaire begrippen, waarbij de Staat een bijzonder belang heeft met het oog op de voorkoming van recidive, die er ongetwijfeld door wordt tegengegaan, en waarbij het karakter van de Overheid of beter van den Staat, als bedeeleer van strafrecht of handhaver der gerechtigheid, zuiver wordt gehouden'. Zie ook kamerlid Van Wijnbergen (handd. TK 1909-1910, verg. 2-3-1910, p. 1402) die vond dat er voor de overheid absoluut geen taak op het terrein van de reclassering was weggelegd. Dat was een taak voor particuliere liefdadigheid. De enige rechtvaardigingsgrond voor overheidsbemoeienis bij reclassering was gelegen in het belang van de voorkoming van recidive.

119 Voorlopig Verslag Reclasseringsregeling 1910, p. 7.

120 MvT Reclasseringsregeling 1910, p. 1.

van de hoofdoorzaken van het recidivisme, gebrek aan ondersteuning was na het eerste ontslag. Daarbij miskende de overheid dat veel ontslagenen een moreel gebrek hadden, waartegen reclasseringshulp niet baten zou¹²¹. In een toespraak benadrukte genootschapsvoorzitter A. Fentener van Vlissingen dat de hoge recidivecijfers niet uitsluitend konden worden verklaard uit een tekort schietend particulier initiatief, maar evenzeer uit de aanleg van de delinquent¹²².

Op twee manieren voorzag de reclasseringsregeling in de mogelijkheid van meer directe overheidsinterventie. De meest verstrekkende mogelijkheid was dat de overheid zelf de reclassering ter hand nam in die gevallen waarin particuliere instellingen in gebreke bleven, of waarin particuliere inmenging ongewenst zou zijn¹²³. De minister stelde het zich zo voor dat in voorkomend geval de besturen van strafinrichtingen of ambtenaren van het Openbaar Ministerie zelf reclasseringsmaatregelen troffen. Een gevangenisbestuur zou bijvoorbeeld het beheer over de uitgaanskas van een ontslagene voeren en zodoende toezicht kunnen houden op de reclassent¹²⁴. Aanvankelijk was niet duidelijk of de rechtstreekse overheidsbemoeienis alleen in stelling zou worden gebracht, wanneer zou blijken dat het particulier initiatief zou tekortschieten¹²⁵.

Het Genootschap had bezwaren tegen de mogelijkheid van deelname van de overheid aan de reclassering¹²⁶. Binnen het - religieus neutrale - Genootschap werden andere argumenten naar voren gebracht, waarom reclasseringswerk in eerste instantie een particuliere aangelegenheid zou moeten blijven. De feilen aan de organisatie van het werk zouden evengoed ondervangen kunnen worden door een krachtige ondersteuning van het particulier initiatief. Genootschapsvoorzitter Fentener van Vlissingen probeerde de grenzen tussen de taken van overheid en die van het particulier initiatief af te bakenen. De staat was de eerst aangewezen om de straftijd zelf mede dienstbaar te maken aan de reclassering. Na het ontslag lag de verhouding tussen overheid en particulier initiatief anders¹²⁷. Net als in de voorliggende periode, werd het niet gewenst gevonden dat de overheid zich rechtstreeks met zorg na het ontslag zou bezighouden. Deze moest aan particuliere instellingen worden overgelaten. Overheidsoptreden in de nazorg zou confectiewerk opleveren, waar niemand wat aan zou hebben. Bovendien was het ambtenarenappa-

121 Inv. nr. 9: notulen vergadering hoofdbestuur NGZVG, dd. 29-1-1909.

122 Inv. nr. 3: openingsrede voorzitter A. Fentener van Vlissingen tbv. alg. verg. NGZVG, dd. 12-5-1909.

123 De mogelijkheid hiertoe werd geopend in artt. 53-56 Reclasseringsregeling 1910. Het initiatief tot rechtstreekse overheidsbemoeienis ging uit van directeur of bestuur van een gevangenis, danwel van het OM.

124 MvT Reclasseringsregeling 1910, p. 4.

125 Inv. nr. 9: notulen vergadering hoofdbestuur NGZVG, dd. 29-1-1909.

126 Inv. nr. 9: notulen vergadering hoofdbestuur NGZVG, dd. 29-1-1909. Het hoofdbestuur vroeg zich af of aanvaarding van de 'regeeringshulp niet [zal] blijken te duur gekocht te zijn door een groot deel van de vrijheid, thans door het Genootschap genoten, prijs te geven'.

127 Inv. nr. 3: toespraak A. Fentener van Vlissingen tbv. alg. verg. NGZVG, dd. 12-5-1909, p. 10: '(...) hebben de deuren der gevangenis zich voor den veroordeelde ontsloten, dan is voor den staat het oogenblik aangeboren, niet om den invrijheidgestelde aan zijn lot over te laten, maar om zijn belangen toe te vertrouwen aan hen die er hun bijzonderen werkring van maken, ontslagen gevangenen te steunen en voor hernieuwden val te behoeden'.

raat te klein om hulp op die schaal te bieden als nodig zou zijn. De noodzakelijke ambtelijke voorschriften zouden verstikkend werken¹²⁸. Als de overheid zich niet met reclasseringswerk zou mogen bezighouden, wat kon zij dan wel doen? Fentener van Vlissingen vond dat de staat zich moest beperken tot krachtige ondersteuning van het particulier initiatief. Daarnaast zou ze ontslagenen - eindelijk eens - moeten toelaten tot overheidsbetrekkingen, en zo tevens het goede voorbeeld geven aan andere, particuliere werkgevers. Bovenal moest de overheid echter garant staan voor krachtige financiële steun aan het particulier initiatief¹²⁹.

Gevreesd werd dat de rechtstreekse overheidsbemoeyenis, tot *schablonenmäßige* reclassering zou leiden¹³⁰. Hier school de kern van de problemen, voor het particulier initiatief, zo bracht het Genootschap ook in het gesprek met justitie-ambtenaar H.C. Dresselhuys naar voren. De mogelijkheid van directe regeringsbemoeying werd unaniem afgekeurd. Zoals gezegd werd desondanks besloten op grond van 'tactische' overwegingen accoord te gaan met de reclasseringsregeling. Men sprak de hoop uit dat het primaat bij het particulier initiatief zou blijven en dat overheidsbemoeyenis slechts aanvullend zou worden aangewend. Dresselhuys deed de toezegging dat overheidsbemoeyenis inderdaad uitzondering zou zijn. De mogelijkheid was als noodzakelijk kwaad in de regeling opgenomen, omdat in een aantal plaatsen geen afdeling actief was, danwel onvoldoende werkte. In die gevallen zou de overheid in een tijdelijke aanvulling op de particuliere werkzaamheid kunnen voorzien. Van de zijde van het hoofdbestuur werd door prof. Simons aangevoerd dat de aanvullende overheidsbemoeyenis niet nodig was. Justitie zou zich na constatering van gebreken in de organisatie kunnen wenden tot het hoofdbestuur van het Genootschap en het met financiële middelen in staat stellen de manco's op te heffen¹³¹. In de praktijk bleek rechtstreekse overheidsbemoeyenis inderdaad tot de hoge uitzonderingen te behoren¹³².

In het verlengde van de kwestie van rechtstreekse overheidsbemoeyenis met de reclassering lag het plan van de minister om een rijksplaatsingsagent aan te stellen. Het Genootschap maakte hiertegen bezwaar op grond van het feit dat het over een eigen plaatsingsbureau beschikte dat goed functioneerde. Wanneer dit zou worden uitgebreid, zou daarvan veel meer nut zijn te verwachten dan van een ambtenaar. Een ambtenaar immers zou het aan voldoende vrijheid ontbreken. Dresselhuys was

128 Dit is eigenlijk een oud standpunt dat ook in de vorige eeuw al door het Genootschap naar voren was gebracht als rechtvaardigingsgrond voor het eigen bestaan.

129 Inv. nr. 3: Fentener van Vlissingen, openingstoespraak alg. verg. NGZVG, dd. 12-5-1909, p. 12.

130 Jaarverslag NGZVG 1908, p. 34-38.

131 Inv. nr. 9: bespreking tussen Dresselhuys en hoofdbestuur NGZVG, dd. 8-2-1909. Genootschapsleden wezen op het feit dat de ervaring in het buitenland had geleerd dat zorg voor ontslagenen geen taak was voor de overheid, maar voor het door de regering gesubsidieerde particulier initiatief.

132 Uit de jaarverslagen van het Centraal College voor de Reclassering blijkt dat in 1912 geen gebruik van de mogelijkheid tot rechtstreekse overheidsbemoeyenis werd gemaakt. In 1913 éénmaal, en in 1914 viermaal. In Bijl. handd. TK 1915-1916, kamerstukno. 192 (Aanvulling en verhooging van het IVde hoofdstuk der staatsbegroting 1915), nr. 3 (MvT), p. 5, ging het om de rol die de reclassering bij de VV en VI zou spelen. In de MvT stelde de minister dat het particulier initiatief zich dusdanig had ontwikkeld dat rechtstreekse bemoeyenis nog minder dan vroeger zou hoeven plaatsvinden.

echter van mening dat een rijksplaatsingsagent nuttig zou kunnen zijn, omdat deze eerder toegang zou kunnen krijgen tot werkgevers die voor een belangrijk deel van hun inkomsten afhankelijk waren van het Rijk. Bovendien was de achterliggende gedachte van de figuur van de rijksplaatsingsagent, dat deze zich zou ontwikkelen tot een adjunct-inspecteur der reclassering¹³³.

De andere mogelijkheid tot meer directe overheidsinterventie, was gelegen in de mogelijkheid om reclassenten vanwege het departement toe te wijzen aan instellingen die daartoe een aanvullende ('artikel 40'-)bereidverklaring hadden afgelegd¹³⁴. Die instellingen kregen dan door het departement de zorg over bepaalde reclassenten opgedragen. Het ministerie gaf daarbij aanwijzingen over de reclasseringsmaatregelen die het ten aanzien van die personen wenste. Het voorstel tot koppeling van een reclassent aan een instelling, zou in principe van een gevangenisbestuur afkomstig zijn¹³⁵.

Bij het Genootschap leefde de vraag in hoeverre een instelling verplicht zou kunnen worden tot aanvaarding van de hem toegewezen gevallen:

'Zal het Genootschap de aanwijzingen moeten opvolgen van den inspecteur en tegen beter inzicht, product der ervaring, in, ten opzichte van een ontslagene [verplicht] zijn om een hulp te verleenen, die het niet verstandig of gewenscht acht?'¹³⁶

Het Genootschap gaf aan Dresselhuys als wens te kennen dat hulpverlening eventueel geweigerd zou moeten kunnen worden. Bovendien zouden instellingen zelfstandig de inhoud van de hulp moeten kunnen blijven bepalen. Dresselhuys stelde het Genootschap gerust. De instellingen gingen een overeenkomst met de overheid aan, maar de overheid kon instellingen niet dwingen hun zorg over vanwege de regering voorgedragen gevallen uit te strekken¹³⁷. Bovendien kon de instelling beperkingen verbinden aan het afleggen van de aanvullende bereidverklaring, die het departement had te respecteren, aldus Dresselhuys.

Binnen het hoofdbestuur van het Genootschap bestond geen overeenstemming over de vraag of de aanvullende bereidverklaring ex art. 40 moest worden afgelegd. Zoals wel viel te verwachten, was Simons tegen. Volgens hem zou dit betekenen dat het Genootschap op voorhand alle gevallen zou moeten accepteren; ook die welke anders niet zouden zijn geaccepteerd. De voorzitter vond dat het departement zekerheid zou moeten bieden dat instellingen niet onderhorig aan departementale wensen zouden zijn. Wanneer die zekerheid niet geboden kon worden, dan zou de aanvullende bereidverklaring niet moeten worden afgelegd¹³⁸. De minister liet evenwel weten dat de aanvullende bereidverklaring weliswaar in het algemeen verplichtte tot aanvaarding van aangewezen ontslagenen, maar zonder 'dat aan die

133 Inv. nr. 9: bespreking tussen Dresselhuys en hoofdbestuur NGZVG, dd. 8-2-1909.

134 Artt. 40-52 Reclasseringsregeling 1910.

135 MvT Reclasseringsregeling 1910, p. 3. De minister hoopte dat gevangenisbesturen bij het reclasseringswerk betrokken zouden raken. Door voorwaarden aan de aanwijzing te verbinden, hoopte de minister daarenboven ook dat er in het vervolg meer gebruik van de mogelijkheid tot voorwaardelijke invrijheidstelling gemaakt zou gaan worden.

136 Inv. nr. 9: notulen vergadering hoofdbestuur NGZVG, dd. 29-1-1909.

137 Inv. nr. 9: bespreking tussen Dresselhuys en hoofdbestuur NGZVG, dd. 8-2-1909.

138 Inv. nr. 10: notulen vergadering hoofdbestuur NGZVG, dd. 29-12-1910.

verklaring in bijzondere gevallen dringende gevolgen worden verbonden¹³⁹. Hierop werd alsnog besloten de aanvullende bereidverklaring af te leggen, nadat nog even was gedebatteerd over de vraag of er beperkingen aan die bereidverklaring verbonden moesten worden¹⁴⁰.

Open stelsel

De minister heeft doelbewust gekozen voor een open stelsel dat het voor instellingen gemakkelijk maakte om een overeenkomst met het ministerie aan te gaan¹⁴¹. Hiervoor had hij een praktisch en een principiële motief. Het praktische motief was te voorkomen dat bestaande liefdadigheidsinstellingen massaal tot statutenwijziging moesten overgaan, alvorens zich met reclasseringswerk te kunnen gaan bezighouden¹⁴². Het principiële motief was dat de minister streefde naar een zo groot mogelijke pluriformiteit binnen de reclassering, zodat zoveel mogelijk richtingen en lagen van de samenleving de kans kregen, zich met reclassering te gaan bezighouden. De verscheidenheid aan instellingen was eveneens wenselijk in verband met de bijzondere aanwijzingsvoorstellen die het departement zou kunnen doen. Bij een diversiteit aan verenigingen was het departement bij het doen van aanwijzingen niet afhankelijk van de bereidwilligheid van slechts enkele instellingen¹⁴³. Daarbij kwam nog dat de minister kennelijk lering had getrokken uit de lotgevallen van het Genootschap in het laatste kwart van de negentiende eeuw. Indien aan één instelling een monopoliepositie zou worden toegekend, dan was een verslapping van de inspanningen niet ondenkbeeldig. Overheidstoezicht moest de nadelen ondervangen die eventueel uit de verscheidenheid zouden voortvloeien¹⁴⁴.

Het Genootschap betreunde het dat het departement weinig rekening had gehouden met het Genootschap, dat 'in de lange jaren van zijn bestaan een historisch recht en een rijke ervaring heeft opgedaan'. Gewezen werd op het risico van verbrokkeling nu vele verenigingen, aangelokt door subsidie, zich incidenteel zonder de daartoe vereiste kennis met ontslagen gevangenen zouden gaan bezig-

139 Inv. nr. 36: brief van Minister van Justitie aan hoofdbestuur NGZVG, dd. 17-1-1911.

140 Inv. nr. 10: notulen vergaderingen hoofdbestuur NGZVG, dd. 2-3-1911 en 27-4-1911. De bereidverklaringen van het Genootschap zijn door de minister op 25-4-1911 aanvaard.

141 Art. 3 Reclasseringsregeling 1910 stelde dat iedere vereniging, stichting of instelling wier statuten het aanwenden van pogingen tot reclassering voorschreef of gedoogde, in aanmerking kon komen voor subsidie.

142 MvA Reclasseringsregeling 1910, p. 15. Veel van de potentiële reclasseringsinstellingen hadden kort daarvoor hun statuten al moeten aanpassen in verband met de inwerkingtreding van de Kinderwetten.

143 Het ministerie hoopte op een categorale differentiatie. Instellingen die zich met bijvoorbeeld landlopers, psychisch gestoorde of alcoholisten bezighielden, zouden hiervoor geld kunnen krijgen, wanneer hun 'cliënt' door zijn problematiek, in aanraking met justitie was gekomen. Veel instellingen voor maatschappelijke zorg werkten op levensbeschouwelijke grondslag. Waarschijnlijk heeft de minister de mogelijkheid tot deelname aan reclassering willen openen voor verschillende geestelijke stromingen. Zie: Overwater, *De reclassering*, p. 159.

144 MvA Reclasseringsregeling 1910, p. 16. In het Voorlopig Verslag had een aantal Kamerleden aangegeven, problemen te voorzien. Een te grote verscheidenheid achtten zij niet in het belang van de ontslagenen.

houden¹⁴⁵. Nu het niet mogelijk bleek het alleenrecht op reclassering te behouden, probeerde het Genootschap wel om het recht op toegang tot de gevangenen een exclusief genootschapsrecht te laten blijven. In het gesprek met Dresselhuys werd er op aangedrongen het bezoekrecht aan gevangenen bij uitsluiting aan bestuursleden van het Genootschap toe te kennen. De gevangenen zouden niet bij uitbreiding zijn gebaat, omdat zij in dat geval steeds verschillende celbezoekers zouden hebben. Bovendien zou uitbreiding van het recht op celbezoek mogelijk aanleiding zijn tot conflicten met gevangenisautoriteiten. Het Genootschap benadrukte ook wat dit betreft zijn historische rechten¹⁴⁶. Dresselhuys zei dat het Genootschap zich met deze wens tot de minister moest richten. Deze deed de toezegging dat het Genootschap het privilege van gevangenisbezoek zou houden, maar legde de toezegging niet vast in de reclasseringsregeling. Het Genootschap vreesde daarom dat het voor handhaving van zijn privileges zou zijn overgeleverd aan de welwillendheid van toekomstige ministers¹⁴⁷.

Niet alleen had de minister het terrein van de reclassering voor veel verenigingen toegankelijk gemaakt, maar ook werd aan het Genootschap als eerste en oudste reclasseringsinstelling, geen positie als *primus inter pares* toegekend. De Reclasseringsregeling 1910 voorzag in de instelling van een Centraal College voor de Reclassering, dat toezicht zou gaan houden over reclasseringsaangelegenheden¹⁴⁸. Het College hield in de eerste plaats - middels de inspecteur voor de reclassering, amtsshalve lid van het College - een algemeen toezicht over de reclasseringsarbeid der instellingen¹⁴⁹. Daarnaast moest het College de minister terzijde staan en hem raad geven inzake de reclassering. Het mocht de minister adviseren over concrete

145 Jaarverslag NGZVG 1908, p. 34-38. *Weekblad van het Recht* (5-4-1909) nr. 8818, schetste een schrikbeeld van de toekomst: '(...) versnippering van krachten tusschen vele en velerlei vereenigingen en vereenigingetjes, conflicten bij den arbeid ten behoeve van de ontslagenen, zoowel in de gevangenis als daarbuiten, conflicten tusschen verschillende instellingen en tusschen particulieren en regeeringsambtenaren [...] wij vreezen, dat hoe meer de rijks-subsidiën zullen worden verdeeld over instellingen van allerlei aard, hoe meer beperkende en reglementeerende voorschriften zullen noodig worden geacht, waardoor het particuliere werk, dat slechts in vrijheid kan bloeien, in knellende handen zal worden gewrongen'. Zie ook: *Weekblad van het Recht* (1911) nr. 9105. Beide artikelen zijn zeer waarschijnlijk van de hand van Simons.

146 Inv. nr. 9: bespreking tussen Dresselhuys en hoofdbestuur NGZVG, dd. 8-2-1909.

147 Inv. nr. 9: notulen vergadering hoofdbestuur NGZVG, dd. 1-12-1910. Zie ook vergadering 29-12-1910. Deze vrees was terecht. Het privilege werd in 1923 op aandrang van de RKRV aan het Genootschap ontnomen. Als verzuilde instelling was de RKRV zeer gevoelig voor (vermeende) achterstelling ten opzichte van andere verenigingen.

148 Artt. 59-72 Reclasseringsregeling 1910 regelden taken, inrichting en bevoegdheden van het Centraal College voor de Reclassering. Het CCR bestond uit negen leden (art. 59), die voor een periode van zes jaar bij K.B. werden benoemd (art. 60). Het eerste CCR werd door minister E.R.H. Regoût op 1-2-1913 geïnstalleerd. Zitting in het CCR hadden onder meer: H.C. Dresselhuys, secretaris-generaal van het departement, A. Fentener van Vlissingen, raadsheer in de Hoge Raad, F.G.W.J. Backer, commies aan het departement van Justitie (secretaris), S.L. Veenstra, amtsshalve.

149 Art. 64 Reclasseringsregeling 1910 kende aan leden van het College een onbeperkt recht op toegang tot strafinrichtingen toe.

gevallen, maar ook over algemene vraagstukken die het signaleerde¹⁵⁰. In het *Weekblad van het Recht* werd over de installatie van het Centraal College voor de Reclassering in een redactioneel artikel ongenoegen geuit¹⁵¹. Men had graag gezien dat het Genootschap een coördinerend orgaan binnen de reclassering was geworden, maar ook die wens werd niet gehonoreerd.

Reclasseringsraden

Nu reclassering als zaak van algemeen belang was erkend, laat de keuze voor een particulier, open stelsel zich het meest adequaat verklaren uit de politieke machtsverhoudingen tussen enerzijds liberalen en socialisten en anderzijds de confessionelen. Mede hierom, en met het oog op latere ontwikkelingen in de verhouding tussen reclassering en overheid, is de discussie rond eventuele oprichting van reclasseringsraden - patronaatscommissiën genoemd - interessant. Een aantal kamerleden (van niet-confessionele signatuur) had op de instelling van reclasseringsraden aangedrongen. Zij achtten dit nuttige organen, die met name in de steden een onmisbare coördinerende rol konden spelen. Het socialistische kamerlid Duys hield een pleidooi voor instelling van patronaatscommissies. Hij had moeite met het feit dat de overheid voor wat betreft de speciale preventie afhankelijk bleef van de inspanningen van het particulier initiatief. Duys stelde zich voor dat patronaatscommissies de schakel zouden worden tussen overheid en particulier initiatief. Op plaatselijk niveau konden de commissies bovendien worden belast met het toezicht op de besteding der subsidiegelden¹⁵². Met name in plaatsen waar gevangenissen gevestigd waren, zou oprichting van commissies niet moeilijk zijn. De gevangenisdirecteur tesamen met enkele leden van het gevangenisbestuur, alsmede bestuursleden van verenigingen tot verheffing van ontslagenen, leden van het parket en enkele belangstellende burgers, waren de aangewezen personen om in zo'n commissie zitting te nemen¹⁵³. De minister geloofde niet dat patronaatscommissies nodig waren¹⁵⁴. Hij wilde afwachten of in de praktijk behoefte zou blijken te bestaan aan dergelijke commissies. Vooralnog achtte hij instelling van dit aparte gremium, naast particuliere verenigingen en besturen van gevangenissen, voorbarig¹⁵⁵. Het voorstel tot instelling van patronaatscommissies, waarvan met name

150 Artt. 65 en 66 Reclasseringsregeling 1910. Na installatie splitste het CCR zich al snel op in drie secties: de afdeling spoedeisende gevallen, de afdeling wetenschappelijke vraagstukken en een afdeling bezoeken. De eerstgenoemde afdeling vergaderde periodiek op het departement en hield zich bezig met behandeling van aanvragen om gewone ondersteuningssubsidie en om aanvragen houdende verlenging van verplegingssubsidie.

151 *Weekblad van het Recht* no. 9105, waarin in een redactioneel artikel, waarschijnlijk van de hand van genootschapsbestuurder Simons, zuur wordt opgemerkt: 'Merkwaardig is, dat eene regeling van de reclasseering wordt beproefd, zonder dat met een enkel woord gewaagd wordt van het Genootschap, dat thans bijna 87 jaren met dat werk bezig is [...]. In het hoofdbestuur had de Regeering een Centraal College kant en klaar. Het nieuw gevormde College is hoe uitnemend ook saamgesteld, daar tegenover met enkele uitzonderingen een College van leeken.'

152 Handd. TK 1909-1910, verg. 2-3-1910, p. 1396.

153 Voorlopig Verslag Reclasseringsregeling 1910, p. 9.

154 MvT Reclasseringsregeling 1910, p. 5.

155 MvA Reclasseringsregeling 1910, p. 15.

Duys de vertolker was, paste in de in niet-confessionele kring levende gedachte dat de overheid zoveel mogelijk zelf moest ingrijpen in de maatschappij. Vanuit katholieke en protestantse kring werd hiertegen bezwaar gemaakt. De particuliere reclasseringsinstellingen zouden heel goed in staat zijn, de publieke reclasseringsbelangen te dienen. De confessionelen wilden niet dat de overheid door instelling van patronaatscommissies haar invloed op de particuliere reclassering zou vergroten.

Subsidiëring

Om voor subsidie in aanmerking te komen, moesten reclasseringsinstellingen een bereidverklaring inzenden aan het departement, waarin zij verklaarden dat zij zich voor wat betreft hun reclasseringsactiviteiten zouden onderwerpen aan de reclasseringsregeling¹⁵⁶. De instellingen waren verplicht aantekening te houden omtrent de personen die zij met overheidsgeld hielpen en om desgevraagd inlichtingen over hen te verstrekken aan de minister¹⁵⁷. Met het principe van controle op de besteding van subsidiegelden ging het Genootschap accoord. Veel zou echter afhangen van de persoonlijkheid van de te benoemen inspecteur¹⁵⁸. De instelling was verplicht, het aangaan van een contact met een reclassent aan het departement te melden, wilde ze er tenminste subsidie voor krijgen. Bij deze subsidie-aanvraag diende een inlichtingenstaat over de persoon te worden bijgevoegd¹⁵⁹. Uitbetaling van de subsidies aan de instellingen vond eens per half jaar of per kwartaal plaats. Binnen één maand voor het verstrijken van de termijn moest de instelling opgave doen van het bedrag waarop het over de afgelopen periode aanspraak maakte. In eerste instantie moest het geld dus worden voorgeschoten¹⁶⁰. Voor iedere ontslagene die een reclasseringsinstelling onder zijn hoede nam, kon subsidie ontvangen worden. Onderscheiden werd tussen gewone en bijzondere subsidie. Daarnaast werd bovendien een onderscheid gemaakt tussen verplegingssubsidie en ondersteuningssubsidie¹⁶¹. Gewone verplegingssubsidie werd toegekend in de vorm van een hoofdgeld per persoon per dag dat de instelling ontving voor iedere reclassent die de instelling onder zijn hoede nam¹⁶².

Schema 2.1: subsidiëring reclassering volgens de Reclasseringsregeling 1910

156 Art. 3 Reclasseringsregeling 1910.

157 Artt. 6-9 Reclasseringsregeling 1910.

158 Inv. nr. 9: bespreking tussen Dresselhuys en hoofdbestuur NGZVG, dd. 8-2-1909.

159 Art. 36 Reclasseringsregeling 1910.

160 Art. 37 Reclasseringsregeling 1910. De ratio achter het voorschotstelsel werd gezocht in bevordering 'van den ijver der vereenigingen'. Zie *Jaarverslag van het Centraal College voor de Reclassering over het jaar 1913* ('s-Gravenhage 1914), p. 10.

161 Art. 5 Reclasseringsregeling 1910. Zo werden dus vier subsidiesoorten gecreëerd: gewone en bijzondere verplegingssubsidie enerzijds en gewone en bijzondere ondersteuningssubsidie anderzijds.

162 Hierbij gold krachtens art. 35 Reclasseringsregeling 1910 in beginsel een maximum van 30 cent per persoon per dag, voor hoogstens vier maanden. In buitengewone gevallen kon de minister een beschikking geven, gehoord het College voor de Reclassering, waarin van deze standaard werd afgeweken, waarin een maximum van 75 cent per dag, voor een termijn van ten hoogste een jaar gold. Zie hierover ook jaarverslag NGZVG 1910, p. 16.

Art. 5	Verplegingssubsidie Geïnterneerde reclasseringszorg in doorgangshuis, gezinsverpleging, e.d.	Ondersteuningssubsidie Pogingen tot verheffing, niet bestaande in verpleging, zoals plaatsing in de vrije maatschappij, het houden van toezicht, verschaffing van kleding, werktuigen, verzorging van emigratie, het doen repatriëren van vreemdelingen, het weer aanknopen van de familiebetrekkingen.
Gewoon Reclasseringspogingen op initiatief van de instelling zelf.	(Art. 34) Doel: reclasseringspogingen van ontslagen gevangene na ontslag of VI in een inrichting. (Art. 35) Bedrag: 30 cent per persoon per dag, voor max. 3 maanden; in bijzondere gevallen 75 cent per dag, voor max. 1 jaar.	(Art. 38) Doel: voor andere gevallen dan waarin de justitiabele in verpleging wordt genomen. (Art. 39) Bedrag: max. 300 gulden per persoon per jaar. Hogere bedragen konden bij K.B. worden toegekend. (Art. 38) In buitengewone gevallen kon aan instellingen een subsidiebedrag ineens voor een geheel jaar worden toegekend ter ondersteuning van de algemene werkzaamheid van de instelling.
Bijzonder Reclasseringspogingen op verzoek van de Minister van Justitie	(Art. 40, 42) Doel: reclasseringsverpleging van door de Min. v. Justitie op voordracht van de directeur van een strafgesticht of ambtshalve aangevozen justitiabelen. (Art. 44) Bedrag: 40 cent per persoon per dag, voor max. 4 maanden.	(Art. 45) Doel: reclasseringspogingen anders dan verpleging. Bedrag: max. 300 gulden per persoon per jaar. Voor hogere bedragen kon toekenning per K.B. geschieden.

Het was het hoofdbestuur van het Genootschap niet duidelijk waarom er een maximum aan de duur van de subsidiëring werd gesteld. Het bestuur suggereerde dat de duur van het contact tussen instelling en reclassent beter aan de prudentie van de instelling kon worden overgelaten, eventueel in overleg met de Inspecteur der reclassering¹⁶³. Bovendien, zo werd naar voren gebracht, was het onmogelijk het grootste deel van de werkzaamheid van reclasseringsinstellingen te baseren op een hoofdgeld per persoon per dag. Veel uitgaven werden gedaan tot aankoop van gereedschappen en handelswaren, tot bestrijding van reiskosten en het verlenen van borgstellingen. Justitie-ambtenaar Dresselhuys deed de toezegging dat deze regel soepel zou worden toegepast. De ratio achter deze regel was dat reclassering niet te lang zou mogen duren om te voorkomen dat het meer het karakter van armenzorg zou krijgen¹⁶⁴.

Belangrijk voor de uitbouw van het reclasseringswerk was de bepaling van artikel 38, op grond waarvan instellingen - in buitengewone gevallen - aanspraak konden maken op ondersteuningssubsidie ten behoeve van hun algemene werk-

163 Inv. nr. 9: notulen vergadering hoofdbestuur NGZVG, dd. 29-1-1909.

164 Inv. nr. 9: bespreking tussen Dresselhuys en hoofdbestuur NGZVG, dd. 8-2-1909.

zaamheid. Hierdoor werd het voor instellingen mogelijk, betaalde krachten aan te trekken. Naast de hierboven beschreven 'gewone' subsidie, konden instellingen ook aanspraak maken op bijzondere subsidie. Om daarvoor in aanmerking te komen moesten instellingen een verklaring afleggen dat ze bereid waren om hulp te verlenen aan door de minister aangewezen reclassenten¹⁶⁵.

Zoals ook uit schema 2.1 blijkt, legde de regeling sterk de nadruk op interne verpleging van ontslagenen, hetzij in gezinnen, dan wel in gestichten¹⁶⁶. Het hoofdbestuur van het Genootschap had moeite met de nadruk op intramurale zorg, omdat deze vorm van reclassering in het merendeel van de gevallen niet werd gebruikt¹⁶⁷. In zijn Memorie van Antwoord had de minister al te kennen gegeven dat intramurale verzorging van ontslagen gevangenen tot een minimum behoorde te worden beperkt, alleen al om te voorkomen dat reclassering een verkapte vorm van armenzorg zou worden¹⁶⁸. De nadruk op gestichts- en gezinsverpleging was een rechtstreeks gevolg van het feit dat de reclasseringsregeling was geïnspireerd op de kinderbeschermingsregeling, zo gaf de minister toe¹⁶⁹. De meer gedetailleerde uitwerking van de intramurale zorg vond daarnaast rechtvaardiging in de omstandigheid dat daarmee in voorkomend geval meer geld was gemoeid en misbruik van subsidiegelden gemakkelijker zou zijn¹⁷⁰. In de praktijk zou de regeling van de ondersteuningssubsidie het meest belangrijk zijn voor de reclassering.

5. Directe gevolgen van de eerste Reclasseringsregeling

Bij de besprekingen tussen departement en Genootschap kwam zoals gezegd naar voren dat een belangrijk motief voor introductie van de directe overheidsbemoeienis was geweest, het feit dat sommige afdelingen van het Genootschap niet goed

165 Art. 40 Reclasseringsregeling 1910. De minister gaf daarbij aan wat de inhoud van de geboden hulp moest zijn (art. 43). Krachtens art. 41 konden instellingen aangeven, tot welke categorieën of aantallen reclassenten zich de aanvullende bereidverklaring uitstrekte. Deze aanvullende bereidverklaring was in principe een inbreuk op de autonomie van de instellingen: zij moesten de reclassenten die het departement bij hen aanbracht, accepteren. Daar stond tegenover dat de bijzondere subsidie hoger was dan gewone subsidie, te weten veertig cent per persoon per dag (art. 44).

166 De artt. 10-32 gaven een gedetailleerde opsomming van de voorwaarden waaraan die gestichten of gezinnen moesten voldoen, alvorens justitie bereid was om voor opname van een ontslagene daarin, te betalen. Voorwaarden betroffen het personeel dat in de gestichten werkzaam was, de bouwstaat en inrichting, de inrichting van de slaapzalen, de faciliteiten op het gebied van medische zorg en religie.

167 Inv. nr. 9: notulen vergadering hoofdbestuur NGZVG, dd. 29-1-1909 en jaarverslag NGZVG 1910, p. 12-13. Gestichten waren alleen nuttig als overgang van de gevangenschap naar volledige vrijheid. Het doel van reclassering moest in in de eerste plaats zijn, het herplaatsen van reclassenten in de vrije samenleving, aldus het hoofdbestuur.

168 MvA Reclasseringsregeling 1910, p. 16

169 In de MvA Reclasseringsregeling 1910, p. 15, schreef de minister dat intramurale zorg aan ontslagen gedetineerden zoveel mogelijk tot een minimum zou moeten worden beperkt. Het doel moet er op zijn gericht, de ontslagene zo snel mogelijk 'weder in de vrije maatschappij terug te voeren'.

170 Overwater, *De reclassering*, p 164.

functioneerden. Deze kritiek op het functioneren van de particuliere reclassering vormde in 1910 de directe aanleiding voor het Genootschap om organisatorische wijzigingen door te voeren. Het hoofdbestuur hoopte de gebreken te kunnen verhelpen door de mogelijkheden tot controle van het hoofdbestuur op het functioneren der afdelingen te vergroten. Dit zou door een centralisatie van de besluitvorming moeten worden bereikt¹⁷¹. Het doel van die reorganisatie was een verbeterde werkwijze te verkrijgen door versteviging van de band tussen hoofdbestuur en de afdelingen en tussen de afdelingen onderling. Door een sterkere centralisatie zou de kwaliteit van het werk er op vooruit gaan, zodat overheidsingrijpen tot een minimum beperkt kon blijven¹⁷². Aan de andere kant voelde men voor het omgekeerde: de afdelingen omvormen tot zelfstandige organen, met het hoofdbestuur als *trait-d'union*, dat zijn bemoeienis zou beperken tot het Grote Woudhuis en het Centraal Plaatsingsbureau. Dit had als voordeel dat iedere afdeling afzonderlijk van de regering subsidie zou kunnen ontvangen¹⁷³. Het dilemma bij de reorganisatie was dus de keuze tussen enerzijds het vergroten van de controlemogelijkheden van het hoofdbestuur en anderzijds financiële voordelen. Beide alternatieven hadden hetzelfde doel, te weten verhoging van de kwaliteit van het werk dat de afdelingen afleverden. Voor uitbreiding van de controlerende bevoegdheden van het hoofdbestuur pleitte dat het hoofdbestuur ten opzichte van het departement verantwoordelijk was voor de activiteiten van de afdelingen. Bovendien had het hoofdbestuur meerdere malen aan de regering te kennen gegeven dat het particuliere initiatief in staat zou zijn, mits financieel gesteund, het gehele werkterrein naar tevredenheid te bearbeiten. Deze belofte kon moeilijk gestand worden gedaan indien de onbeperkte vrijheid der afdelingen gehandhaafd zou blijven. Hiertegen werd door anderen ingebracht dat het Genootschap geen verplichtingen tegenover de regering had, nu deze de bedenkingen van het Genootschap tegen de voorgenomen reclasseringsregeling slechts voor kennisgeving aangenomen scheen te hebben. In het algemeen was men het er toen over eens dat er te weinig contact bestond tussen hoofdbestuur en afdelingen. Veel heil werd verwacht van de verplichting van de afdelingen om overzichten van verrichte werkzaamheden in te leveren, zelfs al zou dit tot meer administratief werk leiden. Uiteindelijk koos het hoofdbestuur van het Genootschap voor een centralisatie in de besluitvorming als middel tot kwaliteitsverbetering. Hierbij werd evenwel meteen de kanttekening geplaatst dat het hoofdbestuur niet te sterk sturend zou mogen gaan optreden. Inspectie vanwege het hoofdbestuur zou in de praktijk niet effectief zijn:

'De voorschriften van het hoofdbestuur zijn wenschen, geen bevelen; men staat tegenover personen die belangeloos in meerdere of mindere mate zich voor het werk ([cel]bezoek en reclasseering) interesseeren. Men moet, al mag men de overdreven vrijheidszin van den gemiddelden Nederlander niet goedkeuren, toch met die eigenschap rekening houden en mitsdien geen inspectie invoeren uit vrees wrevel te doen ontstaan'.

171 Inv. nr. 9: notulen vergadering hoofdbestuur NGZVG, dd. 28-10-1909.

172 De basis voor hechtere samenwerking lag in het nieuwe art. 43 van het Reglement NGZVG 1910 (inv. nr. 40), dat bepaalde dat afdelingsbesturen de hulp van andere afdelingsbesturen of van het Centraal Plaatsingsbureau konden inroepen.

173 Inv. nr. 10: notulen vergadering hoofdbestuur NGZVG, dd. 24-3-1910.

Afdelingen zouden vanzelf tot activiteit worden gestimuleerd, nu zij aan het hoofdbestuur overzichten moesten inzenden in verband met de subsidieregeling. Trage afdelingen zouden zich 'schamen over hun gebrek aan ijver'. Het resultaat van de besprekingen was dus een compromis, dat hieruit bestond dat het hoofdbestuur geen directe controlemogelijkheid zou krijgen, maar wel het recht de afdelingsvergaderingen bij te wonen. Aldus kon het hoofdbestuur een indruk krijgen van de activiteit van de afdelingen en zou het daarop invloed kunnen uitoefenen. Dresselhuys had zijn sympathie en instemming met de plannen tot reorganisatie betoond¹⁷⁴. Teneinde beter aan de nieuwe - nu mede door de overheid bewaakte - kwaliteitseisen tegemoet te komen, werd de doelstelling aangepast¹⁷⁵. Vooraf had nog discussie plaats over de vraag of het Genootschap zijn zorg ook moest uitstrekken over hen die 'dreigden te worden opgezonden naar een Rijks Werk Inrichting'. Uiteindelijk werd besloten dit niet te doen. Deels uit vrees dat het Genootschap daardoor verplicht zou zijn om werk te doen in gevallen waarin het dat eigenlijk niet wilde. Het Genootschap vreesde dat het dan moreel verplicht zou zijn hulp te verlenen. Zou het weigeren, dan kon de overheid dreigen met daadwerkelijke opzending naar een Rijks werkinrichting. Voor een ander deel werd dit besluit ingegeven door erkenning van het risico dat men zo het terrein van de armenzorg zou betreden. Het Genootschap wilde - traditioneel - zijn hulp niet geven aan niet-veroordeelden¹⁷⁶. De nieuwe statuten werden op de Algemene Vergadering van 24 juni 1911 vastgesteld, waarna ze op 1 oktober 1911 van kracht werden.

174 Inv. nr. 10: notulen vergadering hoofdbestuur NGZVG, dd. 8-9-1910.

175 Inv. nr. 40: Art. 3 Statuten NGZVG 1910 bepaalde dat het doel van het Genootschap was, gedetineerden te wapenen tegen herhaling van strafbare feiten. Ontslagen gevangenen zou men behulpzaam zijn bij het verkrijgen van een eerlijk bestaan. Het Genootschap strekte zijn zorgen ook uit over hen tegen wie een strafzaak - voorwaardelijk - was geseponeerd. Tenslotte werd in de nieuwe doelstelling opgenomen dat het Genootschap zich met wetenschappelijke en praktische vraagstukken uit de praktijk van Gevangeniswezen en reclassering kon bezighouden.

176 Inv. nr. 10: notulen vergadering hoofdbestuur NGZVG, dd. 8-9-1910.

Tweede deel

3. Integratie van de reclassering in de strafrechtspleging en levensbeschouwelijke differentiatie (1911-1945)

Rond de eeuwwisseling ontstond tussen Genootschap en overheid overeenstemming over het nut dat van reclassering was te verwachten. Beide zagen dat reclassering een betekenisvolle rol bij de vermindering van recidive kon spelen. Deze assimilatie van ideeën van overheid en reclassering had drie hoofdoorzaken. In de eerste plaats was sprake van een verandering van de samenleving waardoor de centrale overheid zich genoodzaakt zag sterker te interveniëren. De als gevolg van kiesrechtuitbreidingen opgetreden verschuiving in de politieke verhoudingen noopte de overheid tot het aanknopen van een bijzondere relatie met het particulier initiatief. De overheid beperkte zich daarbij tot het stellen van algemene regels; het uitvoerend werk werd zoveel mogelijk aan particuliere organisaties overgelaten. Een tweede hoofdoorzaak van het ontstaan van een hechtere relatie tussen overheid en reclassering was een in het strafrecht optredende paradigmaverandering. Cellulaire opsluiting was niet het zaligmakende antwoord op recidive gebleken. Langzamerhand drong in het strafrecht een nieuwe visie op straffen door, die de 'klassieke', negentiende-eeuwse visie, verving. Hierdoor ging reclassering beter 'passen' in de strafrechtspleging. Een derde oorzaak voor de toenadering tussen overheid en reclassering was gelegen in het particulier initiatief zelf. De opleving van activiteiten die rond de eeuwwisseling plaats had, deed de uitgaven stijgen. De landbouwkolonie van het Genootschap en de instandhouding van een Centraal Bureau voor Informatie en Plaatsing konden moeilijk uit de eigen middelen bekostigd blijven worden. Het Ministerie van Justitie was bereid hiervoor geld ter beschikking te stellen. Dit subsidie-aanbod van de overheid was tevens een blijk van erkenning van het belang van reclasseringswerk. Ondanks de bezwaren die binnen het Genootschap tegen de eerste reclasseringsregeling leefden, werd de overeenkomst met het ministerie toch aangegaan. Hieruit is af te leiden dat men zich realiseerde dat de bemoeiing van de overheid met reclassering de ontwikkeling van het werk als geheel ten goede zou kunnen komen. De invloed van deze overheidsinmenging wordt direct al duidelijk, wanneer de organisatorische veranderingen die het Genootschap doorvoerde worden bekeken. De (morele) verantwoording die aan het departement verschuldigd was, betekende een kwaliteitsimpuls voor het reclasseringswerk. Het feit dat de eerste reclasseringsregeling analogie vertoonde met de kindbeschermingswetten en haar uitvoeringsbesluiten is een indicatie dat aan de eerste reclasseringsregeling een gelijksoortige gedachte ten grondslag lag. Ook op het terrein van de reclassering bestond dus bij de overheid een zelfde soort behoefte aan regulering van zaken die langzamerhand tot de bestuurlijke overheidstaak werden gerekend.

Dit hoofdstuk behandelt de gevolgen die de subsidiëring had op de ontwikkeling van het reclasseringswerk. Het besluit tot ondersteuning van het reclasseringswerk krachtens een wettelijk subsidiestelsel, heeft het uiterlijk van de reclassering ingrijpend veranderd. De door de overheid - met het open stelsel - beoogde deelname

van verscheidene particuliere verenigingen aan het reclasseringswerk, bracht een eigen problematiek met zich mee. Deze problemen werden verhevigd door de economische omstandigheden in het interbellum. De integratie van de reclassering in de strafrechtspleging is een ander in het oog springend kenmerk van de periode die in dit hoofdstuk centraal staat. De voorwaarden voor dit integratieproces werden in de eerste plaats door subsidiëring van de particuliere instellingen geschapen. Dit proces zal in een breder kader, gevormd door de gevolgen van verzuiling en subsidiëring, worden beschreven. Als gevolg van het subsidiestelsel differentieerde de reclassering langs drie lijnen. Eerst en vooral had een levensbeschouwelijke differentiatie plaats, ten tweede is een tendens tot professionele of ambtelijke differentiatie zichtbaar en ten slotte was er sprake van een categorale differentiatie.

De eerste paragraaf zal gaan over de Vereeniging van Reclasserings Instellingen (VvRI). Behalve naar aan de oprichting ten grondslag liggende motieven, zal worden gekeken naar de plaats van deze koepelorganisatie tussen de particuliere instellingen en het departement van Justitie. In paragraaf twee staat de levensbeschouwelijke differentiatie centraal. De derde paragraaf behandelt de categorale differentiatie, waarbij dan in het bijzonder wordt stilgestaan bij de oprichting van wat later de enige *pur sang* categorale reclasseringsinstelling zou worden, de Dr F.S. Meijersvereniging. In de vierde paragraaf komen de reclasseringsraden aan de orde. Het hoofdthema van dit hoofdstuk, de integratie van de reclassering in de strafrechtspleging, zal het onderwerp zijn van paragraaf vijf. Daar zal blijken dat de reclassering, vooral door haar betrokkenheid bij de voorlichting van organen van strafrechtspleging, met het strafrecht verweven raakte. Paragraaf zes is een intermezzo waarin de subsidiëring van de reclassering aan de orde komt. De financiële steun van de overheid gaf de aanzet tot professionalisering. Paradoxaal genoeg ondervond de verdere ontwikkeling van de reclassering hinder van de toen al bestaande financiële afhankelijkheid van de overheid, als gevolg van de bezuinigingen. Paragraaf zeven behandelt de beginnende professionalisering. De laatste paragraaf is gereserveerd voor de reorganisatie van de reclassering, zoals hierover voor en tijdens de bezetting werd gedacht.

1. Aanleidingen tot oprichting van de Vereeniging van Reclasserings Instellingen

De invoering van de Reclasseringsregeling 1910 heeft een enorme invloed op het uiterlijk en de ontwikkeling van de reclassering gehad. Met name de keuze voor een zogenaamde 'open regeling' die het voor verenigingen zeer eenvoudig maakte om zich met reclasseringswerk bezig te gaan houden, heeft het werkkterrein onoverzichtelijk gemaakt. Enkele tientallen liefdadigheidsinstellingen en instellingen voor armenzorg, maar ook geheelonthoudersverenigingen en verenigingen ten behoeve van daklozen zonden de bereidverklaring, benodigd voor het ontvangen van reclasseringssubsidie, in. Vaak ging het om plaatselijke initiatieven of om instellingen die zich bekommerden om een specifieke doelgroep, zoals prostituées, alcoholisten, zwakzinnigen of armen. Niet zelden stelden de inspanningen die deze kleine verenigingen in het werk stelden voor criminele leden van hun doelgroep,

niet veel voor¹. Het was de overheid er in de eerste plaats om te doen geweest, het reclasseringswerk *inhoudelijk* tot wasdom te brengen. Aangenomen moet daarom worden dat het complexe uiterlijk zoals dat na 1910 ontstond, een onbedoeld bij-effect was.

Het Genootschap was de enige reclasseringsinstelling die zich inspande om verdere verbrokkeling tegen te gaan. Herhaaldelijk werden besprekingen gevoerd met verschillende organisaties die plannen hadden om zich op het terrein van de reclassering te begeven. De genootschappelijke strijd tegen verbrokkeling verliep steeds volgens hetzelfde stramien. Gesteld werd dat het Genootschap, als oudste, grootste en bovenal neutrale reclasseringsorganisatie, leden met verschillende achtergronden voldoende vrijheid liet om binnen de organisatie naar eigen levensovertuiging en interesse te arbeiden. Evenredige bestuursvertegenwoordiging, van zich binnen de samenleving emanciperende groepen, werd het middel waarmee het Genootschap verdere splitsingen trachtte te voorkomen². Toen bijvoorbeeld in de zomer van 1922 bekend werd dat er oprichtingsplannen bestonden voor een afzonderlijke joodse reclasseringsinstelling, probeerde het Genootschap deze plannen te verijdelen. Na overleg met de Centrale Organisatie voor de Religieuze en Morele Verheffing der Joden in Nederland werd een overeenkomst gesloten, waarin was afgesproken dat binnen het Genootschap alle joodse reclasseringsgevallen, zoveel mogelijk door joodse reclasseringswerkers zouden worden behandeld³. Daartoe zouden Joden als bestuurs- en werkende afdelingsleden worden aangesteld. Zodra daarvoor geld was, zou het Genootschap een joodse reclasserings-

-
- 1 Overwater, *De reclassering*, p. 327-390, beschrijft de werkzaamheden van zestien reclasseringsinstellingen in 'eigenlijke zin', drie instellingen die zich met (reclassering van) jeugdigen bezighielden, zes verenigingen die zich in het bijzonder op vrouwen en meisjes richtten, negen instellingen gericht op alcoholisten, en drie verenigingen die de hulp aan zwakzinnigen tot doel hadden.
 - 2 Hieraan zal een zeker eigenbelang niet vreemd zijn geweest. Door opname van verschillende gezindten werd niet alleen versplintering voorkomen, maar werd ook de eigen organisatie versterkt.
 - 3 De reden dat het overleg tussen Centrale Organisatie en Genootschap zo soepel verliep, was dat binnen de joodse gemeenschap twijfel bestond over de wenselijkheid van een joodse reclasseringsvereniging. Een bestaansreden voor een afzonderlijke vereniging was het feit dat reclassering van joden aparte problemen met zich meebracht. Traditionele joodse werkgevers stonden om religieuze redenen afwijzend tegenover het aanbieden van betrekkingen aan ex-gedetineerden. Anderzijds zou een strikt joodse reclasseringsinstelling geen banen mogen zoeken waarvan op voorhand vaststond dat respectering van Sabbath en andere joodse feestdagen niet mogelijk was. Liberale joodse reclasserders in dienst van het Genootschap konden, in tegenstelling tot een specifiek joodse reclasseringsinstelling, de reclassement een keuze bieden. Zie: Is. Santcroos Dlz., 'De Joden en het Reclasseeringswerk', *De vrijdagavond. Joodsch Weekblad* 1928, p. 331, 332, 339, 340, en L. Hertzberger et. al., *Rapport der commissie tot onderzoek van het Joodsche Reclasseeringsvraagstuk* (Amsterdam 1931), p. 10, 26.

ambtenaar aanstellen⁴. Soortgelijke besprekingen had het Genootschap eerder tevergeefs met de katholieke Vincentiusverenigingen gevoerd⁵.

Met dezelfde wens tot behoud van eenheid binnen de reclassering wendde het genootschapsbestuur zich in 1922 tot de twee grootste drankbestrijdingsverenigingen: de Nederlandsche Vereeniging tot Afschaffing van Alcoholische Dranken (NVAAD) en de Nationale Christen Geheelonthouders Vereeniging (NCGOV). Ook aan deze instellingen - die zich in voorkomend geval met reclassering bezighielden - werd aangeboden om vertegenwoordigers aan te wijzen die zitting zouden nemen in afdelingsbesturen van het Genootschap. Het genootschapsbestuur deed daarbij het verzoek aan zijn afdelingen ervoor te zorgen dat 'een behoorlijk aantal drankbestrijders en geheelonthouders' als werkend lid opgenomen zou worden. Het was niet de bedoeling om alle reclassenten bij wie de problemen met drankgebruik samenhangen, uit de invloedssfeer van de drankbestrijdingsverenigingen te halen. Wel vond men dat het celbezoek aan gevangenen met een drankprobleem door het Genootschap kon worden gedaan. Met de NCGOV werd een convenant tot nauwere samenwerking bereikt. De NVAAD voelde er niets voor om een deel van de autonomie aan het Genootschap af te staan. In het algemeen haalde een aantal genootschapsafdelingen de banden met de plaatselijke drankbestrijders aan. Verheugd merkte het Genootschapsbestuur daarover op dat er sprake was van 'samenwerking met behoud van beider volkomen zelfstandigheid'⁶.

De oprichting van de Vereeniging van Reclasseringsinstellingen hing direct samen met fricties die op plaatselijk niveau tussen reclasseringsinstellingen ontstonden. Zowel met Vincentius als Leger des Heils kregen afdelingen van het Genootschap problemen⁷. Met oprichting van de VvRI werd beoogd enige mate van eenheid te verkrijgen binnen de ontstane lappendeken van particuliere reclasseringsinstellingen⁸.

Op 27 juni 1912 kwamen vertegenwoordigers van tien - van de op dat moment achtenvijftig actieve - reclasseringsverenigingen op uitnodiging van de hoofdbesturen van Genootschap en Vincentius bijeen te Amsterdam⁹. Het doel van deze

4 Jaarverslag NGZVG 1922, p. 6. Reclassering van joden was overigens in de eerste plaats een Amsterdamse aangelegenheid, niet alleen omdat zich in die stad een grote concentratie joden bevond, maar ook, omdat '(.) zooveel mogelijk concentratie van joodsche gevangenen in de Amsterdamsche strafgevangenis plaatsvindt met het oog op de daar verstrekte rituele voeding'. Zie notulen algemene vergadering NGZVG, dd. 22-6-1933.

5 Zie paragraaf 2.1 over de oprichting van de RKRK

6 Jaarverslag NGZVG 1923, p. 14.

7 Een voorbeeld van conflicten tussen Genootschap en Leger biedt jaarverslag NGZVG 1912, p. 6, waarin de afdeling Utrecht rapporteerde dat zij '(.) in den laatsten tijd treurige ervaringen opgedaan [heeft] met het Leger des Heils, dat zich meer schijnt toe te leggen, het Genootschap ziertjes af te winnen, dan haar terzijde te staan'.

8 Rogier, *Evolutie der reclassering*, p. 53 stelt dat - nu het initiatief tot oprichting van de VvRI in de eerste plaats uitging van het Genootschap - kwade tongen suggereerden dat het Genootschap de oprichting van de koepelorganisatie entameerde om zich alsnog van een monopoliepositie te verzekeren.

9 Van Bemmelen, *Van zedelijke verbetering*, p. 233. Niet alle instellingen sloten zich aan bij de VvRI. Aanvankelijk sloten zich 24 instellingen aan. Voor de Tweede Wereldoorlog steeg het aantal aangesloten instellingen geleidelijk tot 52, waaronder een heel aantal 'papieren' reclasseringsinstellingen; instellingen die wel reclasseringserkenning hadden, maar zich in de praktijk niet, of nauwelijks met reclassering bezighielden.

bijeenkomst was het formeren van een voorlopig comité dat de oprichting van een overkoepelende vereniging moest voorbereiden¹⁰. De ministeriële aanvaarding van de bereidverklaring werd verleend onder de voorwaarde dat de inspecteur der reclassering, S.L. Veenstra, als waarnemer aan het VvRI bestuur zou worden toegevoegd¹¹. De belangrijkste doelstelling van de VvRI was het bevorderen van het overleg 'betreffende den reclasseeringsarbeid' tussen de aangesloten instellingen¹². Op de ledenvergaderingen van de VvRI zouden gemeenschappelijke belangen van de instellingen voorwerp van bespreking kunnen zijn. Voorts was de bedoeling dat de VvRI zou gaan fungeren als arbitrage-orgaan, dat geschillen tussen reclasseringsinstellingen op uitvoerend niveau zou beslechten¹³.

Al vrij snel na de oprichting van de VvRI werd het Centraal Bureau 'ten huize van den directeur in de voorkamer' geopend¹⁴. Dit uitvoerend orgaan van de VvRI was bedoeld om plaatsingen tot stand te brengen ten behoeve van cliënten van aangesloten instellingen. De instellingen werd verzocht het op te zetten centrale kaartregister te verrijken met gegevens over personen die zij hadden geholpen. Op die manier moest het Centraal Bureau van de VvRI uiteindelijk de beschikking krijgen over de gegevens van alle reclassenten die bij de aangesloten instellingen in behandeling waren. Uit dit bestand zou het bureau op aanvraag inlichtingen verstrekken. Eén van de problemen waarmee het VvRI-bureau zich op dit punt zag geconfronteerd, was dat het niet beschikte over een fijnmazig netwerk van plaatsingsagenten, die werkgevers persoonlijk konden benaderen. Het bureau moest vanuit Amsterdam het hele land bedienen, hetgeen al snel ondoenlijk bleek. Daarom ging het bureau op zoek naar personen die in den lande als vertegenwoordiger van de VvRI wilden optreden en werkgevers in hun directe omgeving wilden benaderen¹⁵. Ook werden besprekingen aangeknoopt met de aangesloten instellingen. Men had graag gezien dat de betaalde krachten die voor de reclasseringsinstellingen werkten, eveneens - als plaatsingsagenten - een vertegenwoordigende taak voor het Centraal Bureau op zich zouden nemen. Hiervoor zou de VvRI een vergoeding betalen. Het departement van Justitie was bereid de tegemoetkoming in de bezoldiging van reclasseringsambtenaren, die ook voor de VvRI actief waren, te bekostigen¹⁶. De VvRI voerde in 1920 overleg met het departement over de aanstelling van plaatsingsambtenaren. In die plaatsen waar de VvRI niet van ambtenaren van

10 Op 19-3-1913 werden de Statuten vastgesteld. De constituerende vergadering had op 28-6-1913 plaats.

11 Jaarverslag VvRI 1914, p. 5: 'De Regeering, die een groot deel van de kosten draagt, deelde het bestuur mede, dat zij er prijs op zou stellen, dat een nauwe band tusschen haar en de Vereeniging zou worden gelegd en was van oordeel, dat dit het best zou geschieden indien onder goedkeuring van het Bestuur een Regeerings-Commissaris met het Bestuur zou samenwerken'.

12 Inv. nr. 571: art. 3 Statuten VvRI 1913.

13 Inv. nr. 571: art. 6 Huishoudelijk Reglement VvRI

14 Het Genootschap bracht het kaartregister van zijn eigen Centraal Bureau onder bij het Centraal Bureau van de VvRI

15 Jaarverslag VvRI 1915, p. 7. Na een wervingscampagne in 1915 kreeg de VvRI de beschikking over achtenveertig vrijwillige medewerkers in drieënveertig plaatsen in het land.

16 Ministeriële circulaire dd. 26-2-1915, Serie C. no. 43.

bestaande reclasseringsinstellingen gebruik kon maken, mocht de VvRI op kosten van het departement eigen plaatsingsagenten aanstellen¹⁷.

De overheid en de VvRI

Vrijwel direct na de opening van het Centraal Bureau stelde het departement van Justitie pogingen in het werk de positie van dit bureau ten opzichte van de instellingen te consolideren. Dit werd in de eerste plaats gedaan door een aanpassing van de subsidiëring van het plaatsingswerk¹⁸. Minister B. Ort¹⁹ wilde van het Centraal Bureau het centrum van het plaatsingswerk maken; een soort arbeidsbeurs voor delinquenten. Hij zag grote voordelen aan een centraal geregelde plaatsing, waardoor de instellingen

'(..) zelve worden ontheeven van wat tot nu toe een moeilijk en tijdrovend onderdeel van hun taak was en zich zoodoende meer kunnen wijden aan de reclasseering in het tijdperk dat aan de plaatsing vooraf gaat en aan het patronaat over hen die geplaatst werden'.

Het Centraal Bureau werd daartoe financieel ondersteund door het departement. Bijgevolg was het departement niet ook nog eens bereid gelijksoortige betalingen voor plaatsingswerk te doen aan de bij de VvRI aangesloten instellingen. Subsidies voor plaatsingswerk werden slechts toegestaan indien plaatselijke instellingen bereid waren hun ambtenaren voor opdrachten van wege het Centraal Bureau uit te lenen. Zo hoopte het departement het Centraal Bureau de beschikking te geven over ervaren krachten in verschillende plaatsen, zonder dat *per se* nieuwe krachten aangetrokken hoefden te worden²⁰. Het departement legde aan afdelingen van reclasseringsinstellingen de verplichting op, de directeur van het Centraal Bureau alle inlichtingen te verschaffen over het verloop van reclasseringspogingen²¹. De

17 Jaarverslag VvRI 1920, p. 5.

18 Ministeriële Circulaire van 26-2-1915, 3e Afd. D, no. 519 in: *Verzameling van besluiten en voorschriften betreffende de reclasseering 1914-1915* ('s-Gravenhage 1916), p. 94. De regeling werd opgenomen in de artt. 36 en 37 Reclasseringsregeling 1915.

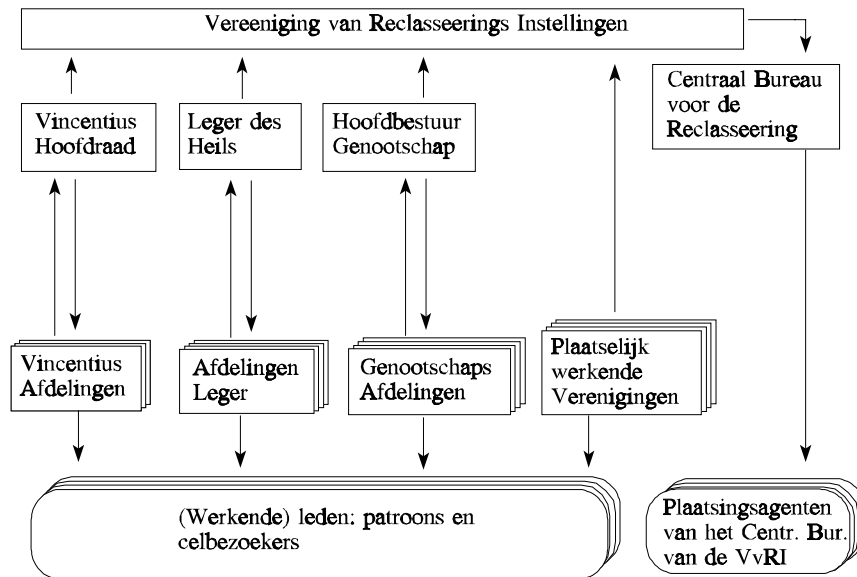
19 Bastiaan Ort (geb. 1854 te Gorinchem, overl. 1913 te 's-Gravenhage) begon zijn carrière bij het openbaar ministerie in Zeeland. Vanaf 1881 was hij achtereenvolgens (substituut) officier van justitie te Zierikzee, Amsterdam, 's-Gravenhage en Winschoten. In 1897 werd Ort raad-adviseur bij het Ministerie van Justitie. In 1901 werd hij advocaat-generaal bij de Hoge Raad.

20 Overwater, *De reclasseering*, p. 241, liet zich hierover kritisch uit. Naar zijn mening werkte een dergelijke overschatting van de betekenis van het Centraal Bureau een scheiding in de hand tussen de plaatsing en het overige reclasseringswerk. Hierdoor werd het werk van de plaatselijke instellingen belemmerd. Inv. nr. 735 (laatste omslag: notitie voor persoonlijk gebruik van J. Henri Ledeboer uit december 1936) laat zien dat het Centraal Bureau voor de bijdrage in de salariskosten volledige schadeloosstelling kreeg van het departement. In de praktijk had het Centraal Bureau niets aan het delen van ambtenaren met de instellingen. Het delen van ambtenaren met de instellingen bracht veel financiële administratie met zich mee. Bovendien was de bereidheid van de ambtenaren, om werkzaamheden voor het Centraal Bureau te verrichten, laag. Dit gebrek aan medewerking van plaatselijke ambtenaren blijkt ook uit de Ministeriële Missiven van 16-3-1915, nr. 510 en van 1-11-1915, nr. 511. Zie ook: *Jaarverslag van het Centraal College voor de Reclasseering over het jaar 1914* ('s-Gravenhage 1915), p. 9.

21 Inv. nr. 10: notulen vergadering hoofdbestuur NGZVG, dd. 21-1-1915.

VvRI zelf was tegen dit plan, nu het de autonomie van de aangesloten instellingen te zeer zou aantasten²².

Figuur 3.1: De complexe organisatiestructuur na de komst van de VvRI in het interbellum



In 1915, kort na invoering van de rechtsfiguur van de voorwaardelijke veroordeling kreeg het Centraal Bureau er een taak bij²³. Dit had te maken met het feit dat de rechter in een aantal gevallen wel een voorwaardelijke veroordeling oplegde met bijzondere voorwaarden, maar vervolgens naliet een instelling aan te wijzen die voor de hulp en steun bij de naleving van deze voorwaarden moest zorgen. Krachtens de regeling van de voorwaardelijke veroordeling zou de veroordeelde in die gevallen dus slechts onder toezicht staan van het Openbaar Ministerie. De VvRI achtte intensieve politiebemoeienis met reclassenten onwenselijk. In 1918 werd overleg gevoerd tussen het departement en de VvRI, met als resultaat dat de VvRI in die gevallen toezicht zou houden op de naleving der voorwaarden. Het Centraal Bureau trad in dit geval dus rechtstreeks op als mede-uitvoerder van het overheidsbeleid. Verondersteld werd dat het Centraal Bureau met zijn vele plaatsingsagenten en correspondenten bij uitstek op die taak berekend zou zijn²⁴. In de praktijk kon dan ook de situatie ontstaan dat de rechter geen hulpverlenende instelling had aangewezen, maar dat een - tevens voor de VvRI werkende - ambtenaar van een reclasseringsinstelling alsnog bijstand aan een voorwaardelijk veroor-

22 Markerink, *De gestie der Vereeniging*, p. 12-13.

23 Uitgebreid over de voorwaardelijke veroordeling, paragraaf 5.2.

24 Jaarverslag VvRI 1918, p. 10. Overwater suggereert dat het Centraal Bureau in dit geval zonder omwegen optrad als direct orgaan der overheid. Dit lijkt mij overdreven. Het Centraal Bureau werd slechts door het departement te hulp geroepen om een onvoorzien gebruik van de wet van zijn nadelen te ontdoen.

deelde bood. Het departement was te spreken over de betrokkenheid van de VvRI als 'vangnetorganisatie' bij het houden van toezicht over voorwaardelijk veroordeelden. In 1926 werd zelfs overwogen de controle over de administratie en de rapporten betreffende de voorwaardelijke veroordeling geheel over te dragen aan het Centraal Bureau. Van die overbrenging werd verwacht dat meer uniformiteit zou ontstaan in het beleid rond het toezicht op naleving van bijzondere voorwaarden. De VvRI reageerde afwijzend op deze plannen. Controle over de uitvoering van de voorwaardelijke veroordeling paste niet binnen de doelstellingen van het Centraal Bureau²⁵.

Wanneer het functioneren van de vooroorlogse VvRI en het Centraal Bureau achteraf wordt bekeken, ontstaat al snel de indruk dat de doelstellingen van de VvRI niet ten volle verwezenlijkt konden worden. Op het uitvoerend vlak bleek het Centraal Bureau van de VvRI niet bij machte het hele land vanuit één punt te bewerken. Bij de totstandkoming van plaatsingen kon het daarom slechts een bescheiden rol spelen. De vertegenwoordigers van het Centraal Bureau, die dikwijls ook voor plaatselijke reclasseringsinstellingen werkten, bleken nauwelijks bereid zich als plaatsingsagent voor de VvRI in te spannen. De eenheidsbevorderende functie van de VvRI kon vooralsnog evenmin goed tot ontwikkeling komen. Pressie op de overheid en beleids- of wetenschappelijke kwesties bleven vooralsnog zaken waarvoor het Genootschap de eerst aangewezen instantie was. Hiertoe heeft in belangrijke mate bijgedragen de omstandigheid dat de organisaties die zich op levensbeschouwelijke grondslag met reclassering bezighielden, er weinig voor voelden om een deel van hun autonomie af te staan aan een koepelorganisatie²⁶. Anders dan bij het Genootschap was in die kringen de behoefte aan eenheid binnen de reclassering niet aanwezig²⁷.

De overheid aan de andere kant had de VvRI het liefst wèl als centraal aanspreekpunt binnen de reclassering gezien. Herhaaldelijk werden door het departement van Justitie pogingen ondernomen de VvRI spilfuncties binnen de reclassering te geven. Overwater signaleerde een

25 Waarschijnlijk zal bij de afweging hebben meegespeeld dat het Centraal Bureau in dat geval controle zou moeten gaan uitoefenen over de werkzaamheden van de bij de VvRI aangesloten instellingen; iets dat vrijwel onmogelijk was, nu de instellingen sterk hechtten aan hun autonomie. Aan de andere kant werden er ook wel voordelen gezien aan die controlerende taak. Op die manier zou het Centraal Bureau de beschikking krijgen over allerlei gegevens die ook voor de vervulling van andere taken nuttig zouden zijn.

26 J.M. van Bemmelen, 'Eenvoud, uniformiteit en zekerheid in de strafrechtspleging', *Nederlandsch Juristenblad* 1929, p. 629-634 en 641-645 vroeg zich af of de taak van de VvRI niet zou kunnen worden uitgebreid, door alle ambtenaren van alle verenigingen, in dienst te laten treden van de VvRI, waarna ze in de arrondissementen zouden kunnen worden gedetacheerd. Hijzelf twijfelde al aan de haalbaarheid van dit plan: 'Alle verenigingen die thans ambtenaren [...] hebben zullen zich in hun vrijheid en autonomie aangestast voelen'. Als voordelen van zo'n centraal werkgeverschap zag hij vooral de verbeterde (uniforme) rechtspositie der ambtenaren. Van der Valk, *Van pauperzorg tot bestaanszekerheid*, p. 100, signaleert een gelijksoortige neiging tot 'particularisme' op het terrein van de armenzorg. Ook daar was de oprichting van de overkoepelende Nederlandse Vereniging voor Armenzorg door neutrale instellingen gestimuleerd en moest de betekenis van dit overkoepelend orgaan beperkt blijven als gevolg van de Verzuiling.

27 De behoefte van de grote instellingen om hun eigen boontjes te doppen zal uitgebreider aan de orde komen in paragraaf twee over de levensbeschouwelijke differentiatie.

'(..) krachtige tendens, om van het Centraal Bureau te maken een half officieel bureau, als centraal lichaam, het gezamenlike particulier initiatief bij de regering vertegenwoordigend, op verschillende punten bekleed met regelende bevoegdheden over de instellingen'²⁸.

In verband met de soevereiniteitswensen van de aangesloten instellingen stond de VvRI ambivalent tegenover deze wens. Had de VvRI de taken wel aanvaard, dan zou dit waarschijnlijk ten koste zijn gegaan van de mate waarin de aangesloten instellingen zich door de VvRI zouden willen laten vertegenwoordigen. De VvRI zat ongelukkig ingeklemd tussen het Ministerie van Justitie met zijn wens tot bundeling van krachten enerzijds en de instellingen die in hoge mate prijs stelden op hun autonomie anderzijds. Daardoor moest de VvRI zich voor wat betreft gemeenschappelijke belangenbehartiging in de praktijk beperken tot 'ongevaarlijke zaken'²⁹.

2. Levensbeschouwelijke differentiatie; de invloed van de verzuiling op het uiterlijk van de reclassering

Na 1917 verzuilde de reclassering. Zowel de Rooms-katholieke Reclasseerings Vereniging (RKRK) als de Protestantisch Christelijke Reclasseerings Vereniging (PCRK) ontstonden uit een krachtenbundeling van een aanzienlijk aantal kleinere levensbeschouwelijke liefdadigheidsinstellingen die zich tot dan toe incidenteel met reclassering hadden beziggehouden. Deze liefdadigheidsinstellingen brachten hun reclasseringsactiviteiten onder in aparte, op levensbeschouwelijke leest geschoede, reclasseringsverenigingen. Een belangwekkende vraag is waar die behoefte aan 'eigen' reclasseringsinstellingen vandaan kwam. In het tweede hoofdstuk is aan de orde geweest de vraag, waarom de overheid voor een particulier stelsel van reclassering koos³⁰. Op politiek niveau sloten rooms-katholieken en protestanten een verbond, zodat zij zich gezamenlijk tegen de liberale politiek en staatsopvatting konden afzetten. Beide groepen (katholieken en protestanten) streefden naar een eigen levenssfeer naast de dominante liberale cultuur, waarin zij zonder compromis-

28 Overwater, *De reclassering*, p. 398 vreesde dat de positie van het Centraal Bureau de plaatselijke instellingen zou gaan overschaduwen. Het Centraal Bureau zou aanvullend moeten blijven werken. Achteraf is zijn vrees onterecht gebleken.

29 Dit wil niet zeggen dat de zaken waar de VvRI namens alle reclasseringsinstellingen optrad, onbelangrijk waren. Te noemen zijn bijvoorbeeld protesten tegen bezuinigingen op overheidssubsidie en de verbetering van de rechtspositie van reclasseringsambtenaren. Andere kwesties die de reclassering betroffen, werden door het Genootschap behandeld. In het begin van 1940 droeg het Genootschap in een poging de eenheid binnen de reclassering te vergroten en de positie van het Centraal Bureau te versterken, zijn bemoeienis met beleidsvraagstukken over aan het Centraal Bureau van de VvRI. Zie jaarverslag NGZVG 1940.

30 Zie hoofdstuk 2, paragrafen 1 en 4. Confessionelen (rooms-katholieken en protestanten) wensten de invloed van de staat op de samenleving zo klein mogelijk te houden. A. Kuypers, de voorman van de Anti-Revolutionaire Partij stelde dat het gezin, het culturele leven, school en maatschappelijk leven, *souvereine kringen* waren, waarmee de overheid zich zo min mogelijk - rechtstreeks - moest bemoeien, nu deze kringen raakten aan het geestelijk leven van mensen. Woltjer, *Recent verleden*, p. 30, 41-43.

sen zichzelf zouden kunnen zijn³¹. Het zuilenstelsel dat hieruit ontstond kan enerzijds worden opgevat als een poging de overheidsinvloed op het maatschappelijk en geestelijk leven te temperen. Anderzijds speelde - met name voor de vanouds achtergestelde katholieken - een drang tot emancipatie mee³². Voor het terrein van de reclassering zullen de motieven een combinatie van beide zijn geweest. Dat reclassering door middel van gedragsbeïnvloeding werd gerealiseerd, pleit voor de opvatting dat de reclasseringsorganisatie verzuilde in verband met oppositie tegen de invloed van de religieus neutrale staat. Het feit dat de katholieken al vrij vroeg overgingen tot het opzetten van een eigen reclassering, wijst meer in de richting van een emancipatiebehoefte³³.

2.1. De Rooms Katholieke Reclasseringsvereniging

De wenselijkheid van een zelfstandige reclasseringsvereniging op katholieke grondslag was al in 1910 bepleit door A.M.J. baron Van Wijnbergen³⁴. Op het moment dat de Reclasseringsregeling 1910 in werking trad, was in Nederland al een tijdlang een landelijke, katholieke liefdadigheidsvereniging actief: de Vereniging van den Heiligen Vincentius a Paulo³⁵. In de loop van 1911 gaf de voorzitter van de hoofdraad, de voormalige Minister van Justitie, A.P.L. Nelissen, het startsein voor een nieuwe activiteit, het 'liefdewerk voor de reclasseering van ontslagen gevangenen'. In verschillende steden gingen afdelingen van de Vincentiusvereniging

31 *Ibidem*, p. 36-38. Voor de katholieken was het streven naar een eigen levenssfeer meer urgent, nu zij sedert het einde van de zestiende eeuw een minderheid waren in Nederland. Lange tijd hadden zij zelfs hun godsdienst niet mogen belijden.

32 J.C.H. Blom, 'Onderzoek naar verzuiling in Nederland. Status quaestionis en wenselijke ontwikkeling' in: J.C.H. Blom, C.J. Missel (red.) *Broeders sluit U aan. Aspecten van verzuiling in zeven Hollandse steden* Hollandse Historische Reeks 1985, 10-29, p. 13.

33 Die emanipatiebehoefte van de katholieken blijkt mede uit de sfeer van besprekingen die bijvoorbeeld over toetreding tot de VvRI werden gevoerd en uit de aanhoudende wens, er eigen ambtenaren op na te mogen houden.

34 Hij deed dit in een toespraak ter gelegenheid van de Katholieke Sociale Week, die in 1910 te Amsterdam werd gehouden. Zie commentaar in het *Weekblad van het Recht* 5-9-1910. In *Weekblad van het Recht* 21-9-1910 werd uiteengezet dat Van Wijnbergen inderdaad graag oprichting van katholieke reclasseringscomités had gezien, die zich bij uitsluiting het lot van katholieke ontslagenen zouden aantrekken. De redactie van het *Weekblad* repliceerde dat katholieken van harte uitgenodigd waren onder de vlag van het Genootschap de reclassering van geloofsgenoten ter hand te nemen. Zie over de oprichting van de RKRK en wat daaraan voorafging ook: Van Bemmelen, *Van zedelijke verbetering*, p. 231-232 en Rogier, *Evolutie der reclassering*, p. 57-70.

35 J. Roes, 'Een gedenkwaardig jubileum. Anderhalve eeuw Sint Vincentiusvereniging in Nederland', *Erasmusplein* 3, nr. 4 (1992), p. 8-10. De vereniging was genoemd naar de heilige Vincentius a Paulo (1581-1660), de patroon van de Christelijke liefdadigheid. De vereniging werd in Frankrijk in 1833 opgericht door de student Frédéric Ozanam (1830-1853). Geïnspireerd door de Verlichting wilden Vincentianen religie niet slechts met de mond belijden, maar ook met daden. De door hen gestarte projecten werden 'liefdewerken' genoemd. Vincentiusverenigingen werkten in de eerste plaats ten behoeve van armen. De Vincentiusvereniging kwam in 1845 via Leuven naar Nederland, waar de eerste afdeling in 1846 te 's-Gravenhage werd opgericht. A.P.L. Nelissen, de Minister van Justitie die de Reclasseringsregeling 1910 aan de Kamer had voorgelegd, was voorzitter van de hoofdraad (het hoofdbestuur) van Vincentius.

over tot het formeren van reclasseringscomités³⁶. De komst van aparte katholieke reclasseringsorganen had tot gevolg dat er conflicten ontstonden met de plaatselijke genootschapsafdelingen³⁷. Op hoofdbestuursniveau werd geprobeerd de op uitvoerend, lokaal niveau optredende fricties weg te nemen. Vincentius-voorzitter Nelissen nam het initiatief tot het aanknopen van besprekingen met het Genootschap³⁸. Naar aanleiding van deze samenspraak stuurde het bestuur van het Genootschap een circulaire aan de afdelingsbesturen, waarin gewezen werd op het belang van een *entente cordiale* tussen plaatselijke reclasseringsafdelingen. Het herenakkoord tussen Vincentius en het Genootschap hield in dat leden van Vincentius zitting zouden krijgen in afdelingsbesturen van het Genootschap. Het afdelingsbestuur van het Genootschap hield de verantwoordelijkheid voor de reclassering. In voorkomend geval werden katholieke delinquenten toevertrouwd aan het plaatselijke Vincentiuscomité. Vincentiuscomités fungeerden als 'onderaannemers' van de genootschapsafdelingen. Met deze constructie hoopte het Genootschap iets van centralisatie binnen de reclassering te handhaven en tegelijk de relatie op uitvoerend niveau tussen Vincentius en genootschapsafdelingen leefbaar te houden. In de praktijk kwam er van dit herenakkoord echter weinig terecht. Vooral binnen Vincentius had men er problemen mee dat de eindverantwoordelijkheid over de reclassering in handen van genootschapsafdelingen bleef³⁹.

Samen met Sobriëtas⁴⁰ streefde Vincentius naar de oprichting van een aparte rooms-katholieke reclasseringsvereniging. De behoefte daartoe werd eens te meer gevoeld nu deze katholieke instellingen elkaar ook onderling beconcurrerden. In 1915 had een bespreking plaats tussen de hoofdbesturen van beide instellingen. Inzet was een hechtere samenwerking op het terrein van de reclassering⁴¹. Ondanks verdeeldheid in katholieke kring, werd in het najaar van 1916, na een

36 De reclasseringscomités van Vincentius opereerden autonoom. Als zelfstandige rechtspersonen vroegen zij reclasseringserkenning aan bij het departement. Zie Rogier, *Evolutie der reclassering*, p. 59 en jaarverslag NGZVG 1911, p. 32 e.v.

37 Jaarverslag NGZVG 1910, p. 21. Het is opvallend hoe anders het Genootschap reageerde op de komst van de landelijk werkende katholieke instellingen dan op het Leger des Heils. Er werd gewezen op het gevaar van verbrokkeling dat door de komst van een tweede landelijk werkende organisatie in de hand werd gewerkt.

38 Rogier, *Evolutie der reclassering*, p. 61.

39 Inv. nr. 947: notulen bespreking tussen hoofdbestuur NGZVG en hoofdbestuur RKRK, dd. 17-9-1917. Tijdens deze bespreking - een wisseling van meningen over het voldongen feit van de oprichting van de katholieke reclasseringsvereniging - maakte het RKRK-bestuur duidelijk, volstrekt onafhankelijk van andere instellingen te willen werken. Het bestaande convenant bood daartoe onvoldoende mogelijkheden.

40 Sobriëtas was de in 1899 opgerichte koepelorganisatie van drankbestrijdingsorganisaties die op katholieke grondslag werkten.

41 De bespreking had plaats op initiatief van het Sobriëtas-bestuur op 21-6-1915. De bestudering van de wenselijkheid van de oprichting van een aparte R.K. reclasseringsvereniging werd in handen gelegd van de commissie-Nelissen-Tellegen. Deze kwam tot de slotsom dat er onvoldoende draagvlak was voor een afzonderlijke katholieke reclasseringsvereniging, nu het reclasseringswerk van Vincentius nog te weinig inhoud had. De commissie raadde aan, de banden met het Genootschap nog niet door te snijden, opdat de organisatie nog wat zou kunnen rijpen. Ook onder plaatselijke Vincentiusafdelingen heerste verdeeldheid over de wenselijkheid van een loskoppeling van het reclasseringswerk van het Genootschap. Zie Rogier, *Evolutie der reclassering*, p. 62-64.

verwarde discussie, besloten tot oprichting van een reclasseringsvereniging op katholieke grondslag. De nieuwe vereniging zou onderdak moeten bieden aan alle reclasseringsactiviteiten die voorheen door diverse katholieke liefdadigheidsinstellingen werden ontplooid⁴². De RKRK deed qua opzet en werkwijze sterk denken aan het Genootschap⁴³. Het tijdstip van oprichting van de RKRK viel vlak na het besluit van het departement van Justitie, particuliere reclasseringsinstellingen te betrekken bij de uitvoering van de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling. Zeer waarschijnlijk heeft de betrokkenheid van de reclassering bij het strafrecht - die van invoering van de voorwaardelijke veroordeling en uitbreiding van de voorwaardelijke invrijheidstelling het gevolg zou zijn - in katholieke kringen als katalysator gewerkt op het besluit tot oprichting van een eigen reclasseringsvereniging. Met een beroep op souvereiniteit in eigen kring claimden levensbeschouwelijke instellingen deelname aan uitvoering van het overheidsbeleid. De opvoedingsgedachte die aan het uit te oefenen patronaat over voorwaardelijk veroordeelden en invrijheid gestelden ten grondslag lag, raakte bij uitstek het geestelijk leven van de justitiabelen. Juist daar waar geschaafd werd aan morele en ethische opvattingen kon een christelijke invalshoek van grote waarde zijn. Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot invoering van de voorwaardelijke veroordeling liet het anti-revolutionaire kamerlid V.H. Rutgers zich onder bijval van zijn katholieke collega J.B.L.C.C. baron de Wijkerslooth de Weerdesteyn, ontvallen dat reclassering:

'(..) een beweging [was] die speciaal ook vanuit Christelijk oogpunt niet anders dan de grootste waardeering en sympathie kan vinden. Het zoeken van de weggedrevene, het gaan in de gevangenis, het helpen en het steunen van gevangenen zijn waarlijk geen dingen waartegen van Christelijk standpunt bezwaar behoeft te bestaan, integendeel⁴⁴.

De RKRK was een organisatie die haar ontstaan te danken had aan de verzuiling en dus aan de behoefte van het katholieke volksdeel een rol van betekenis in het maatschappelijk leven te spelen. Twee voorbeelden ter illustratie van de behoefte aan autonomie bij de RKRK. Het eerste betreft de chicanes die de RKRK maakte rond haar toetreding tot de VvRI. Waar de Vincentiusverenigingen gezamenlijk 400 gulden contributie per jaar betaalden, was de RKRK 'gaarne' bereid tot toetreding tot de VvRI tegen betaling van een contributie van tien gulden per jaar, een aanbod dat het VvRI-bestuur in het verkeerde keelgat schoot. De RKRK streefde er openlijk naar 'een geheel eigen zelfstandige positie in te nemen met eigen

42 Van Bemmelen, *Van zedelijke verbetering*, p. 231 en jaarverslag RKRK 1917, p. 5. De constituerende vergadering van de RKRK had plaats op 16-12-1916. De ministeriële aanvaarding van de bereidverklaring volgde op 10-3-1917.

43 Inv. nr. 962: Statuten en huishoudelijk reglement RKRK 1917.

44 Handd. TK 1914-1915, verg. 17-3-1915 (vaststelling nadere strafrechtelijke voorschriften betr. voorwaardelijke strafopschorting, enz.), p. 898. Van Mierlo, *Pressiegroepen in de Nederlandse politiek* ('s-Gravenhage 1988), p. 87 en 123, heeft er op gewezen dat naarmate de overheid haar werkterrein uitbreidde, zij steeds meer in de belangen van de zuilen trad. Zie over het verband tussen de opvoedingsgedachte en levensbeschouwelijke differentiatie ook: Hertzberger et. al., *Rapport der commissie*, p. 3-4 en vooral: G.T.J. de Jongh, *De Wet op de Voorwaardelijke Veroordeeling*, Groningen 1916, p. 21-22.

Centraal Bureau en eigen ambtenaren'⁴⁵. Als tweede voorbeeld moge dienen, de inspanning die de RKRK zich getroostte zoveel mogelijk subsidie van het departement te krijgen voor eigen, katholieke ambtenaren. De lobby voor eigen ambtenaren is in de eerste plaats terug te vinden in correspondentie met het departement⁴⁶. Het departement heeft wat dit aanging nooit concrete toezeggingen gedaan. In beginsel had men geen bezwaren tegen subsidiëring van katholieke ambtenaren 'in plaatsen waar zulks onontbeerlijk moet worden geacht'. Per geval zou door het departement worden beoordeeld of van onontbeerlijkheid sprake was⁴⁷. Ook later, toen de RKRK bezwaar maakte tegen het feit dat de door haar bezoldigde reclasseeringsambtenaren tevens werkzaamheden voor het Centraal Bureau van de VvRI moesten verrichten, hield het departement op basis van financiële argumenten voet bij stuk:

'Den eisch dat de te benoemen agenten of ambtenaren tevens moeten kunnen werkzaam zijn voor het Centraal Bureau der Vereeniging van Reclasseerings Instellingen meen ik niet te moeten loslaten en het wil mij voorkomen dat die door u ongetwijfeld zal kunnen worden aangevaard, aangezien uw doel: Roomsche Reclasseering door Roomsche agenten en beambten hierdoor slechts in de hand wordt gewerkt. Bij het stellen van dien eisch staat bij mij vooral voorop het belang om het plaatsings- en patronaatswerk niet onnoodig duur te maken'⁴⁸.

Uit archiefstukken blijkt een voortdurende angst voor achterstelling, waarover men via het parlement opheldering wilde hebben. Contacten met katholieke Tweede Kamerleden werden gebruikt bij pogingen de belangen van de RKRK veilig te stellen. Zo ontving oud-RKRK-hoofdbestuurder en Tweede Kamerlid L.N. Deckers regelmatig post van het RKRK-bestuur⁴⁹.

45 In inv. nr. 947 is de - in ijzige bewoordingen gevoerde - correspondentie tussen de directeur van het Centraal Bureau, Ledeboer, en het hoofdbestuur van de RKRK te vinden. Zie ook: jaarverslag VvRI 1918 en jaarverslag RKRK 1918, p. 12.

46 Ook bij bezoeken aan het departement werd het belang van katholieke ambtenaren voor de RKRK benadrukt. Zie inv. nr. 947: verslag gesprek met de Minister van Justitie, dd. 8-2-1919.

47 Inv. nr. 947: brief van het hoofdbestuur RKRK aan de Minister van Justitie, dd. 4-7-1919 en de reactie daarop: brief van de Minister van Justitie dd. 30-7-1919.

48 Inv. nr. 947: circulaire van het hoofdbestuur RKRK aan de afdelingen, dd. 20-6-1920.

49 Bijv. inv.nr. 947: brief van het hoofdbestuur RKRK aan Deckers, dd. 21-1-1922. Bij begrotingsbehandeling moest hij - zo werd aan hem verzocht - over de reclassering opmerken dat het celbezoek zodanig geregeld zou moeten worden, dat alle instellingen gelijke toegangsrechten zouden hebben. Inv.nr. 947: brief van de secretaris van het hoofdbestuur RKRK aan Deckers, dd. 29-9-1922. Van de secretaris van de afdeling 's-Gravenhage, tevens commies aan het departement van Justitie had de secretaris van het hoofdbestuur het advies gekregen aan Deckers te vragen of hij niet eens zou willen '(..) uitvorschen, in hoeverre wij ten achtergesteld worden bij andere, neutrale vereenigingen [...] nl. zou door U aan zijn te vragen, een splitsing van art. 97 Justitiebegroting. Ook zou kunnen worden gevraagd aan welke vereenigingen de subsidies als genoemd in art. 111 van de begroting worden toegekend [9000,- in 1922] [...] Wellicht dat u ter gelegenertijd in die richting voor onze Roomsche zaak iets doen kunt'.

2.2. De Protestantisch Christelijke Reclasseeringsvereniging

In zijn pogingen tot behoud van de eenheid binnen de reclassering streefde het Genootschap ernaar zoveel mogelijk de belangen van alle gezindten te erkennen en te behartigen. Zeer tot zijn ongenoegen had het Genootschap de oprichting van de RKRv niet kunnen tegenhouden. Wellicht was het uit vrees voor herhaling dat het Genootschap nadrukkelijk aandacht had voor de protestantse belangen binnen de eigen organisatie⁵⁰. In protestantse kringen echter, rijpte intussen het plan tot oprichting van een eigen reclasseringsinstelling⁵¹. Er bestond onvrede over de mate waarin protestanten in de afdelingsbesturen van het Genootschap vertegenwoordigd waren. Het Genootschap probeerde deze onvrede te bagatelliseren. Protestantse bestuursleden waren geen zeldzaamheid binnen het Genootschap. In afdelingen waar zij niet aanwezig waren, was dat te wijten aan desinteresse van de zijde der protestanten, zo luidde de verklaring van het Genootschap⁵².

Een voorlopig comité tot oprichting van een protestantse reclasseringsvereniging organiseerde in het begin van 1928 een oriënterende bijeenkomst die door leidende figuren uit het protestantse verenigingsleven werd bezocht⁵³. De aanwezigen waren het met elkaar eens dat veel van de christelijke verenigingen zich in de praktijk reeds met reclassering bezighielden, zij het dan vooral als onderdeel van andere activiteiten, zoals bijvoorbeeld drankbestrijding, bestrijding van prostitutie of landloperij. Wat ontbrak, zo was het algemeen gevoelen, was een landelijk contact tussen gelijkgezinden, waardoor een grote lijn in protestantse reclasseringsactiviteiten niet te vinden was. Gelet hierop werd besloten een onderzoek in te stellen naar mogelijkheden het reclasseringswerk vanuit protestantse organisaties wat meer structuur te geven⁵⁴. Dit werd nodig gevonden, omdat reclassering bij uitstek raakte aan hogere motieven die samenhangen met levensbeschouwing en religie. Christelijke beginselen moesten, wilden ze tenminste doel treffen, in georganiseerd verband worden uitgedragen. Het was niet voldoende indien protestanten slechts in staat werden gesteld, binnen het Genootschap actief te zijn⁵⁵. Uiteindelijk werd

50 Op 23-2-1927 installeerde het hoofdbestuur de *Commissie Godsdienstige Behoeften*, die tot taak kreeg te onderzoeken op welke wijze verbetering gebracht zou kunnen worden in de wijze waarin in de godsdienstige behoeften van gedetineerden werd voorzien. Zie jaarverslag NGZVG 1926, p. 12-13.

51 Het was J. Henri Ledebøer, nota bene directeur van het Centraal Bureau van de - eenheid-bevorderende - VvRI, die reeds in juli 1924 op een congres zinspeelde op de oprichting van een aparte Prot. Chr. reclasseringsinstelling. Zie 'Een nieuwe (Protstantisch Christelijke) Reclasseeringsvereniging?', *MvBR* 1924, 153-154. Naar aanleiding van de oprichting van een Prot. Chr. reclasseringsinstelling in 1926 te Rotterdam, schreef Muller in *MvBR* 1926, 154-155, dat hij hoopte dat het departement de bereidverklaring van die vereniging zou weigeren, met het oog op het belang van behoud van eenheid.

52 Inv. nr. 4: notulen algemene vergadering NGZVG, dd. 14-6-1928.

53 Deze bijeenkomst had plaats op 28-1-1928. Vertegenwoordigers kwamen onder meer van de Middernachtzending, het Hoogeland, de Nat. Chr. Geheelonthoudersvereniging en een aantal plaatselijke verenigingen die zich wel eens met reclassering bezighielden.

54 Dat de Protestanten wat minder militant waren dan de Katholieken blijkt uit het feit dat getwijfeld werd tussen oprichting van een federatie van protestantse instellingen die zich soms met reclassering bezighielden, of de oprichting van een geheel nieuwe vereniging, die zou moeten gaan samenwerken met de bestaande verenigingen.

55 Jaarverslag NGZVG 1929, p. 5.

op die gronden besloten tot oprichting van een afzonderlijke protestants christelijke reclasseringsvereniging⁵⁶.

Het Genootschap was teleurgesteld over de oprichting van de PCRV. Het vreesde dat de oprichting van de PCRV - een daad die 'sectarisch' en 'schismatiek' werd genoemd - de eenheid binnen de reclassering nog meer zou doen afnemen. Het Genootschap schilderde een apocalyptisch beeld van de toekomst, waarin het particulier initiatief door verbrokkeling zo onmachtig en stuurlaas was geworden dat de overheid de taken zou moeten overnemen en de reclassering dus uiteindelijk een staatsinstituut zou worden. De relatie tussen Genootschap en de zojuist opgerichte PCRV was aanvankelijk niet best. Leden van de PCRV werden ervan beschuldigd, pogingen te ondernemen 'om christelijke reclasserders uit den kring van het Genootschap afvallig te maken en in de nieuwe organisatie te doen overgaan'⁵⁷. Zoals het tussen RKRK en Genootschap was gegaan, verbeterde gaandeweg ook de relatie tussen PCRV en Genootschap, naarmate de PCRV meer ingeburgerd raakte binnen de reclassering. De indruk lijkt gerechtvaardigd dat het hoofdbestuur van het Genootschap zich langzaam maar zeker neerlegde bij de splitsing van de reclassering naar levensbeschouwelijke gezindten⁵⁸. Niet langer werd door het Genootschap geprobeerd de gelederen zoveel mogelijk bijeen te houden. In de laatste paragraaf zal worden uiteengezet dat in de jaren dertig langs een andere weg werd gezocht naar mogelijkheden, de nadelen van de levensbeschouwelijke differentiatie, te ondervangen.

Blijkens haar statuten leek ook de PCRV sterk op de al langer bestaande landelijke reclasseringsverenigingen⁵⁹. Wel was een opmerkelijk verschil dat de PCRV, in tegenstelling tot Genootschap en RKRK, aansluiting zocht bij reeds bestaande protestantse verenigingen die niet in de PCRV waren opgegaan, maar zich wel in meer of mindere mate met reclassering bezighielden. Aan die instellingen werd het verzoek gedaan lid te worden van de PCRV. Dit maakte van de vooroorlogse PCRV een vereniging met een tweeslachtig karakter. Enerzijds was de PCRV een gewone reclasseringsinstelling; anderzijds fungeerde zij als koepelorganisatie voor verschillende protestantse instellingen die zich - meer incidenteel - op het terrein van de reclassering begaven⁶⁰. Evenals de RKRK zocht de PCRV contact met andere - protestantse - instellingen die zich op sociaal terrein manifesteerden. Ook deze instellingen konden lid worden van de PCRV. Vooral met

56 Jaarverslag PCRV 1929, p. 1-3. De oprichting had plaats op 13-4-1928.

57 Jaarverslag NGZVG 1928, p. 12.

58 Rede van prof. H. Dooyeweerd ter gelegenheid van de opening van de tweede algemene vergadering van de PCRV in juni 1931. Zie jaarverslag PCRV 1930, p. 5.

59 Inv.nr. 1445: Statuten en huishoudelijk reglement PCRV 1929.

60 Als lid-rechtspersoon van de protestants christelijke reclasseringskoepel traden al snel na de oprichting toe: de afdeling reclassering van de N.H. Stadszending te Utrecht, de gereformeerde vereeniging voor drankbestrijding, de Delftsche Christelijke Reclasseerringsbond, de Vereeniging 'Het Hoogeland', de Mr Jan Pieter Adolf Vereeniging, de Vereeniging 'Welkom' te Arnhem en de Nederlandsche Middernachtszendingsvereeniging. Het federatief karakter van de PCRV stond overigens onder druk door perikelen rond de samenstelling van de reclasseringsraden. Het kwam voor dat leden-rechtspersonen hun PCRV-lidmaatschap opzegden om zich als zelfstandige reclasseringsinstelling van een zetel in de reclasseringsraad te verzekeren. Zie: jaarverslag PCRV 1931, p. 7.

de toetreding van vakbonden was de PCRV gelukkig⁶¹. In de praktijk van het reclasseringswerk konden vakverenigingen nuttig werk verrichten door bijvoorbeeld patrouns te leveren. Vakbondsleden konden als vertrouwenspersoon fungeren wanneer een ex-delinquent op een fabriek werd geplaatst. In de crisisperiode kwam bemiddeling door een vakorganisatie bij plaatsingen goed van pas⁶².

2.3. De invloed van de verzuiling op het reclasseringswerk

Zowel de RKRV als de PCRV ontstonden uit een bundeling van reclasseringsactiviteiten die al door andere, kleine verenigingen met een levensbeschouwelijke achtergrond werden ondernomen. Met de oprichting van een eigen, specifiek op reclassering gerichte vereniging werd een hechtere samenwerking en meer eenheid van reclassering op katholieke dan wel protestantse grondslag beoogd. Aldus betekende de komst van de levensbeschouwelijke instellingen een opruiming van kleinere instellingen en dus van meer duidelijkheid op het terrein van de reclassering. De verzuiling had voor de reclassering een eerste fase van schaalvergroting tot gevolg⁶³.

De belangrijkste reden voor oprichting van de VvRI was bevordering van de eenheid geweest. Dat deze doelstelling maar zeer ten dele kon worden verwezenlijkt, hing samen met de verzuiling. Bij verzuilde instellingen bestond immers weinig behoefte aan gemeenschappelijke belangenbehartiging. Beide levensbeschouwelijke instellingen hadden een sterke behoefte aan autonomie en wensten hun zaken zelf te regelen. Vooral de katholieke reclasseringsvereniging ging, in haar streven delinquente geloofsgenoten te behoeden voor gevaren van de omgang met andersdenkenden, vrij ver. Niet alleen wilde zij eigen ambtenaren, maar zij ontwikkelde ook een plan tot oprichting van een aparte gevangenis voor rooms-katholieke delinquenten⁶⁴.

61 Te noemen zijn het Nederlandsch Werkliedenverbond 'Patrimonium', de Christelijke Nationale Werkmansbond, de Vereeniging voor Christelijk Maatschappelijk Hulpbetoon, het Christelijk Nationaal Vakverbond en de Christelijke Werkgeversbond.

62 Jaarverslag PCRV 1929, p. 5-7.

63 Meestal wordt aangenomen dat het werkkerrein verbrokkelde als gevolg van de verzuiling. Dit is niet juist. Verbrokkeling trad op door het door de overheid gekozen subsidiestelsel. Als gevolg van de verzuiling had een bundeling van krachten plaats rond de zuilen. Een tweede golf van schaalvergroting is in de wederopbouwperiode zichtbaar. Een derde rond het midden van de jaren zeventig. De fusie van de rijksreclassering met 'particuliere' reclassering in 1986 is voorlopig de laatst doorgevoerde schaalvergroting. Franke's vaststelling (*Twee eeuwen gevangen*, p. 629) dat de verzuilde reclasseringsinstellingen een 'overheidspolitiek van verdeel en heers' mogelijk maakte, lijkt mij onjuist. De overheid heeft in de periode voor de bezetting juist geprobeerd de eenheid binnen de reclassering te bevorderen, voorzover de verzuiling dat toeliet. Onder meer is dit geprobeerd door subsidiebeleid ten aanzien van bezoldigde krachten en pogingen tot versterking van het Centraal Bureau van de VvRI. Ook de reclasseringsregeling 1947 laat zien dat het departement van Justitie 'eenheidsbevordering, met behoud van levensbeschouwelijke autonomie' nastreefde.

64 Jaarverslagen RKRV 1921, p. 4 en 1922, p. 5. Een onderzoekscommissie die de mogelijkheden tot verwezenlijking van dit plan moest onderzoeken bracht echter nooit rapport uit. Na verloop van tijd verdween het plan stilletjes van het toneel.

Tegelijkertijd sloeg de gemeenschappelijke geloofsleer ook bruggen tussen de verschillende terreinen waarop de verzuiling haar invloed deed gelden⁶⁵. Bij zowel de PCRV als de RKRV bood het zuilenstelsel de mogelijkheid tot het creëren van een netwerk met andere zuilenorganisaties. Dit moet voordelen met zich hebben meegebracht voor het reclasseringswerk; een verschijnsel waarover het Genootschap, dat steeds maar weer de nadelen van verbrokkeling benadrukte, zweeg. De levensbeschouwelijke instellingen maakten bij hun reclasseringspogingen gebruik van andere katholieke c.q. protestantse instellingen. Voormannen van verschillende organisaties binnen de katholieke en protestantse zuil namen zitting in afdelingsbesturen van de respectieve reclasseringsverenigingen. Deze vervlechting van de reclasseringsorganisatie met andere zuilenorganisaties door middel van *interlocking directorates* werd gezien als wezenlijke voorwaarde voor een goede ontwikkeling van de reclassering op levensbeschouwelijke grondslag⁶⁶.

Evenredigheid

Wat in deze periode sterk naar voren komt is de bij reclasseringsinstellingen levende angst voor achterstelling ten opzichte van zusterverenigingen. Deze angst bestond ook tussen de zuilen in het algemeen. Zij werd van de zijde van de overheid getemperd door toepassing van het principe van de evenredigheid⁶⁷. Een in het oog springend gevolg van toepassing van de evenredigheidsregel binnen de reclassering was dat het Genootschap zijn prerogatief van celbezoek verloor. Het Genootschap had een buitenwettelijk convenant met het Ministerie van Justitie dat behelsde dat leden van het Genootschap, anders dan leden van de overige instellingen, te allen tijde toegang hadden tot de gevangenis. Het hoofdbestuur van de RKRV heeft meerdere malen aangedrongen op afschaffing van dit voorrecht dat in zijn ogen oneerlijk was⁶⁸. Afschaffing vond plaats in 1923. Vanaf dat moment hadden alle instellingen gelijke rechten ten aanzien van bezoek aan gevangenen⁶⁹. Daarnaast stelden beide levensbeschouwelijke instellingen pogingen in het werk, evenredige vertegenwoordiging in de reclasseringsraden te krijgen. De RKRV was de eerste instelling die in 1921 protesteerde tegen de in haar optiek onrechtvaardige

65 A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek 7e dr.* (Haarlem 1988), p. 68-76, beschrijft de informele banden tussen de besturen van organisaties binnen een zuil. Hij schrijft dat er vaak persoonlijke vriendschapsbanden tussen leiders van verschillende organisaties bestonden. Ook kwam het voor dat dezelfde persoon zitting had in het bestuur van twee of meer verschillende organisaties binnen de zuil. In die gevallen spreekt Lijphart van '*interlocking directorates*'.

66 Jaarverslag RKRV 1918, p. 5. Voorbeelden waren katholieke vakorganisaties, werkgeversbonden, Roomse bouwverenigingen; '(..) dergelijke Roomsche sociale instellingen geven vaak gelegenheid om resultaat te bereiken, daar, waar de reclasseeringsvereniging op zichzelf werkende weinig of geen resultaat zou hebben'.

67 Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering*, p. 121-122 heeft op het belang van de evenredigheidsregel in het algemeen gewezen. Met name was de regel van belang bij de verdeling van subsidiegelden, maar daarnaast werd zij ook met succes toegepast bij het verdelen van zetels in vertegenwoordigende lichamen. (Zoals bijvoorbeeld de reclasseringsraden.)

68 Zie hoofdstuk 2, paragraaf 4. Het voorrecht botste met de evenredigheidsregel.

69 Inv. nr. 36: Bezoekregeling 1923. Ministerieel Besluit, dd. 9-11-1923, 3e Afd. D, no. 700.

wijze waarop haar afdelingen in de raden waren (onder)vertegenwoordigd⁷⁰. Het feit dat sommige RKRK-afdelingen - gemeten naar hun omvang - met te weinig personen zitting hadden in de reclasseringsraad, had zijn weerslag op de verdeling van het werk binnen het arrondissement⁷¹. Ook vanuit de PCRK kwamen eveneens bezwaren tegen de wijze waarop de instellingen waren vertegenwoordigd.

Ageerde het Genootschap nu alleen uit eigenbelang tegen de komst van aparte reclasseringsverenigingen op levensbeschouwelijke grondslag? Deze voor de hand liggende gevolgtrekking moet worden bestreden. Het Genootschap zag zich weliswaar geconfronteerd met twee landelijk werkende concurrenten, die op basis van het evenredigheidsbeginsel het hun toekomende eisten, maar dat was niet het voornaamste motief waarom het Genootschap bezwaren had tegen de komst van levensbeschouwelijke instellingen. De bezorgdheid van het Genootschap omtrent de ontwikkeling van het reclasseringswerk was oprecht. Ook tegen de komst van allerhande liefdadigheidsinstellingen op het terrein van de reclassering had het Genootschap immers stelling genomen. Dit was logisch, nu hierdoor het werkteerrein van de reclassering metterdaad verbrokkelde. De levensbeschouwelijke differentiatie bracht een concentratie van inspanningen te weeg rond aparte, landelijk opererende instellingen. De organisatie van het particulier initiatief werd er in feite overzichtelijker door. Wat kan het Genootschap daar dan op tegen hebben gehad? Waarschijnlijk dit, dat de behoefte aan autonomie samenwerking tussen de instellingen belemmerde. Het algemeen belang van de reclassering kwam op de tweede plaats, na de belangen van de verzuilde instellingen. Dit laatste heeft repercussies gehad op het functioneren van de VvRI. Deze koepelorganisatie, die was bedoeld als orgaan van samenwerking, had als gevolg van de verzuiling, weinig gemeenschappelijke belangen te behartigen.

3. Categoriële differentiatie

Naast een levensbeschouwelijke differentiatie, die volgde op de toestroom van particuliere instellingen naar het reclasseringswerk, trad ook een werkinhoudelijke - *categoriële* - differentiatie op. De Moderne Richting in het strafrecht dicteerde straffen op maat, aangepast aan de individuele misdadiger, opdat de straf een optimale beveiliging van de samenleving zou zijn. Zo ging men in de eerste decennia van de twintigste eeuw steeds meer onderscheidingen tussen verschillende groepen delinquenten onderkennen⁷². Verschillende categorieën delinquenten behoorden door strafrechtspleging en reclassering, ieder op specifieke wijze te worden bejegend.

70 Inv. nr. 947: brief van RKRK-penningmeester van het hoofdbestuur, J.H.W. Schmedding aan de secretaris van RKRK, H.F.J.M. Manders, dd. 8-6-1921, waarin hij aan Manders vroeg, of het raadzaam was, bij de regering op 'eene juistere en billijkere vertegenwoordiging' aan te dringen.

71 Jaarverslag RKRK 1921, p. 4. en jaarverslag RKRK 1930, p. 5.

72 Naast de al eerder opgekomen differentiatie tussen volwassenen en kinderen, mannen en vrouwen, werden onder meer ook psychopaten, gewoontemisdadigers, zedendelinquenten en alcoholisten als van elkaar te onderscheiden categorieën van delinquenten gezien.

Vanaf 1886 kon de rechter gelasten dat een ontoerekeningsvatbare dader ter bescherming van de samenleving in een inrichting werd opgenomen⁷³. Aan deze regeling kleefde een aantal bezwaren waarvan het niet verwonderlijk is dat deze juist in de eerste decennia van de twintigste eeuw actueel werden. In deze periode, waarin men op zoek ging naar nuancerings in het strafrecht, zag men zich geconfronteerd met een te rigide regeling van het strafrecht ten aanzien van psychopaten⁷⁴. De invoering van de Psychopatenwet moest aan dit probleem een einde maken. De wet zoals deze uiteindelijk in 1925 door de Kamer werd goedgekeurd, bood de rechter de mogelijkheid om een op het individuele geval toegespitste combinatie te maken van straf en dwangverpleging⁷⁵. De uitvoeringsregeling van de Psychopatenwet sloot op een aantal punten aan bij de al bestaande uitvoeringsregelingen voor de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling. Indien de rechter een dader ter beschikking had gesteld, was de minister de eindverantwoordelijke voor de uitvoering van die maatregel. Dwangverpleging kon plaatsvinden in een daartoe bestemd rijksasiel, maar de voorkeur werd gegeven aan verpleging in particuliere inrichtingen. De keuze van de inrichting werd mede bepaald door de aard van de afwijking, de godsdienstige overtuiging en de achtergrond van de dader⁷⁶. De aansluiting bij de voorwaardelijke invrijheidstelling was gelegen in het feit dat de minister de bevoegdheid had de door de rechter opgelegde TBR-maatregel te beëindigen. Beëindiging van de dwangverpleging geschiedde doorgaans voorwaardelijk⁷⁷. Aan een particuliere reclasseringsinstelling of aan een rijksreclasseringsambtenaar werd het verlenen van hulp en bijstand bij naleving der voorwaarden opgedragen⁷⁸.

Op 8 mei 1924 werd de Centrale Vereniging ter behartiging der maatschappelijke belangen van Zenuw- en Zielszieken opgericht. Deze instelling zou zich gaan bezighouden met het verstrekken van adviezen en met bemiddeling⁷⁹. Net als de PCRV had de Centrale Vereniging een soort koepelfunctie. Naast de 'eigen'

73 Krankzinnigenwet: Wet van 27-4-1884, Stb. 96.

74 Tot 1925 kende ons strafrecht slechts twee categorieën delinquenten: de geheel toerekeningsvatbaren en de geheel ontoerekeningsvatbaren. In de praktijk echter kreeg de rechter te maken met vele varianten en gradaties van krankzinnigheid die zich nauwelijks in het dichotome wettelijke stelsel lieten onderbrengen.

75 Wet van 28-5-1925, Stb. 221; gewijzigd bij Wet van 21-7-1928, Stb. 251. Het bijbehorende psychopatenreglement werd gegeven bij K.B. van 28-9-1928, Stb. 386.

76 Art. 2 Psychopatenreglement.

77 Art. 13 leden 1,2 Psychopatenreglement.

78 Art. 14 lid 2 jo. 130 Psychopatenreglement. Het toezicht kon zich ook uitstrekken over personen aan wie de dwangverpleging voorwaardelijk was opgelegd.

79 Inv. nr. 1256: *Voorlichtingsbrochure over de Centrale Vereniging ter behartiging van de maatschappelijke belangen van Zenuw- en Zielszieken* (februari 1928), p. 5. De Centrale Vereniging was de opvolger van de op 23-4-1917 door Dr J.H. Schuurmans Stekhoven opgerichte vereniging Maatschappelijk Werk bij Zenuwlijden en Krankzinnigheid. Deze instelling had een ruimer doelstelling, maar moest in 1924 wegens gebrek aan baten worden opgeheven. Vooral het in beheer hebben van eigen verpleeginrichtingen was de instelling opgebroken. Omdat wel behoefte aan zo'n instelling bestond, werd een nieuwe vereniging opgericht. Zie S. van der Kwast, 'Vijftig plus: de geschiedenis van de dr. F.S. Meijersvereniging' in Idem (red.), *Het einde van onbegonnen werk? Vijftig jaar sociaal psychiatrisch reclasseringswerk van de dr. F.S. Meijersvereniging* (Meppel 1974) 11-29, p. 11.

afdelingen konden ook rechtspersonen opteren voor het lidmaatschap⁸⁰. Teneinde hulpbehoevenden gemakkelijk in staat te stellen de benodigde voorlichting te krijgen, werden consultatiebureau's opgericht die doorgaans waren ondergebracht bij de gemeentelijke geneeskundige diensten. Een onbezoldigd psychiater gaf leiding aan zo'n bureau, dat werd bemand door enkele maatschappelijk werksters. Zij moesten netwerken opbouwen met verpleeginrichtingen. Het Centraal Bureau van de Centrale Vereeniging trad aldus in contact met meer dan zestig instellingen voor sociale zorg, die zich onder meer bezighielden met hulpverstrekking aan zwakzinnigen, psychopaten, doofstommen, epileptici, zwakke- en hulpbehoevende bejaarden. De Centrale Vereeniging fungeerde in de eerste plaats als doorgeefluik. Zelf nam zij niet deel aan sociaal psychiatrische interventies (afgezien van de afdelingen die daarnaast zelfstandig als sociaal psychiatrische instelling actief waren). De activiteiten van de Centrale Vereeniging werden in de eerste plaats door de lagere overheden gesubsidieerd.

Hoe raakte deze algemeen werkende instelling nu betrokken bij het reclaseringswerk? Toen eind 1928 de besluiten tot uitvoering van de artikelen 37c en 37d van het Wetboek van Strafrecht in werking traden, legde de Centrale Vereeniging vrijwel direct daarop de bereidverklaring af, waarmee zij zich openstelde voor het ontvangen van opdrachten vanwege de Minister van Justitie. Binnen de verenigingsdoelstelling paste hulp- en steunverlening aan voorwaardelijk terbeschikking gestelden en voorwaardelijk uit de TBR ontslagenen⁸¹. Zo nu en dan kregen consultatiebureau's gevallen waarin om een psychiatrisch voorlichtingsrapport *pro Justitia* werd gevraagd. Daarnaast hielden zij toezicht op voorwaardelijk uit de TBR ontslagen personen. Ruim twee jaar lang was de Centrale Vereeniging de enige instelling die zich met deze bijzondere vorm van reclaseringshulp aan 'justitiepatiënten' bezighield. In 1931 legde ook de RKRV een bereidverklaring af.

De betrokkenheid van de Centrale Vereeniging bij de reclasering groeide snel. Niet in de laatste plaats kwam dit doordat de Centrale Vereeniging zich tevens ontfermde over 'grensgevallen'; dat wil zeggen personen die niet binnen de termen van het Psychopatenreglement vielen, maar wel een gering geestelijk defect hadden⁸². In 1932 zond de Centrale Vereeniging de bereidverklaring krachtens de Reclaseringsregeling 1915 en de Uitvoeringsregelingen VV en VI in. Tenslotte strekten de bemoeienissen van de Centrale Vereeniging zich ook uit over *onvoorwaardelijk* uit het psychopatenasiel ontslagenen. In deze gevallen fungeerde de Centrale Vereeniging derhalve als reclaseringsinstelling in zuivere zin. Het contact tussen reclassent en Centrale Vereeniging was vrijwillig.

80 Inv. nr. 1279: Art. 6 Statuten Centrale Vereeniging enz. In 's-Gravenhage trad de Dr Schroeder van der Kolk-stichting op als afdeling. Op soortgelijke wijze beschikte de Centrale Vereeniging in Haarlem over de diensten van de Spaarnestichting en in Apeldoorn was de Wilhelmina Stichting actief als afdeling. Te Assen en Rotterdam waren 'eigen' afdelingen opgericht.

81 Van der Kwast, *Vijftig plus*, p. 16. Belangrijke aanzet tot het afleggen van die bereidverklaring is waarschijnlijk geweest dat de voorzitter van de Centrale Vereeniging, F.S. Meijers, een sterke interesse had in forensische psychiatrie.

82 De Centrale Vereeniging wilde zich voor wat betreft de 'commune reclassent' *per se* beperken tot grensgevallen. Zie: jaarverslag Psychopathenzorg van de Centrale Vereeniging 1932.

4. Reclasseringsraden

In het vorige hoofdstuk is al kort beschreven dat ten tijde van de totstandkoming van de Reclasseringsregeling 1910 in de Kamer is gediscussieerd over de wenselijkheid van de oprichting van zogenaamde reclasseringscommissies. De minister vond dit destijds niet nodig, al hield hij de mogelijkheid tot oprichting op een later tijdstip open. In 1915 werd een nieuwe reclasseringsregeling van kracht die voorzag in de mogelijkheid tot oprichting van reclasseringsraden⁸³. De na-oorlogse reclasseringsinspecteur, M.E. Tjaden, heeft de introductie van de reclasseringsraad in verband gebracht met de toename van het aantal reclasseringsinstellingen. Hierdoor was een orgaan nodig geworden dat de samenwerking tussen plaatselijke instellingen zou stroomlijnen. Als aanvulling hierop zou ik willen wijzen op het feit dat de reclassering vanaf 1915 op meer punten dan voorheen bij verschillende fasen in de strafrechtspleging was betrokken. De reclasseringsraad kon dienen als een orgaan met behulp waarvan de activiteiten van de plaatselijke reclasseringsinstellingen enigszins afgestemd konden worden op de behoeften van de plaatselijke strafrechtelijke gremia⁸⁴. Aanvankelijk verliep de oprichting van de reclasseringsraden stroef. Pas tegen het einde van 1916 werd op initiatief van het Genootschap een aanvang gemaakt met oprichting van een aantal raden⁸⁵. Op plaatsen waar meerdere reclasseringsinstellingen actief waren, konden die instellingen zo'n 'orgaan ter gemeenschappelijke vertegenwoordiging' in het leven roepen⁸⁶.

Ofschoon oprichting van een reclasseringsraad facultatief was, werd de samenstelling ervan nauwkeurig in de reclasseringsregeling gedicteerd. Op deze manier trachtte het departement de bij de strafrechtspleging betrokken instanties invloed te geven op de reclassering. Naast leden die namens reclasseringsinstellingen zitting namen in de raad, waren ook zittende en staande magistratuur vertegenwoordigd, benevens leden van gevangenisbesturen⁸⁷. Ook een aantal taken van de reclasseringsraad was dwingend voorgeschreven in de reclasseringsregeling. Tenslotte dienden de huishoudelijke reglementen der raden, evenals wijzigingen in hun samenstelling, ter goedkeuring aan de minister worden voorgelegd. Vanaf het begin

83 Reclasseringsregeling 1915: K.B. van 13-12-1915, Stb. 504. Zie ook: Bijl. handd. TK 1915-1916, kamerstukno. 192 (Aanvulling en verhooging van het IV de hoofdstuk der Staatsbegroting voor het dienstjaar 1915), nr. 3 (MvT), p. 5-6.

84 M.E. Tjaden, 'De overheid en de reclassering' in: *Reclassering in Nederland* (Utrecht 1963) 81-93, p. 83, Rogier, *Evolutie der reclassering*, p. 56 en Overwater, *De reclassering*, p. 196-197. In een aantal arrondissementen waren reclasseringsinstellingen al eerder overgegaan tot spontane oprichting van commissies van samenwerking. De reclasseringsregeling 1915 bevatte de bepaling dat dergelijke organen als reclasseringsraad erkend konden worden.

85 G.T.J. de Jongh, 'Op z'n elf en dertigst', *Genootschapsblad* 1-10-1916. Op 27-10-1916 deed het hoofdbestuur van het Genootschap een modelreglement aan de afdelingen toekomen dat door het departement was goedgekeurd. Dit werd nodig gevonden in verband met de adviserende taak die de reclassering zou krijgen in het kader van de uitvoering van de nieuwe VI-regeling. Deze maakte de behoefte aan georganiseerde samenwerking tussen de instellingen groter.

86 Art. 11 Reclasseringsregeling 1915.

87 Van Bemmelen, *Van zedelijke verbetering*, p. 227.

heeft het departement naar een zo groot mogelijke uniformiteit in de inrichting der reclasseringsraden gestreefd. Aan hier en daar spontaan opgerichte commissies gaf het departement te kennen dat erkenning als reclasseringsraad slechts dan mogelijk was, indien het door de regering vastgestelde concept-reglement *zonder aanpassingen* zou worden overgenomen⁸⁸.

De kosten die met instandhouding van de raden waren gemoeid, werden door het departement van Justitie vergoed⁸⁹. Aan reclasseringsraden konden bezoldigde krachten worden verbonden die de status van *rijksreclasseringsambtenaar* kregen. De raden moesten de minister, gevangenisbesturen of het Openbaar Ministerie van advies dienen, in zaken als gratie, voorwaardelijke invrijheidstelling of celbezoek door een plaatselijke instelling⁹⁰. Gelet op samenstelling, financiering en takenpakket, kan de reclasseringsraad worden beschouwd als een semi-ambtelijke schakel tussen de verschillende overheidsorganen die bij strafrechtpleging betrokken waren en de particuliere reclasseringsverenigingen⁹¹. De raden moesten het werk tussen de plaatselijke instellingen verdelen. Om redenen, voortvloeiend uit de autonomie-wensen van de instellingen, moesten de raden zich daartoe ook beperken. Inhoudelijke bemoeienis met het reclasseringswerk van de instellingen werd niet gewenst⁹². Toch stimuleerde het departement de ontwikkeling van toezichthoudende taken van de raden. De onderlinge concurrentie tussen reclasseringsinstellingen maakte dit toezicht noodzakelijk, nu een aantal reclassenten als gevolg van die concurrentie tussen wal en schip dreigde te geraken⁹³.

Het departement heeft het aantal in de reclasseringsregeling vastgelegde taken met opzet zo beperkt mogelijk willen houden. Het takenpakket van de raden moest zich in de praktijk ontwikkelen; een proces dat zelfs in 1930 nog niet was voltooid. Aan de ene kant waren de raden een aan het departement adviserend instituut terzake de voorbereiding van de voorwaardelijke invrijheidstelling geworden, terwijl zij aan de andere kant de samenwerking tussen plaatselijk actieve reclasseringsinstellingen moesten bevorderen⁹⁴. De belangrijkste taak was echter van penitentiare aard, dat wil zeggen: voorbereiding van beslissingen tot voorwaardelijke invrijheid-

88 Missive van de Minister van Justitie, dd. 17-7-1916, 3e Afd. D, no. 504 in: *Verzameling besluiten en voorschriften [...] 1916-1917* ('s-Gravenhage 1918), p. 164.

89 Art. 13 Reclasseringsregeling 1915.

90 Art. 12 Reclasseringsregeling 1915.

91 Dit ondanks het feit dat de reclasseringsraden van voor de Tweede wereldoorlog geen publiekrechtelijke status hadden, zoals de raden in de Reclasseringsregeling 1947 kregen. Het departement hield wel contact met de raden. Reclasseringsinspecteur Veenstra was steeds aanwezig op gezamenlijke vergaderingen van reclasseringsraden.

92 A. Fentener van Vlissingen in een toespraak op de algemene vergadering NGZVG, dd. 25-5-1916; in jaarverslag NGZVG 1915, p. 14.

93 Het departement ondersteunde het toezicht vanwege de raden door invoering van 'reclasseringsstaten'. Zie: Archief reclasseringsraad Almelo, inv.nr. 8: verslag vergadering van voorzitters en secretarissen van reclasseringsraden, dd. 14-6-1921. Bij Ministeriële Besluit van 22-10-1918 (ARA 2.09.35.03, inv. nr. 8) werden reclasseringsstaten ingevoerd en '(..) werd vastgesteld dat de verantwoordelijkheid voor een richtige behandeling en hulpverlening op de Raden kwam te rusten'. De voorzitters der Raden waren te spreken over deze samenwerking bevorderende maatregel. Veenstra vond dat 'het toezicht der raden op die instellingen niet mocht worden beschouwd als straf, maar als een heilzame prikkel'.

94 Archief reclasseringsraad Leeuwarden, inv. nr. 21: notulen vergadering van reclasseringsraden, dd. 30-12-1930.

stelling en verdeling van het celbezoek⁹⁵. Over de invulling van de samenwerkingsbevorderende taak was niets naders op papier gezet. De betrokkenheid van de raden bij de voorbereiding van de voorwaardelijke invrijheidstelling vereiste evenwel nauwkeurige regeling. Zo ontstond de situatie dat de taken van de reclasseringsraden, slechts op één punt waren gecodificeerd, zonder dat dit betekende dat de raden zich daartoe zouden moeten beperken⁹⁶. Door de verzuiling en de daaruit voortvloeiende autonomiewensen der instellingen koos een groot aantal raden voor de weg van de minste weerstand en beperkte zich tot uitoefening van de haar wettelijk toegekende bevoegdheden. De betekenis van de vooroorlogse reclasseringsraden is daardoor gering gebleven⁹⁷. De grote verwachtingen die departement en instellingen rond 1916 hadden van de reclasseringsraden ten aanzien van de coördinatie en harmonisering van de ontwikkeling van de reclassing, zijn niet bewaarheid, zo blijkt ook uit het volgende citaat:

'De reclasseeringsraden zijn in hun groei teruggebleven en belemmerd; zij putten immers hun kracht niet uit de zich steeds uitbreidende levensruimte van het reclasseeringswerk, maar leefden als het ware slechts op één long: die van de reclasseering in en om de strafgestichten'⁹⁸.

5. Integratie van reclassing in strafrechtspleging

Onder invloed van de Moderne Richting werd het strafrecht verrijkt met een aantal nieuwe afdoeningsmogelijkheden. In 1915 kwam er een nieuwe rechtsfiguur bij: de voorwaardelijke veroordeling. Andere afdoeningsmodaliteiten zoals de voorwaardelijke invrijheidstelling - en later in 1925 ook de geldboete - werden hervormd, zodat ze vaker toepassing zouden vinden en daarmee een reële plaats binnen de strafrechtspleging zouden krijgen. Deze aanvullingen op het arsenaal van strafrechtelijke sancties had tot gevolg dat de vrijheidsstraf haar centrale positie in het strafrecht verloor. Het was niet langer de enig mogelijke reactie op strafbaar gedrag. Een nieuwe functie van de vrijheidsstraf was die van ondersteuning van nieuwe sancties. Vrijheidsstraf zelf werd *ultimum remedium*⁹⁹. De introductie van nieuwe

95 Dit kwam door de onwil bij de particuliere verenigingen, om meerdere taken aan de reclasseringsraden op te dragen. De gegroeide praktijk ijld na in de na-oorlogse reclasseringsraden, die lange tijd niet veel anders bleven dan VI-tussenstations.

96 *Jaarboek voor Berechting en Reclasseering* 1940, p. 52 e.v.

97 Tot een dergelijke conclusie kwam N. Smits, de secretaris van het Centraal College voor de Reclassing in: 'De reclasseeringsraden het fundament der reclasseeringseenheid' in *MvBR* 1940 (211-214), p. 212. Zie ook: B. van der Waerden (secretaris reclasseringsraad Amsterdam, secretaris van de Amsterdamse genootschapsafdeling en secretaris van de plaatselijke verdelingscommissie voor voorlichtingsrapporten) 'Samenvattend overzicht van de Werkzaamheid der Reclasseeringsraden in 1938', in: *Jaarboek voor berechting en reclasseering* 1940 (52-63).

98 B. van der Waerden 'Samenvattend overzicht van de werkzaamheden der Reclasseeringsraden in het jaar 1939' in: *Jaarboek voor berechting en Reclasseering* 1941, p. 24 e.v.

99 Garland, *Punishment and welfare*, p. 23, zegt hierover: 'Of course it continued to be a sanction of major importance, but it was now deployed in a different manner, for a narrower section of the criminal population and often as a back-up sanction for other institutions, rather than the place of first resort'.

strafsoorten en de daaruit voortkomende verandering van plaats van de vrijheidsstraf, boden de reclassering volop gelegenheid tot integratie in de strafrechtspleging, zo zal in deze paragraaf worden uiteengezet.

5.1. Uitbreiding voorwaardelijke invrijheidstelling

Tegelijk met de invoering van de mogelijkheid tot voorwaardelijke veroordeling werden de mogelijkheden tot voorwaardelijke invrijheidstelling (VI) van gedetineerden vergroot¹⁰⁰. Onder het 'oude stelsel' was het zo dat de beslissing tot voorwaardelijke invrijheidstelling werd genomen door de Minister van Justitie¹⁰¹. Het gevangenisbestuur deed de daartoe strekkende voordracht, onder overlegging van informatie over het verleden van de gedetineerde, zijn gedrag in de gevangenis, het beroep dat hij na zijn invrijheidstelling zou kunnen gaan uitoefenen en of betrokkene van de inkomsten daarvan in zijn eigen levensonderhoud zou kunnen voorzien¹⁰². De voorwaardelijk invrijheidgestelde moest zich onthouden van recidive op straffe van alsnog tenuitvoerlegging van het strafrestant.

De nieuwe VI-regeling week op een aantal punten af van het stelsel van 1889¹⁰³. Wanneer tweederde van de straftijd verstreken was en een veroordeelde minstens negen maanden had gezeten, kwam hij in principe in aanmerking voor voorwaardelijke vrijlating. Gedurende een proeftijd moest hij zich houden aan een aantal aan de VI-beschikking verbonden voorwaarden¹⁰⁴. Nieuw was dat aan de beschikking een aantal bijzondere voorwaarden verbonden kon worden¹⁰⁵. Evenals bij de voorwaardelijke veroordeling berustte het toezicht op naleving der voorwaarden in beginsel bij het Openbaar Ministerie¹⁰⁶. Pompe heeft de reclassering aangewezen als 'levenbrengende factor' van de figuur der voorwaardelijke invrijheidstelling, ook al kwam de voorwaardelijke invrijheidstelling ook na 1915 niet echt tot bloei. De gedachte dat VI meer een gunstkarakter had, dan dat het de samenleving doeltreffend tegen recidive beschermde, had een remmende werking¹⁰⁷. Desondanks had uitbreiding van de mogelijkheden tot VI een positief effect voor de reclassering, dat bestond uit een toename van de betrokkenheid bij

100 De figuur van de VI bestond sinds 1886 maar werd tussen 1889 en 1912 slechts 153 maal toegepast, zo werd in de MvT van het wetsontwerp tot uitbreiding vermeld. De uitbreiding van de mogelijkheden tot VI was bedoeld om het gebruik van deze figuur te populariseren. Zie ook: J.H. Patijn, *De voorwaardelijke invrijheidstelling. Strafrechtelijke en criminologische onderzoeken* deel IX ('s-Gravenhage 1938), p. 298, 398 die aantoonde dat niet alleen de criteria werden verruimd, maar dat ook soepeler werd beslist.

101 Art. 4 lid 1 Uitvoeringsregeling VI: K.B. van 18-8-1889, Stb. 107.

102 Op basis van deze informatie formuleerde het gevangenisbestuur een pre-advies. Zie art. 1. Uitvoeringsregeling VI 1889.

103 Uitvoeringsregeling VI: K.B. van 13-12-1915, Stb. 505.

104 Wet van 12-6-1915, Stb. 247. Art. 15 Sr bepaalde over de proeftijd dat deze in beginsel gelijk was aan de lengte van het strafrestant, met een minimum van een jaar.

105 Art. 15a. lid 2 Sr. Deze voorwaarden konden tussentijds door de minister worden gewijzigd.

106 Art. 15a. lid 3 Sr.

107 W.P.J. Pompe, 'Voorwaardelijke Invrijheidstelling' in: M.Ch. de Jong et al. (red.) *Straffen en helpen. Opstellen over berechting en reclassering aangeboden aan mr dr N. Muller* Amsterdam 1954 (92-98), p. 95-96.

de strafrechtspleging. Het is dus niet verwonderlijk dat Fentener van Vlissingen vol lof was over de VI:

'Zoo ergens, dan is bij dit instituut [...] de reclasseeringsgedachte hoeksteen en grondslag. De bijzondere voorwaarden, het gedrag van den veroordeelde betreffende, strekken tot verzwakking, tot wegneming zoo mogelijk van de oorzaken die tot misdrijf hebben geleid, zij dienen mede en niet in geringe mate, om den ontslagene tot zelfkennis te brengen en hem te doen ervaren, welke verzoeken hij heeft te vermijden. En het bijzondere toezicht, dat op de naleving dier voorwaarden kan worden in het leven geroepen, heeft ten doel de instelling of de persoon, dien den ontslagenen zal moeten leiden en trachten hen te maken tot een ordelijk lid der samenleving [...] door den bedreiging met strafhervatting te omkleeden met zeker gezag dat aan haar leiding moet ten goede komen'¹⁰⁸.

Na advies bij het Centraal College voor de Reclassering (CCR) te hebben ingewonnen, besliste de minister over een voorwaardelijke invrijheidstelling. Het CCR besteedde de voorbereiding van de adviezen uit aan de reclasseringsraden die op hun beurt weer particuliere instellingen consulteerden. De reclasseringsraad gaf opdracht aan een particuliere instelling om het voorbereidend onderzoek te verrichten. De tussenstap via CCR en raad was bedoeld om een zekere eenvormigheid in het VI-beleid te ontwikkelen. Het feit dat de minister de uiteindelijke beslissing nam, betekent dat hij tot op bepaalde hoogte het beleid van de reclasseringsraden kon sturen en derhalve ook invloed had op de instellingen.

5.2. Invoering van de voorwaardelijke veroordeling

Nadat de ministers J.A. Loeff en P.W.A. Cort van der Linden zich al eerder met de voorbereiding van een regeling van de voorwaardelijke veroordeling (VV) hadden beziggehouden, was het uiteindelijk minister E.R.H. Regoût¹⁰⁹ die in 1912 een daartoe strekkend wetsvoorstel aan de Kamer voorlegde¹¹⁰. Het wetsontwerp behelsde het voorstel, de rechter de mogelijkheid te geven een straf korter dan een half jaar voorwaardelijk uit te spreken. Bij zo'n uitspraak zou de rechter een aantal voorwaarden kunnen opleggen waaraan de veroordeelde zich, gedurende een nader te bepalen proeftijd, zou moeten houden. Met invoering van de voorwaardelijke veroordeling wilde de minister een tweetal doelen realiseren. In de eerste plaats wenste de minister een alternatief voor korte vrijheidsstraffen te creëren. Naast dit proces-economische motief werd gehoopt dat een voorwaardelijk veroordeelde meer gemotiveerd aan zelfverbetering zou werken indien hem een voorwaardelijke straf als zwaard van Damocles boven het hoofd hing.

Het nieuwe aan het voorstel-Regoût ten opzichte van eerder ingediende ontwerpen was dat het toezicht over voorwaardelijk veroordeelden aan particuliere reclasseringsinstellingen was opgedragen. De koppeling tussen voorwaardelijke

108 Fentener van Vlissingen, 'Het Genootschap in de twintigste eeuw', p. 62.

109 Edmond Robert Hubert Regoût, geb. 4-6-1863 te Maastricht, overl. 18-1-1913 te 's-Gravenhage.

110 Wetsontwerp tot vaststelling van nadere strafrechtelijke voorzieningen, betreffende veroordelingen, waarbij de straf tenzij de rechter later anders bepaalt, niet wordt ondergaan.

veroordeling en particulier initiatief was de spil van het voorstel-Regoût¹¹¹. Bij de parlementaire behandeling werd hiertegen bezwaar gemaakt. Zowel de Kamer als de Raad van State hadden moeite met het feit dat *particuliere* instellingen belast zouden worden met het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden¹¹². Regoût schreef naar aanleiding van de kritiek van de Raad van State dat het voordeel van deze constructie was dat overbelasting van het politieke en justitiële apparaat voorkomen zou kunnen worden. Hij wilde het toezicht dus op basis van pragmatische motieven aan het particulier initiatief overlaten¹¹³. Hij kreeg bijval van de zijde van de reclasseringsinstellingen.

Na 1913 werd het - in verband met het overlijden van Regoût - even stil rond de voorwaardelijke veroordeling. In mei 1914 deed de commissie van rapporteurs verslag over het voorstel. Regoûts ambtsopvolger, B. Ort kreeg te maken met dezelfde bezwaren welke destijds al naar voren waren gebracht. Ort wijzigde daarop de redactie zodanig dat de particuliere instellingen in plaats van met toezicht, met *hulp- en steunverlening* belast waren. In zijn versie van het ontwerp stond het toezicht dus niet langer op zichzelf, maar mocht dit alleen worden uitgeoefend in het kader van hulpverlening aan de voorwaardelijk veroordeelde. In de uiteindelijke regeling tenslotte kwam de term 'toezicht' niet meer voor. Het *toezicht* op naleving der voorwaarden berustte formeel bij het Openbaar Ministerie. Dit zou er in de praktijk op neerkomen dat door de politie gecontroleerd zou worden. Deze - door de minister niet gewenste - gang van zaken kwam in de begindagen van de VV daadwerkelijk voor. Sommige parketten gingen via voorgedrukte formulieren informatie opvragen bij plaatselijke politiebureau's¹¹⁴.

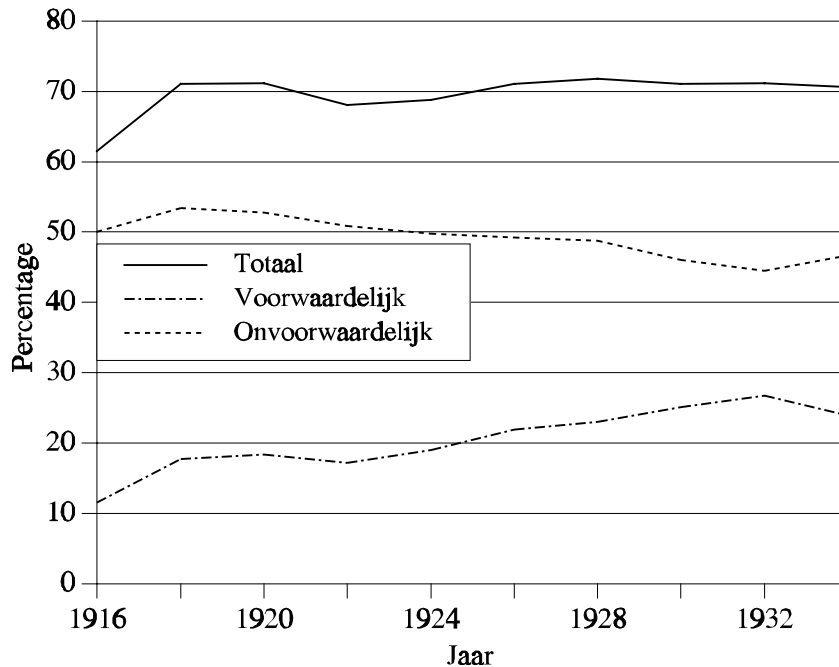
111 A.J.J. Goedemans, 'De wetgever en het toezicht van de reclassering' in: S. van der Kwast (red.) *Het einde van onbegonnen werk? Vijftig jaar sociaal psychiatrisch reclasseringswerk van de Dr F.S. Meijersvereniging* (Meppel 1974) 70-79, p. 70-71.

112 De kamerleden associeerden de term toezicht, die in eerdere versies van het wetsontwerp werd gebruikt, met een continu bespioneren van voorwaardelijk veroordeelden. De terminologische schermutselingen in het parlement gaven in de praktijk aanleiding tot misverstanden, zo signaleerde Overwater, *De reclassering*, p. 279: 'De woorden "hulp en steun" sterken de veroordeelde in zijn opvatting dat "voorwaardelijk veroordeeld" synoniem is met "vrijspraak" en wekken in hem de overtuiging dat de instelling in het vonnis genoemd, zelfs verplicht is hem onderstand te verlenen. Bemerkt hij dan bij latere kennismaking dat de beloofde "hulp en steun" betekent, dat hij zich gedurende de gestelde tijd heeft te houden aan het getrouw naleven van de bijzondere voorwaarden, dan is dat een desillusie'. Ook later is - vanuit de reclassering - ten tijde van de doelstellingendiscussie ten onrechte het argument aangevoerd dat reclasseringswerkers geen toezicht op hun cliënten mochten houden volgens de wet.

113 A.J.J. Goedemans, *De wetgever en het toezicht*, p. 74.

114 Deze situatie duurde tot midden 1918. Bij circulaire dd. 26-6-1918, 3e Afd. D, no. 500 (ARA 2.09.35.03, inv. nr. 7) werden de parketten door de Minister van Justitie ontheven van hun toezichthoudende taak over naleving der bijzondere voorwaarden. Dit werd overgedragen aan het Centraal Bureau van de VvRI dat via plaatselijke correspondenten overtredingen meldde aan het departement. De minister wees er op dat politietoezicht in strijd was met de bedoelingen van de wet. Hij vestigde de aandacht op art. 19 lid 1 Uitvoeringsregeling VV dat het mogelijk maakte het toezicht aan een reclasseringsinstelling op te dragen. Zie Missive van de Minister van Justitie, dd. 26-4-1917, 3e Afd. D, no. 502 in: *Verzameling besluiten en voorschriften [...] 1916-1917* ('s-Gravenhage 1918), p. 191 en Overwater, *De reclassering*, p. 300.

Figuur 3.2: Gevangenisstraffen van één maand tot een jaar, uitgedrukt in percentages van het totaal aantal opgelegde gevangenisstraffen



Bron: J.H. Patijn, *De voorwaardelijke invrijheidstelling*, p. 389.

De wettelijke basis voor de *hulp- en steunverlening* door de particuliere reclasseringsinstellingen was te vinden in artikel 14 lid 2 van het Wetboek van Strafrecht¹¹⁵. De reclasseringsinstellingen moesten zich naar analogie van de reclasseringsregeling apart bereid verklaren tot het verlenen van die hulp, alvorens zij voorwaardelijk veroordeelden kregen toegewezen¹¹⁶. Het dubieuze karakter van de verlening van hulp en steun, blijkt uit het feit dat de instellingen gehouden waren de minister op de hoogte te houden van de handel en wandel van de voorwaardelijk veroordeelde¹¹⁷. In de eerste plaats was deze bepaling in het leven

115 Art. 14 lid 2 Sr luidde: 'De Rechter kan, indien hij daartoe termen vindt, bij zijn bevel aan eene in het Rijk gevestigde inrichting [...] opdragen aan den veroordeelden ter zake van de naleving der bijzondere voorwaarden, hulp en steun te verlenen'.

116 Art. 6. Uitvoeringsregeling VV. Voor hun inspanningen ontvingen de instellingen subsidie (artt. 9-11 Uitvoeringsregeling VV). De artt. 23 en 24 gaven een leidraad voor het verlenen van bijstand. Het uitgangspunt was dat de reclasseringsmedewerker een '(..) op vertrouwen gegronde persoonlijke band met de veroordeelde legde'. Deze band zou tot stand moeten komen door een regelmatig contact waarbij de hulpverlener zich op de hoogte stelde van de omstandigheden waarin de betrokkene en zijn gezin verkeerden.

117 Art. 8 Uitvoeringsregeling VV.

geroepen om controle op de besteding van de subsidiegelden mogelijk te maken, maar zij werkte natuurlijk wel controle vanwege particulieren in de hand. Formeel gezien hielden de instellingen geen toezicht. Uit hoofde van de hun opgedragen taken waren zij echter wel de eerst aangewezenen om van overtredingen van voorwaarden op de hoogte te geraken. Zij werden geacht hierover te rapporteren aan de Minister van Justitie. In de praktijk ging het er steeds meer op neerkomen dat de reclassering - strikt genomen, *contra legem*, maar evengoed conform de bedoeling van de minister - toezicht hield¹¹⁸.

Een belangrijk punt van verschil tussen de VV en de VI was dat de wet in het geval van voorwaardelijke invrijheidstelling de mogelijkheid openliet om een bijzonder toezicht in het leven te roepen dat door een particuliere reclasseringsinstelling uitgeoefend zou kunnen worden¹¹⁹. Bij voorwaardelijke invrijheidstelling werd toezicht door particuliere instellingen kennelijk niet zo'n probleem gevonden als bij de voorwaardelijke veroordeling¹²⁰. Qua inhoud was het toezicht op voorwaardelijk invrijheidgestelden exact hetzelfde als bij de verlening van hulp en steun bij de voorwaardelijke veroordeling¹²¹. Voor het houden van toezicht ontvingen de instellingen die zich daartoe hadden bereidverklaard, een aparte subsidie.

De mogelijkheid van de voorwaardelijke veroordeling werd in 1915 in het Wetboek van Strafrecht opgenomen¹²². Vanaf dat moment kon de rechter gevangenisstraffen van minder dan een jaar, voorwaardelijk opleggen. De veroordeelde mocht zich gedurende een door de rechter vast te stellen proeftijd niet schuldig maken aan nieuwe strafbare feiten¹²³. Overtreding van deze algemene voorwaarde werd bestraft met alsnog tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf¹²⁴. Naast de algemene voorwaarde kon de rechter bijzondere, op het geval

118 Zo beschouw ik dan ook Mullers' opmerking over het 'toezicht' door de reclassering in het kader van de voorwaardelijke veroordeling niet als *slip of the pen*. Zie: N. Muller, *Actie voor de ontwikkeling van de reclasseering: Hooger subsidie noodig, uitgaande van het Nederlandsch Genootschap tot Zedelijke Verbetering der Gevangenen, de Vereeniging van Reclasseringsinstellingen, de Roomsche Katholieke Reclasserings Vereeniging, het Leger des Heils en het Verbond van de Vereenigingen Pro Juventute* (z.p. 1929), p. 6.

119 Art. 15a lid 4 Sr.

120 Art. 21 Uitvoeringsregeling VI schreef over de betrokkenheid van de particuliere reclassering voor: 'De instellingen verschaffen aan Onzen Minister van Justitie en aan het Centraal College voor de Reclassering zoo mogelijk alle verlangde inlichtingen en bescheiden, haar *bijzonder toezicht* en de daaraan onderworpen voorwaardelijk invrijheidgestelden betreffende. Zij brengen omtrent het gedrag van elken voorwaardelijk in vrijheid gestelde te wiens aanzien het bijzonder toezicht aan hen is opgedragen, rapporten uit aan den Officier van Justitie. Van elke gewichtige overtreding van voorwaarden, welke te harer kennis komt, zoomede van andere buitengewone voorvallen, welke kennis zij voor Onzen Minister van belang achten, doen zij onverwijld mededeeling aan den Officier van Justitie'.

121 Zo blijkt uit vergelijking van de artt. 26 en 27 Uitvoeringsregeling VI over het toezicht met de artt. 23 en 24 Uitvoeringsregeling VV over de verlening van bijstand.

122 Wet van 12-6-1915, Stb. 247. De bijbehorende Uitvoeringsregeling VV werd gegeven bij K.B. 13-12-1915, Stb. 506.

123 In beginsel mocht de proeftijd niet langer duren dan twee jaar.

124 Bij overtreding van de voorwaarden, kon het OM aan de rechter om tenuitvoerlegging verzoeken (14f Sr). In plaats van tenuitvoerlegging van het voorwaardelijk strafdeel kon de rechter ook een waarschuwing aan de justitiabele geven (art. 14c Sr). Voordat een beslissing genomen werd, moest de betrokkene worden gehoord (art. 14i lid 3). Indien een 'toezichthouder' was aangewezen moest ook hij van tevoren worden gehoord.

toegespitste voorwaarden uitspreken¹²⁵. Net als de uitbreiding van de voorwaardelijke invrijheidstelling, steunde ook het instituut van de voorwaardelijke veroordeling op betrokkenheid van de particuliere reclassering. Deze heeft op haar beurt de betrokkenheid bij de uitvoering aangewend om hechter met de strafrechtspleging verweven te raken¹²⁶.

5.3. Voorlichtingsrapportage

De beide nieuwe maatregelen konden niet zomaar worden toegepast. Het antwoord op de vraag of iemand voor een voorwaardelijke invrijheidstelling, dan wel voor een voorwaardelijke veroordeling in aanmerking kwam, was mede afhankelijk van zijn persoonlijkheid en overige omstandigheden. Hierover moest de beslissende instantie (de minister of de rechter) informatie krijgen. Het inwinnen van dit soort informatie was in het geval van voorwaardelijke invrijheidstelling een taak voor de reclasseringsraden in samenwerking met de gevangenisbesturen¹²⁷. Bij de voorwaardelijke veroordeling was deze taak bij uitsluiting opgedragen aan rijksambtenaren die daarvoor speciaal waren aangesteld¹²⁸. De particuliere reclasseringsinstellingen waren in formele zin niet, of slechts zijdelings bij de samenstelling van voorlichtingsrapporten betrokken. Zij konden slechts door de rechter of de reclasseringsraad worden aangewezen voor het uitoefenen van toezicht of het verlenen van hulp en steun bij het nakomen van bijzondere voorwaarden. De praktijk bleek echter sterker dan de leer, want al snel raakten reclasseringsinstellingen betrokken bij de vervaardiging van voorlichtingsrapporten. Met name in de beginperiode gebeurde dit voor een deel op initiatief van de instellingen zelf. Zij vonden dat de instelling die later het toezicht over een voorwaardelijk in vrijheid gestelde of veroordeelde zou krijgen, van te voren haar visie op de zaak moest kunnen geven.

In dit verband moet bovendien worden bedacht dat onderzoek naar de persoonlijkheid van de verdachte voor de particuliere reclassering niet nieuw was. Vanaf de eerste jaren van de twintigste eeuw had de reclassering informatie ingewonnen, teneinde de kans op succes van de reclasseringspoging van te voren in te kunnen schatten. Terecht werd er binnen de particuliere reclassering op gespeculeerd dat met het aanbod, de vraag van justitiële zijde vanzelf zou ontstaan¹²⁹.

125 Art. 14a Sr. Art. 14c lid 1 noemde apart als op te leggen bijzondere voorwaarde, vergoeding van de door het delict veroorzaakte schade. Bijzondere voorwaarden hadden tot doel, het gedrag van de justitiabele te verbeteren (art. 14c lid 2).

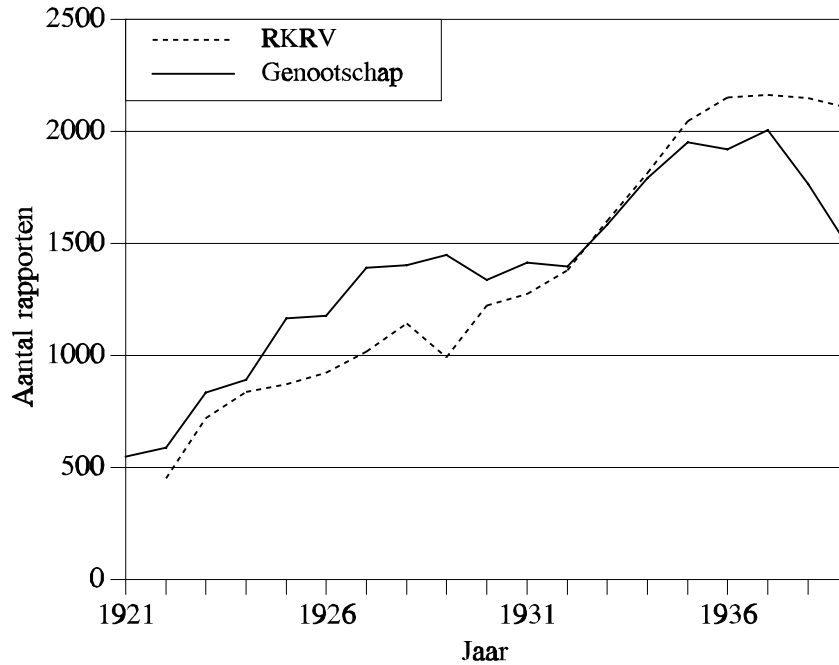
126 M.E. Tjaden, 'Voorwaardelijke Veroordeling' in: M.Ch. de Jong et al. (red.) *Straffen en helpen. Opstellen over berechting en reclassering aangeboden aan mr dr N. Muller* (Amsterdam 1954) 41-57, p. 57.

127 Artt. 2 sub 1 en 3, art. 4 Uitvoeringsregeling VI.

128 Artt. 5 lid 3 en 19 lid 2 Uitvoeringsregeling VV. Formeel was de OvJ de enige instantie die opdracht tot samenstelling van zo'n voorlichtingsrapport kon geven, wanneer hij voornemens was tegen een verdachte een voorwaardelijke veroordeling te eisen.

129 De Amsterdamse genootschapsafdeling meldde een gestadige stijging van het aantal voorlichtingsrapporten dat op verzoek van de justitiële instanties werd uitgebracht. In 1920 was dit de helft, in 1922 werd twee derde van het totaal aantal rapporten op verzoek uitgebracht. De statistieken van de Haagse afdeling geven een gelijksoortige ontwikkeling te zien: in 1922 was in 22% van de gevallen door OM of rechter om rapportage gevraagd, in 1923 in 23%, in 1924 in 38% en in 1925 in 45% van de gevallen. Zie: jaarverslag

Figuur 3.3: Groei van het aantal uitgebrachte voorlichtingsrapporten voor de Tweede Wereldoorlog



Bron: Jaarverslagen Genootschap en RKRV.

Genootschapsvoorzitter Fentener van Vlissingen zag op dit punt een glansrol voor de reclassering weggelegd. Hij hoopte dat het zo ver zou komen dat de reclasseringsinstelling, waaraan een voorwaardelijk te veroordelen verdachte zou worden toegewezen, adviezen zou kunnen gaan uitbrengen over de op te leggen voorwaarden¹³⁰. De vertegenwoordiger van de reclasseringsinstelling moest de gelegenheid krijgen de rechter omtrent de op te leggen bijzondere voorwaarden te adviseren¹³¹. De particuliere reclassering hield zich al vrij snel na de invoering van de voorwaardelijke veroordeling bezig met de vervaardiging van voorlichtingsrapporten, ook

NGZVG 1924, p. 20, 1925, p. 19.

130 Toespraak A. Fentener van Vlissingen, ter opening van de algemene vergadering NGZVG, dd. 25-5-1916, (opgenomen in jaarverslag NGZVG 1917, p. 17-18).

131 Jaarverslag NGZVG 1916, p. 34. In een circulaire die het genootschapshoofdbestuur aan de afdelingen stuurde, op 7-9-1916, werden de afdelingen geattendeerd op de nieuwe taken die hen wachtten ten aanzien van het uitbrengen van adviezen in zaken van voorwaardelijk ontslag en voorwaardelijke veroordeling, respectievelijk aan gevangenisbesturen en aan het parket.

al was die taak niet aan haar opgedragen¹³². Reeds in 1920 werd het merendeel der rapporten uitgebracht door particuliere reclasseringsambtenaren.

Aanvankelijk moest de rechterlijke macht wennen aan het instituut van de voorlichting over de persoon van de dader. De eerste resultaten van de voorwaardelijke veroordeling vielen tegen en sommige rechters hadden niet veel op met voorlichtingsrapportage¹³³. De reclassering heeft er bij de rechterlijke macht op aangedrongen dat reclasseringsinstellingen, aan welke een voorwaardelijk veroordeelde zou worden toevertrouwd, hun raadgevende stem ten aanzien van de op te leggen voorwaarden zouden kunnen laten horen¹³⁴. Een belangrijke stimulans voor de inburgering van het voorlichtingsrapport in het strafproces, is de introductie van de politierechter geweest, in 1921¹³⁵. De politierechter kreeg relatief lichte vergrijpen te berechten, waarvoor in veel gevallen een voorwaardelijke straf op zijn plaats was. Ten tweede nam de *unus*-rechtspraak al snel een hoge vlucht, zodat in korte tijd veel zaken door de alleensprekende rechter moesten worden afgedaan. Onder hoge tijdsdruk was verantwoord recht doen moeilijk. Voorlichtingsrapporten konden onder deze omstandigheden goede diensten bewijzen¹³⁶. Het is voor een belangrijk deel de verdienste geweest van N. Muller¹³⁷ dat rechtspraak en reclassering na 1923 nader tot elkaar zijn gekomen. Muller, zelf politierechter te Amsterdam en hoofdbestuurslid van het Genootschap, streefde naar meer begrip voor elkaars standpunten, behoeften en opvattingen. Gaandeweg evolueerde de inhoud van de voorlichtingsrapporten van een pleitnota naar een meer objectief onderzoeks-

132 Muller schreef in 1921: '(...) het terrein van den voorlichtingsdienst is thans een gebied waarover tusschen rijksambtenaar en particulier initiatief gestreden wordt'. Zie jaarverslag NGZVG 1921, p. 8 en p. 14.

133 G. Th. Kempe, *Reclassering in onze samenleving*, p. 30.

134 Jaarverslag VvRI 1918, p. 3. Op p. 20-23 is de brief die de VvRI aan de rechterlijke macht schreef, als bijlage opgenomen.

135 Wet van 5-7-1921, Stb. 833 tot vereenvoudiging van de rechtspleging in lichte strafzaken.

136 C. Kelk, 'Van liefdadigheid naar verzakelijk beleid', in C. Fijnaut (red.), *Reclassering, Horizon 2000* (Arnhem 1988) 11-50, p. 19 en Kempe, *Reclassering in onze samenleving*, p. 30.

137 J.A. Janse de Jonge, *Om de persoon van de dader. Over straftheorieën en voorlichting door de reclassering* Pompereeks dl. 4 (Arnhem 1991), p. 15 e.v., bestempelt Muller terecht als grondlegger van de moderne reclassering. Nico Muller werd geboren op 8-10-1879. Hij studeerde rechten in Utrecht, waar prof. David Simons zijn leermeester was. Na zijn afstuderen in 1901, promoveerde hij aan de G.U. Amsterdam, bij de progressief-liberale jurist Van Hamel. Muller toonde een sterke interesse in de sociologische en psychologische aspecten van criminaliteit. In zijn proefschrift, *Biographisch-aetiologisch onderzoek over recidive bij misdrijven tegen den eigendom* (1908), probeerde hij het verband aan te tonen tussen sociaal-economische omstandigheden als armoede, woningnood en werkloosheid enerzijds en misdaad anderzijds. Na zijn promotie werd hij substituut-griffier in het Amsterdamse Gerechtshof. Hij sloot zich aan bij de Amsterdamse afdeling van het Genootschap. Tussen 1915 en 1930 fungeerde Muller als rechter te Alkmaar, vanuit welke positie hij pleitte voor *unus iudex*-rechtspraak en specialisatie van de strafrechter. Vanaf 1930 was hij politierechter te Amsterdam. Bewust zag Muller af van een 'carrière' binnen de rechterlijke macht. In 1949 ging hij met pensioen. Tussen 1909 en 1959 was hij lid van het hoofdbestuur van het Genootschap. In zijn hoedanigheid van secretaris, startte hij in 1922 met uitgave van het *Maandblad voor Berechting en Reclassering* dat het forum werd, waarin hij zijn ideeën over de reclassering uiteenzette.

verslag, dat niet alleen positief maar ook negatief voor een verdachte kon uitvallen¹³⁸. Deze objectiviteit werd in de beginperiode van de voorlichtingsrapportage nogal eens veronachtzaamd door de opstellers van rapporten. De rechter werd vaak alleen dan van informatie voorzien, indien één der instellingen bereid was de betrokken verdachte onder haar hoede te nemen. Het doel dat in die gevallen met een voorlichtingsrapport werd beoogd, was de rechter van de reclassabiliteit van een verdachte te overtuigen¹³⁹. In de vroege voorlichtingsrapporten werd niet geschroomd de rechter uitgebreid te adviseren over de aard en de mate van straf die vanuit reclasseringsoptiek gewenst leek. Van een gestructureerd reclasseringsplan was in elk geval nog geen sprake¹⁴⁰. Om de voorlichtingsrapporten voor de rechter bruikbaar te maken, moest bij de opstelling ervan de nodige objectiviteit worden betracht. De kwaliteitseisen brachten sommigen binnen de reclassering ertoe, te stellen dat voorlichtingsrapporten bij voorkeur door deskundige (beroeps-)krachten behoorden te worden opgesteld.

Betrokkenheid van de reclasseringsraden bij voorlichting

De reclasseringsraden hadden een belangrijke taak bij de voorbereiding van voorwaardelijke invrijheidstelling. De vervaardiging van voorlichtingsrapportage werd door de raad gedelegeerd aan een particuliere instelling¹⁴¹. Met de opstelling van voorlichtingsrapporten in het kader van een eventuele voorwaardelijke veroordeling, hadden de reclasseringsraden aanvankelijk geen bemoeienis. Begin jaren twintig wilde de minister hierin verandering brengen. Gebleken was namelijk dat in lang niet alle gevallen waarin een voorwaardelijke straf kon worden opgelegd, een voorlichtingsrapport werd uitgebracht¹⁴². Teneinde een sluitend stelsel te krijgen, behoorde de verantwoordelijkheid voor het uitbrengen van *alle* voorlichtingsrapporten in handen van de reclasseringsraden gelegd te worden. Onder auspiciën van de raden zouden verdelingscommissies actief moeten worden, die alle binnengekomen aanvragen om voorlichting onder de instellingen verdeelden¹⁴³. De instellingen zouden de rapporten terugzenden aan de verdelingscommissie, die ze vervolgens ter hand stelde aan de instantie die het rapport had aangevraagd (rechter of officier van justitie). In de visie van de minister kon de verdelingscommissie op die manier tevens toezicht houden op de wijze waarop het werk door de instellingen verricht werd. Nu de commissies, met een officieel

138 Kempe, *Reclassering in onze samenleving*, p. 221 e.v.

139 *Ibidem*, p. 64 en p. 89-90.

140 *Ibidem*, p. 217.

141 Overwater, *De reclassering*, p. 296.

142 Ministeriële circulaire dd. 26-5-1921, 3e Afd. D no. 911, gericht aan de reclasseringsraden. In de circulaire die de minister hierover uitbracht stelde hij vast dat: 'De vrije ontwikkeling van de toepassing der artt. 14a. en volgende van het Wetboek van Strafrecht heeft tot nu toe niet geleid tot een systematische inschakeling van een [zoodanigen] voorlichtingsdienst'.

143 De reden waarom niet de reclasseringsraden *in pleno* het voorlichtingswerk zouden moeten gaan verdelen, maar verdelingscommissies, was dat voorlichtingsrapporten zo snel mogelijk moesten worden uitgebracht. Een kleine commissie werd daartoe meer doelmatig geacht. Deze commissie zou overigens wel een officieel vastgelegde taak en verantwoordelijkheid moeten krijgen, met bijbehorende bevoegdheden ten opzichte van de instellingen.

karakter, onder de reclasseringsraden ressorteerden, zou daarmee *en passant* een versterking van de positie der raden ten opzichte van de instellingen worden bereikt. De reclasseringsraden zelf reageerden verdeeld op het voorstel. G.A.M. de Bruyn¹⁴⁴ juichte het toe dat de positie van de reclasseringsraden zou worden versterkt. Hij vreesde echter dat de te nemen maatregel niet ten goede kwam aan de ontwikkeling van het particulier initiatief. De in te stellen verdelingscommissies zouden commissies van reclasseringsambtenaren worden, waarin de bij de raad werkende rijksreclasseringsambtenaar een te grote invloed kreeg, zo stelde De Bruyn¹⁴⁵. Het Genootschap was er zonder meer op tegen. In zijn optiek kwam de voorlichting bij effectuering van het plan, vrijwel geheel in handen van de rijksreclassering, hetgeen nadelig zou zijn voor de ontwikkeling van het particulier initiatief¹⁴⁶.

Ondanks de geopperde bezwaren werden veel van de voorlichtingsrapporten na 1921 door of via *commissies van voorlichting* uitgebracht. Deze commissies - wier oprichting door het departement was voorgeschreven - bestonden uit ambtenaren die in dienst van meerdere plaatselijke reclasseringsinstellingen hun werkzaamheden verrichtten¹⁴⁷. De aangestelde reclasseringsambtenaren besteedden het grootste deel van hun tijd aan het schrijven van voorlichtingsrapporten. Al snel was het zo dat het voorlichtingswerk voor het grootste deel door bezoldigde krachten werd gedaan¹⁴⁸. In de praktijk echter kwam van een versterking van de positie van de reclasseringsraden weinig terecht. De verdelings- en voorlichtingscommissies namen een vrij zelfstandige positie in. Van inhoudelijke controle op de rapporten was geen sprake. Dit zouden de instellingen waarschijnlijk ook niet hebben geaccepteerd. Wel werd de verdeling van het werk onder de instellingen beter geregeld¹⁴⁹.

Voorlichting bij andere zaken dan VV en VI

Voorlichtingsrapportage kwam niet alleen van pas bij de voorbereiding van voorwaardelijke invrijheidstelling of van een eventuele voorwaardelijke veroordeling. Ook op andere strafrechtelijke terreinen ging men gebruik maken van voorlichtingsrapporten. Sedert de aanvang van de Eerste Wereldoorlog kreeg Nederland

144 In zijn hoedanigheid van voorzitter van de reclasseringsraad Rotterdam. Daarnaast was hij voorzitter van het genootschapshoofdbestuur.

145 Archief reclasseringsraad Almelo, inv. nr. 8. De minister stelde zich voor dat de bezetting van de verdelingscommissie zich door een roulatiesysteem per kwartaal zou wijzigen. Consequentie hiervan was dat de rijksreclasseringsambtenaar de enige was die permanent zitting had in de verdelingscommissie. Op dezelfde vergadering benadrukte reclasseringsinspecteur Veenstra dat het niet de bedoeling was dat het particulier initiatief schade zou lijden door de circulaire.

146 'Wie zal den Rechter over de beklagden inlichten,' *Genootschapsblad* (1921), p. 18.

147 Jaarverslag NGZVG 1925, p. 13.

148 Zie bijvoorbeeld jaarverslagen RKRK 1931, p. 9 en 1937, p. 8. In 1931 werd bij de RKRK al 80% van de voorlichtingsrapporten uitgebracht door beroepskrachten.

149 N. Smits (secretaris CCR), 'De reclasseringsraden, het fundament der reclasseringseenheid', *MvBR* (1940) 211-214, p. 213.

te maken met een toename van de criminaliteit¹⁵⁰. Met name in 1918 ontstonden als gevolg van deze toename, capaciteitsproblemen. Niet alleen bleven veel zaken door het Openbaar Ministerie onvervolgd, maar ook de gevangenis capaciteit bleek onvoldoende om alle vonnissen te executeren. Teneinde de geloofwaardigheid van het strafrecht niet in gevaar te laten komen, zag de Minister van Justitie zich genoodzaakt tot indiening van een noodwet, waarin gebroken werd met het beginsel van de eenzame opsluiting¹⁵¹. Artikel 1 van deze wet bepaalde dat straffen in beginsel ook in gemeenschap konden worden ondergaan. Het tweede artikel stelde de minister in de gelegenheid ook andere plaatsen dan gevangenissen of huizen van bewaring aan te wijzen als mogelijke plaatsen voor het ondergaan van een opgelegde straf¹⁵². Zo werden bijvoorbeeld delen van de gevangenissen te Veenhuizen en Scheveningen geschikt gemaakt voor de tenuitvoerlegging van detentie in gemeenschap¹⁵³. Ofschoon het hier ging om een noodgreep, betekende dit wel (het begin van) een breuk met de strikt doorgevoerde cellulaire opsluiting¹⁵⁴. De reclassering werd betrokken bij de selectie van gedetineerden die eventueel - gezien hun persoonlijkheid en gedrag - in aanmerking zouden komen voor plaatsing in één van de strafkampen¹⁵⁵. De reclassering bracht hierover voorlichtingsrapporten uit aan het Openbaar Ministerie¹⁵⁶. Ook langs deze weg voltrok zich dus een proces waarin de reclassering gaandeweg intensiever bij de strafrechtspleging betrokken raakte.

Daarnaast werden voorlichtingsrapporten gebruikt om na te gaan of een verzoek tot omzetting van een gevangenisstraf in een geldboete gehonoreerd kon worden¹⁵⁷. Kennis omtrent de persoon en de sociale omstandigheden van een veroordeelde kwam evenzeer van pas in de praktijk rond de verstrekking van bewijzen van goed zedelijk gedrag. In principe was het voor een veroordeelde onmogelijk ooit nog een bewijs van goed gedrag te krijgen van de gemeentelijke autoriteiten. Veel potentiële werkgevers verlangden echter het vertoon van zo'n bewijs. Op initiatief van het Genootschap waren in Amsterdam, Utrecht en 's-Gravenhage beoordelingscommissies in het leven geroepen. Deze waren samengesteld uit gemeente-ambtenaren en vertegenwoordigers van reclasseringsinstellingen. Na ingesteld onderzoek - waarvan een reclasseringsrapport het resultaat was - adviseerde de beoordelingscommissie aan welke veroordeelden een bewijs van goed zedelijk

150 Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 540, schrijft dat tijdens de Eerste Wereldoorlog het aantal veroordelingen met bijna 400% toenam, onder meer als gevolg van overtredingen van distributiewetten en smokkel.

151 Het beginsel van de cellulaire detentie was vastgelegd in de Beginselenwet gevangeniswetten van 14-4-1886, Stb. 62.

152 Wet van 22-11-1918, Stb. 607.

153 Petersen, *Gedetineerden onder dak*, p. 478-479.

154 In 1929 werd de gemeenschappelijke detentie in een aantal gevallen ook onder normale omstandigheden toegestaan. Wet van 25-6-1929, Stb. 361, ook bekend als de *Tweede Wet Donner*. Uitgebreid over deze wet: Petersen, *Gedetineerden onder dak*, p. 473-495. Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 541-542, signaleert het - uit nood geboren - begin van de breuk met het cellulaire stelsel.

155 Het Genootschap en de RKRV hadden om betrokkenheid bij de selectie verzocht. Zie: *Weekblad van het Recht* (11-12-1918), no. 10334 en no. 10337.

156 Jaarverslag NGZVG 1918, p. 7.

157 Jaarverslag NGZVG 1921, p. 11.

gedrag kon worden verstrekt¹⁵⁸. Met de invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering kreeg de officier van justitie de beschikking over de mogelijkheid om bepaalde zaken voorwaardelijk niet te vervolgen. Tot een sepôt zou de officier kunnen besluiten na advies en rapport van een reclasseringsinstelling. Het toezicht op de naleving van de aan het sepôt verbonden voorwaarden kwam in handen van een reclasseringsinstelling¹⁵⁹.

6. Subsiëring volgens de Reclasseringsregeling 1915 en de daarop toegepaste kortingen

Met de invoering van de Reclasseringsregeling 1915 veranderde tevens het systeem van subsidiëring. Het onderscheid tussen gewone en algemene subsidie bleef in stand¹⁶⁰. De gewone subsidie werd toegekend ten behoeve van definitief ontslagenen¹⁶¹. Nieuw was echter dat hulp aan gezinnen van gedetineerden subsidiabel was geworden¹⁶². De mogelijkheid die in de Reclasseringsregeling 1910 werd geboden, 'in buitengewone gevallen', algemeen subsidie te ontvangen ten behoeve van de algemene werkzaamheid, was in de praktijk meer regel dan uitzondering geworden. Deze algemene subsidie werd voornamelijk aangevraagd om er bezoldigde krachten mee aan te trekken. In de nieuwe reclasseringsregeling werden de mogelijkheden tot het verkrijgen van algemene subsidie dan ook uitgebreid, althans in formele zin¹⁶³.

De nieuwe subsidiëring verraaft een departementale voorkeur voor het patronaat als reclasseringsmiddel. Krachtens de Reclasseringsregeling 1915 hadden instellingen recht op een vergoeding van zestig procent van de gemaakte kosten. Indien echter patronaat werd uitgeoefend, kreeg de instelling tachtig procent vergoed¹⁶⁴. De patronaatssubsidie bestond uit een vergoeding van kleine uitgaven die uitoefening van het toezicht met zich meebracht.

Schema 3.1: subsidiëring reclassering volgens de Reclasseringsregeling 1915

158 Jaarverslag NGZVG 1921, p. 13.

159 Jaarverslag NGZVG 1925, p. 22-23.

160 Art. 17 Reclasseringsregeling 1915.

161 Art. 20 Reclasseringsregeling 1915. Nog steeds werd de subsidie per reclasseringsgeval toegekend. De aanvraag moest binnen drie maanden na aanvang der reclasseringspoging aan het departement zijn gedaan, onder overlegging van inlichtingenformulieren.

162 Art. 30 Reclasseringsregeling 1915 en kamerstukno 192, nr. 3, p. 5. Op een besluit tot gezinsondersteuning werd het CCR gehoord. Gezinsondersteuning behoorde uitzondering te blijven, '(...) wijl de scheiding tusschen armenzorg en reclassering nimmer uit het oog mag worden verloren'.

163 Art. 19 Reclasseringsregeling 1915. Instellingen konden, gehoord het CCR, aanspraak maken op een vergoeding van driekwart van de kosten, verbonden aan de algemene werkzaamheid. Met name werden genoemd, de bezoldiging van plaatsingsagenten, algemene patroons, het personeel van plaatsingsbureau's en de reis- en bureaustkosten van deze personen (art. 36 Reclasseringsregeling 1915.)

164 Art. 23 Reclasseringsregeling 1915. Deze bepaling stimuleerde intensieve bijstand aan ontslagenen. In beginsel kreeg de reclasseringsinstelling drievijfde van de gemaakte kosten per geval, vergoed. Werd de ontslagene onder de hoede van een patroon geplaatst dan bedroeg de vergoeding evenwel viervijfde van de gemaakte kosten.

Art. 17, 18	Verplegingssubsidie	Ondersteuningssubsidie
<p>Gewoon Voor ieder geval afzonderlijk aan te vragen tbv. alle vormen van hulpverlening, zoals verstrekken van kleding, onderdak, reisgeld, handelswaren, verlening van borgstelling, tegemoetkoming in huishuur, tegemoetkoming in kosten kostgangerschap, huur van hulpmiddelen tbv. uitoefening van bedrijf.</p>	<p>(Art. 24) Bedrag: max. 50 cent per persoon per dag. In bijzondere gevallen max. 75 cent per dag. In beginsel voor de duur van een half jaar, eventueel te verlengen tot een jaar.</p>	<p>(Art. 23, 24) Bedrag: Centraal College v.d. Reclasseering besliste over toekenning van bedragen hoger dan 40 gulden. Bedragen hoger dan 300 gulden werden bij K.B. toegekend. In de regel werd 60 procent van de door de instelling gemaakte onkosten vergoed. Indien patronaat als reclasseringsinstrument werd gebruikt, werd 80 procent van de uitgaven gesubsidieerd. Art. 31 bepaalde dat de patronaatsubsidie diende tot vergoeding van de kleine uitgaven aan de uitoefening van het patronaat verbonden.</p>
<p>Bijzonder</p>	<p>(<i>vervallen; zie art. 17</i>)</p>	<p>(<i>vervallen; zie art. 17</i>)</p>
<p>Algemene subsidie (Art. 19). Werd toegekend voor bemoeiingen in verband met plaatsingswerk en andere algemene onkosten verbonden aan de werkzaamheid van een instelling. Art. 36 Recl. Reg. 1915 bepaalde dat de subsidie 75 procent bedroeg van het bedrag dat een instelling in een jaar spendeerde aan de bezoldiging van plaatsingsagenten, algemene patroons en van het personeel van plaatsingsbureau's en de reis- en bureaunkosten van deze personen. Voor aanstelling van personeel moest de minister goedkeuring verlenen. Over de werkzaamheden van de bezoldigde personen oefende de minister toezicht uit (art. 37). In verband met de financiële toestand van een instelling kon de Minister ook andere algemene kosten van een instelling subsidiëren (art. 38).</p>		

Met invoering van de patronaatssubsidie haakte de overheid in op het beleid van het Genootschap om werkende leden aan te trekken. Dit initiatief moest in de visie van de minister gestimuleerd worden:

'Voldoening schenkt het, dat niet zelden als patroons optreden personen uit den werkmansstand, die de moeilijkheden en gevaren voor de aan hen toevertrouwen zoo van nabij kennen'¹⁶⁵.

De sociale afstand tussen werkende leden en reclassenten was doorgaans kleiner dan die tussen bestuursleden en reclassenten. Een bezwaar dat in dit opzicht aan de Reclasseringsregeling 1910 had gekleefd, was dat de vergoeding voor werkende leden niet onder te brengen was in een van de subsidiesoorten. Daardoor was het patronaat door werkende leden in zijn ontwikkeling geremd¹⁶⁶.

Bezuinigingen op subsidie remmen de ontwikkeling

De ontwikkeling van de reclassering is sterk gestimuleerd door de subsidiëring. Tezelfdertijd was de subsidiëring ook de remmende factor in de uitbouw van het reclasseringswerk, door een aantal bezuinigingsmaatregelen dat de overheid gedwongen was te nemen. In 1914 zag de overheid zich - in verband met de Eerste

165 Kamerstukno. 192, nr. 3, p. 5.

166 Overwater, *De reclassering*, p. 231.

Wereldoorlog - voor het eerst genoodzaakt op de reclassering te bezuinigen¹⁶⁷. Na de Eerste Wereldoorlog konden de overheidsuitgaven niet naar het oude niveau terugkeren en bleef spaarzaamheid, ook voor de reclassering, noodzakelijk. De Minister van Justitie riep de reclasseringsinstellingen in 1921 op tot verregaande zuinigheid¹⁶⁸.

De reclasseringsinstellingen klaagden dat de slechte financiële omstandigheden de ontwikkeling van het werk hinderden en dat verdere bezuiniging op de reclassering tot hogere criminaliteit en vollere gevangenissen zou leiden, hetgeen weer hogere uitgaven tot gevolg zou hebben¹⁶⁹. In 1928 leefde de economie enigszins op, evenwel zonder dat dit tot een verhoging van de reclasseringssubsidie leidde. Naar aanleiding van het uitblijven van die verhoging beleefde de reclassering haar eerste protestbijeenkomst¹⁷⁰. De zeventig deelnemers namen een motie aan, waarin stopzetting van de bevroezingspolitiek werd geëist. Gewezen werd op de wettelijke verankering van voorlichtingsrapportage en reclasseringstoezicht. Reclassering was - naast een taak van mensenliefde - als onderdeel van het strafrecht, evenzeer een staatszaak geworden, zodat de overheid gehouden was de nodige middelen ter beschikking te stellen. Voortdurende bezuiniging remde het proces van 'nauwe aaneensluiting, overal in den lande, tusschen strafrechtspraak en reclasseering'¹⁷¹.

De protestbijeenkomst wekte de aandacht van de volksvertegenwoordiging en resulteerde in een verhoging van de post reclassering met een bedrag van vijftigduizend gulden¹⁷². Even werd de hoop gevestigd op een herstel van de subsidiëring naar het peil zoals dat in de reclasseringsregeling 1915 was vastgelegd. Ofschoon de justitiebegroting over 1930, onder druk van de volksvertegenwoordiging, beterschap beloofde liet de minister weten dat desondanks niet op verhoging van de subsidie gerekend kon worden. In plaats van de verwachte stabilisering werd de reclassering geconfronteerd met een onaangename verrassing. Rond het midden van 1931 vond bij de uitbetaling van de algemene subsidie over uitgaven van 1930 een korting plaats. De uitgaven waren echter destijds gefiatteerd door het departe-

167 Jaarverslag NGZVG 1914, p. 31-32. De minister kondigde aan dat met bezuinigingen rekening moest worden gehouden. De voor de instellingen belangrijke algemene subsidie zou over 1915 waarschijnlijk worden ingekrompen. Ondersteuningssubsidie zou slechts de helft van de uitgegeven bedragen dekken en ook de kosten voor verpleging zouden met een vijfde minder worden gesubsidieerd.

168 Begrotingen voor 1922 dienden zo snel mogelijk ter beoordeling aan het departement te worden ingezonden en zouden pas na een grondige analyse worden goedgekeurd. ARA 2.09.35.03, inv. nr. 8: circulaires van 22-4-1921, 3e Afd. D, no. 700; 5-8-1921, 3e Afd. D, no. 764 en circulaire van 14-12-1921, 3e Afd. D, no. 700.

169 Jaarverslagen VvRI 1921, p. 6 en 1923, p. 4-6 (brief aan de Minister van Justitie), Van Bemmelen, *Van zedelijke verbetering*, p. 239 en 'Werkelijke en schijnbare bezuiniging', *MvBR* (1923), nr. 1.

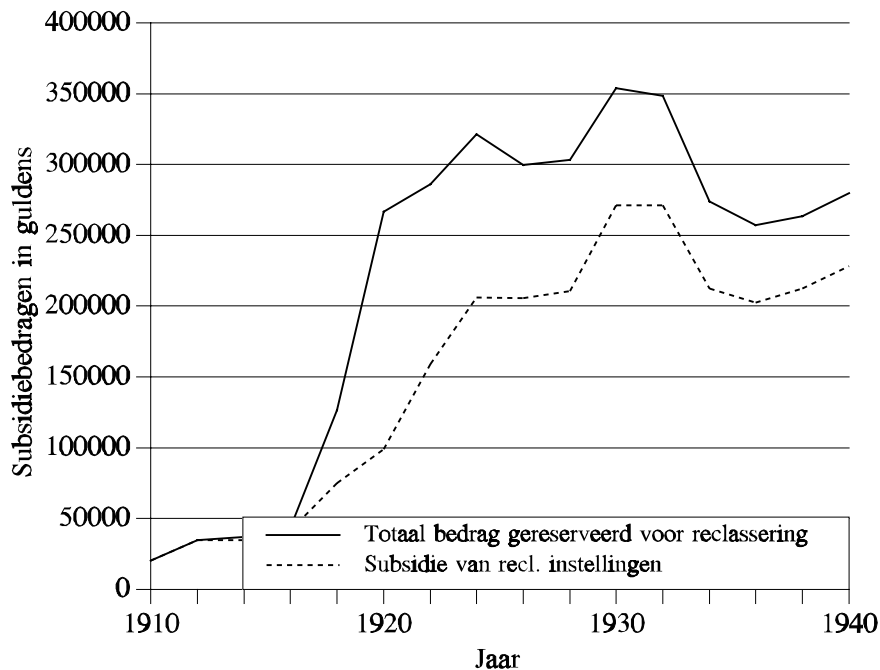
170 Deze protestbijeenkomst werd op 21-3-1929 op initiatief van het Genootschap te Utrecht gehouden. Alle grote reclasseringsverenigingen namen er aan deel. Zie: Muller, *Actie voor de ontwikkeling van de reclasseering*.

171 Muller, *Actie voor de ontwikkeling van de reclasseering*, p. 4, 9.

172 Toespraak van voorzitter G.A.M. de Bruyn, dd. 2-11-1929, bijlage bij jaarverslag NGZVG 1928, p. ii.

ment, zodat de reclassering er op had mogen vertrouwen dat zij de toegezegde subsidie ook daadwerkelijk zou ontvangen¹⁷³.

Figuur 3.4: Bedragen in guldens, uitgetrokken op justitiebegrotingen voor de jaren 1910-1940



Bron: Bijl. A (Staatsbegrotingen), Handd. TK, hoofdstukken IV. (Vergaderjaren 1910/1911-1939/1940)

De subsidiëring van de salarissen van bezoldigde krachten was gekoppeld aan de salarissen van rijksambtenaren. Steeds wanneer in de jaren dertig kortingen op ambtenarensalarissen plaats hadden, werd dit in subsidiebedragen aan de reclasseringsinstellingen doorberekend. Instellingen werden geacht op de salarissen van hun ambtenaren dezelfde korting toe te passen. Wilden ze dit niet, dan kwam een ruimhartiger salariëring voor eigen rekening¹⁷⁴. Genootschapsvoorzitter G.A.M. de Bruyn merkte op dat de minister goed in de gaten moest houden dat de

173 Toespraak van voorzitter G.A.M. de Bruyn, dd. 23-6-1932, bijlage bij jaarverslag NGZVG 1931, p. vii-viii.

174 Inv. nr. 1461: missive van de Minister van Justitie aan de reclasseringsinstellingen, dd. 7-3-1934. Per 1-1-1934 was de tijdelijke korting. In plaats daarvan kwam een blijvende korting van 10 % op alle salarisschalen. Zie ook brief van 13-11-1933, alsmede: inv. nr. 952 (derde omslag): circulaire van de Minister van Justitie aan de instellingen, dd. 4-1-1936. Bij K.B. van 4-12-1935, Stb. 690, was per 1-1-1936 een salarisverlaging van 5 % voor rijksambtenaren ingevoerd die ook gevolgen had voor de overheidssubsidiëring aan de instellingen.

reclassering in voorbije jaren al fors had moeten inleveren. Bovendien financierde een aantal reclasseringsinstellingen zelf hun bezoldigde krachten. De teneur van zijn kritiek op de bezuinigingen op reclassering was dat het departement zichzelf tekort deed door op de reclassering te bezuinigen:

'In precies dezelfde mate als men de reclasseering zou sluiten, zou men de gevangenen moeten heropenen die in de laatste jaren gesloten werden',

aldus De Bruyn. Reclassering diende een maatschappelijk belang. Door daling van recidive verdienden investeringen in reclassering zichzelf in feite terug¹⁷⁵. De taken die de reclassering op verschillende plaatsen in de strafrechtspleging had toebedeeld gekregen, konden haar niet zonder problemen worden afgenomen. De Bruyn deed de suggestie dat een deel van de opbrengst van geïnde geldboeten ten goede zou komen aan de reclassering¹⁷⁶. Het bij de reclassering levende gevoel dat 'subsidies van regel, uitzondering leken te worden'¹⁷⁷, vormde in 1931 aanleiding tot het plan een landelijke inzamelingsactie onder de bevolking te houden. De eerste nationale reclasseringscollecte werd op 18 mei 1935 gehouden. De opbrengst zou onder de bij de VvRI aangesloten instellingen worden verdeeld als aanvulling op het ingekrompen budget¹⁷⁸.

7. Professionalisering. Verhouding tussen rijks- en particuliere ambtenaren

Particuliere reclasseringsambtenaren

Door de subsidiëring waren de reclasseringsinstellingen in staat, bezoldigde krachten aan te trekken. Het departement van Justitie vergoedde in beginsel vijfenzeventig procent van de salariskosten. Vooral het Genootschap, en later ook de RKRv, zagen de toekomst van de reclassering vooral in de inzet van zoveel mogelijk bezoldigde reclasseringswerkers¹⁷⁹. Als ideaal had men voor ogen, een situatie waarin door het hele land een kader van bezoldigde deskundige krachten beschikbaar was. Onder leiding van dat beroepskader zouden vrijwillige medewerkers hun werk verrichten¹⁸⁰.

175 In *Wat wil de reclasseering?*, een propagandabrochure van het Genootschap uit 1930, wordt op hetzelfde gewezen. Reclassering bewees goede diensten aan de beveiliging van de samenleving. Gesuggereerd werd dat er een rechtstreeks verband bestond tussen een gestage afname van de omvang der gevangenisbevolking en de mate waarin de reclassering door de overheid werd ondersteund.

176 Toespraak van voorzitter G.A.M. de Bruyn, dd. 20-6-1931, bijlage bij jaarverslag NGZVG 1930, p. iii-iv. In gelijke zin, de open brief aan minister en Tweede Kamer, in: *MvBR* (1930), p. 285-287.

177 Citaat uit jaarverslag PCRv 1934, p. 4-5.

178 Zie jaarverslagen VvRI 1935, p. 11-12; 1936, p. 15-17; 1937, p. 14; 1938, p. 12-13; 1939, p. 18-19; 1940, p. 18-19 en J. Markerink, *De gestie der vereeniging*, p. 18, 43.

179 Aan beroepskrachten werd zoveel belang gehecht dat het Genootschap, toen het departement van Justitie daar geen geld voor had, reclasseringsambtenaren op eigen kosten aanstelde. Jaarverslagen NGZVG 1924, p. 8 en 1925, p. 7.

180 Jaarverslag NGZVG 1926, p. 6.

De eerste bezoldigde kracht was in 1902 op eigen kosten door de Amsterdamse afdeling van het Genootschap aangesteld. Deze ging zich vooral bezighouden met het zoeken naar werk voor ontslagen gevangenen. In de daarop volgende jaren werden bezoldigde krachten niet zozeer aangetrokken ten behoeve van de nazorg, zoals op grond van de reclasseringsregeling zou mogen worden verwacht, maar juist ten behoeve van de voorlichting aan de rechterlijke macht, ofschoon deze taak formeel aan rijksambtenaren was voorbehouden. Van meet af aan heeft het departement invloed willen uitoefenen op het aanstellingsbeleid van de instellingen. Op subsidiëring van beroepskrachten kon alleen aanspraak worden gemaakt, als de minister de benoeming had goedgekeurd. Voor de Tweede Wereldoorlog ging het hierbij in de eerste plaats om kwantitatieve aspecten van de groep bezoldigde reclasseringswerkers¹⁸¹.

Op een aantal plaatsen in het land, waar verschillende reclasseringsinstellingen actief waren, dwong de overheid verschillende instellingen samen een ambtenaar te delen. Alsof er geen verzuiling bestond, werkte deze ambtenaar voor alle plaatselijk actieve reclasseringsverenigingen. In voorkomende gevallen moest deze gemeenlijke ambtenaar bovendien werkzaamheden in opdracht van het Centraal Bureau van de VvRI verrichten. Deze voorwaarde had het departement uit financiële overwegingen gesteld; ze was zeker niet conform de wensen van de reclasseringsinstellingen. De wens van de RKRK van eigen ambtenaren was een soort *ceterum censeo* in de contacten met het departement van Justitie. Bij herhaling werd het departement verzocht om subsidiëring van eigen, rooms-katholieke ambtenaren, zodat de RKRK geen gebruik van gemeenschappelijke ambtenaren hoefde te maken. Voor de katholieke reclasseringsvereniging was het ondenkbaar dat door haar gebruik zou worden gemaakt van diensten van niet-katholieke ambtenaren:

'Door relatiën met katholieke instellingen, zoowel als van persoonlijken aard, wordt getracht in bovenstaand [plaatsing van justitiabelen] te voorzien. De reclasseering van Katholieken door Katholieken, met de middelen die den katholieken godsdienst ten dienste staan, wordt mede bevorderd. Om deze reden kan zij die taak niet overdragen aan den niet-katholieken plaatsings-agent ter plaatse'¹⁸².

Het departement van Justitie dacht daar echter anders over. Verzoeken om subsidiëring van aanstelling van katholieke ambtenaren werden dan ook vaak afgewezen¹⁸³. Later zwakte de RKRK de dwingende eis van eigen ambtenaren wat

181 Het departement plachte na te gaan in hoeverre aanstelling van een ambtenaar in een bepaald arrondissement noodzakelijk was. Pas na de Tweede Wereldoorlog ging het departement ook kwalitatieve voorwaarden aan de subsidiëring van bezoldigd personeel stellen.

182 Inv. nr. 947: brief van het RKRK-hoofdbestuur aan de Minister van Justitie, dd. 25-2-1921.

183 Zie bijvoorbeeld inv. nr. 947: de beschikkingen van de Minister van Justitie dd. 4-12-1918, 3e Afd. D, no. 618 en 31-3-1921, 3e Afd. D, no. 746. De minister was van mening dat de RKRK evengoed van de diensten van gemeenschappelijke ambtenaren gebruik kon maken. Later werd in overleg tussen hoofdbestuur en reclasseringsinspecteur Veenstra een compromis gevonden krachtens hetwelk aparte katholieke ambtenaren werden aangesteld die voor meerdere RKRK afdelingen zouden moeten gaan werken. Zie jaarverslag RKRK 1918, p. 10.

af¹⁸⁴. Dit hield waarschijnlijk mede verband met inzicht in de beperkte financiële mogelijkheden van het ministerie.

Rijksambtenaren

Naast al of niet gedeelde functionarissen in particuliere dienst was tevens een aantal rijksambtenaren actief op het terrein van de reclassering. De uitvoeringsregeling voorwaardelijke veroordeling voorzag in de aanstelling van rijksambtenaren der reclassering, die tot taak kregen het Openbaar Ministerie bij te staan in de uitoefening van zijn toezicht over voorwaardelijk veroordeelden¹⁸⁵. Daarnaast waren zij belast met het schrijven van voorlichtingsrapporten over verdachten jegens wie het OM voornemens was een voorwaardelijke straf te requiren. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat in ieder arrondissement een ambtenaar werd aangesteld. De Tweede Kamer vond dat teveel en daarom werden er slechts vijf ambtenaren aangesteld¹⁸⁶. Ter ondersteuning van de rijksambtenaren konden plaatselijke reclasseringsagenten worden aangewezen¹⁸⁷. Met plaatselijke agenten had men in de eerste plaats het oog op reclasseringswerkers die in dienst waren van particuliere instellingen. De particuliere reclasseringswerkers konden hierdoor de aan de rijksreclasseringsambtenaren toegekende bevoegdheden als mandatarissen uitoefenen¹⁸⁸. Via deze constructie werd de weg geopend waarlangs de particuliere reclassering - onder verantwoordelijkheid van de rijksreclassering - met uitoefening van het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden kon worden belast. In de praktijk resulteerde dit in een constellatie waarin de rijksambtenaren een tussenschakel gingen vormen tussen OM en particuliere instellingen die met de hulp- en steunverlening waren belast. Het was van het begin af aan de uitdrukkelijke bedoeling van de minister geweest, de rijksambtenaren een bescheiden rol binnen de reclassering

184 Jaarverslag RKRK 1937, p. 9.

185 Hij werd aangesteld door de Minister van Justitie, onder wiens verantwoordelijkheid hij zijn werkzaamheden verrichtte, aldus de artt. 12 en 18 Uitvoeringsregeling VV. Aanstelling van toezichthoudende rijksambtenaren was nodig, nu de Tweede Kamer was gevallen over het aanvankelijke plan het toezicht aan werknemers van particuliere reclasseringsinstellingen op te dragen.

186 Handd. TK 1915-1916, verg. 1-12-1915, p. 376 en bijl. handd. TK 1915-1916, kamerstukno. 192 (Aanvulling en verhooging van het IVde hoofdstuk der Staatsbegroting voor het dienstjaar 1915), nr. 4 (Voorloopig verslag), p. 7. Zie ook: Tjaden, 'De overheid en de reclassering', p. 83 en Overwater, *De reclassering*, p. 286.

187 Ministerieel Besluit van 3-11-1916, no. 500. Deze plaatselijke reclasseringsagenten ontvingen hiervoor een toelage, krachtens art. 17 lid 4 Uitvoeringsregeling VV. Als plaatselijk vertegenwoordiger kwamen in de eerste plaats in aanmerking reclasseringswerkers die in dienst waren van plaatselijke instellingen.

188 Ik meen deze bedoeling te kunnen afleiden uit kamerstukno. 192, nr. 3, p. 4. Art. 19 Uitvoeringsregeling VV droeg de rijksambtenaren op, '(...) opdrachten uit te voeren, welke hun door het Openbaar Ministerie in het belang der uitvoering van [het toezicht dat door het OM wordt uitgeoefend] worden gegeven'.

te laten spelen¹⁸⁹. Dit gold niet slechts voor de nazorg, maar evenzeer voor de voorlichtingsrapportage. Wat de voorlichting aanging, erkende de minister dat:

'(..) de instellingen [...] zich veelal een zelfstandig oordeel [...] willen vormen over den aard van het geval, waarin zij betrokken zullen worden, en zullen zij dus aan het vooronderzoek hebben deel te nemen, in dien zin, dat zij nagaan, welke werkring voor hun client zou zijn te vinden, en waarin de bijstand zou moeten bestaan in verband met de op te leggen bijzondere voorwaarden, die zij wellicht mede zouden kunnen helpen ontwerpen. Uit het voorgaande vloeit voort, dat zoodra bij de uitwerking van een U door het Openbaar Ministerie gegeven opdracht, duidelijk blijkt, welke instelling vermoedelijk met het verleenen van bijstand zal zijn te belasten, deze aanstonds in de verdere voorbereiding betrokken wordt'¹⁹⁰.

De instellingen zouden dus van begin af aan bij het voorlichtingsonderzoek betrokken worden. Overwater betuigde in 1919 zijn instemming met dit beleid, die de noodzakelijke samenhang tussen het patronaat en de voorlichtingsrapportage ten goede zou komen. Op termijn zouden de particuliere instellingen de voorlichting zelfstandig ter hand moeten gaan nemen¹⁹¹.

Verhouding tussen rijks- en particuliere ambtenaren

Overwater constateerde in 1929 een voortdurende competentiestrijd tussen particuliere ambtenaren en rijksambtenaren. Formeel hadden de rijksambtenaren geen leidinggevende taken¹⁹². Uit een aantal dingen blijkt dat zij door de minister waren bedoeld als tijdelijke aanvulling, voor die momenten waarop het particulier initiatief tekort schoot. Rijksambtenaren en particuliere reclasseerders werden geacht hetzelfde werk te doen. Reclasseeringsinspecteur Veenstra maakte in 1921 duidelijk dat het de bedoeling van het departement was het aantal rijksambtenaren uit te breiden ten behoeve van de voorlichting¹⁹³. Dit stuitte op verzet bij de particuliere instellingen. Uitvoering van dat plan zou de verantwoordelijkheid voor de voorwaardelijke veroordeling bijna geheel bij de rijksreclassering leggen. De instellingen vreesden voor het ontstaan van staatsreclassering. Zij waren van mening dat voorlichting geheel in particuliere handen moest komen. Zoniet, dan dreigde het gevaar van scheiding tussen voorlichting en nazorg. De instellingen betoogden dat het beter was wanneer de minister mogelijkheden zou scheppen tot aanstelling van meer particuliere ambtenaren. Dit zou goedkoper zijn en bovendien het gevaar van staatsreclassering doen afnemen¹⁹⁴. De reclasseringsraden zouden de verantwoor-

189 Kamerstukno. 192, nr. 3, p. 3: 'De rechtstreeksche deelneming van ambtenaren aan den [...] reclasseeringsarbeid [...] is van den aanvang af bedoeld als een, zooveel mogelijk tijdelijke, stut van het reclasseeringsgebouw, als een stut, die bestemd is om, wanneer de groei van het particulier initiatief dit te eeniger tijd mogelijk mocht maken, te worden weggenomen'.

190 Ministeriële missive van 30-3-1916, 3e Afd. D, no. 502, in: *Verzameling van besluiten en voorschriften [...] 1916-1917* ('s-Gravenhage 1918), p. 151.

191 Overwater, *De reclassering*, p. 295.

192 *Ibidem*, p. 289.

193 Ministeriële circulaire over de reorganisatie der Voorwaardelijke Veroordeling, dd. 26-5-1921, 3e Afd. D, no. 911.

194 Als argument werd aangevoerd dat een rijksreclasseringsambtenaar het Rijk ongeveer tweemaal zoveel kostte als een particuliere, door de overheid gesubsidiëerde, reclasseerder kostte. Zie: *Genootschapsblad* (juli 1921), p. 18 in noot.

delijkheid (de leiding en het recht van controle) moeten krijgen voor de activiteiten van de particuliere instellingen¹⁹⁵.

De verhouding tussen rijks- en particuliere ambtenaren was tot dan toe onduidelijk gebleven. Naar de letter van de wet hadden de rijksambtenaren andere taken dan zij daadwerkelijk uitoefenden. In de praktijk vormden zij een aanvulling op het particulier initiatief, zodat rijks- en particuliere ambtenaren eigenlijk hetzelfde werk deden. Dit gaf soms aanleiding tot conflicten¹⁹⁶. Binnen de reclassering realiseerde men zich dat sleutelen aan het takenpakket der rijksambtenaren voor de particuliere reclassering niet zonder gevolgen zou blijven. Indien het takenpakket van de rijksambtenaren zou worden uitgebreid, dan betekende dit dat de uitbouw van het particulier stelsel langzamer zou verlopen. Nu binnen de particuliere reclassering de wens tot professionalisering leefde, was men tegen aanstelling van extra rijksambtenaren voor het schrijven van voorlichtingsrapporten. Juist in de betrokkenheid bij de samenstelling van voorlichtingsrapporten, lag voor particuliere instellingen de rechtvaardigingsgrond voor het aantrekken van bezoldigd personeel¹⁹⁷. Voorlichting vereiste nu eenmaal deskundigheid die niet van vrijwillige krachten kon worden gevegd. Als de verantwoordelijkheid voor de voorlichting volledig in particuliere handen zou komen, moest het aantal bezoldigde - particuliere - krachten toenemen. Dit zou met name het functioneren van de reclasseringsorganisatie in de wat kleinere arrondissementen ten goede komen¹⁹⁸. Ik denk dat hier de crux zat. De integratie van de reclassering in de strafrechtspleging bood, ondanks de economische crisis, mogelijkheden tot uitbouw van het apparaat. Als aanvullend argument werd aangevoerd dat scheiding tussen voorlichting en nazorg ongewenst was. De reclassering had bezoldigde krachten nodig voor de voorlichting, maar ook voor het leiding geven aan vrijwillige krachten die zich met patronaat bezighielden. Een voorwaarde voor het uitblijven van inmenging van de rijksreclassering met patronaat was dat de instellingen kwaliteit leverden op dit terrein. Dit betekende dat de instellingen zelf moesten zorgen voor geschoolde leiding over de vrijwillige patroons. Bezoldigde krachten waren de eerst aangewezenen om die leiding aan vrijwilligers te geven. In de praktijk werkten de grote afdelingen in meer of mindere mate volgens een systeem waarin vrijwillige krachten het patronaat uitoefenden onder toezicht van een geschoolde kern van ambtenaren¹⁹⁹.

195 Archief reclasseringsraad Almelo, inv. nr. 8: notulen vergadering van voorzitters en secretarissen van reclasseringsraden, dd. 14-6-1921, p. 12.

196 Muller, 'De positie van de rijksambtenaren der reclassering' *MvBR* (1922) 119-124, p. 120. Muller houdt hier een pleidooi voor het scherper afbakenen van de taken tussen rijks- en particuliere ambtenaren. In dit artikel gaat hij er aan voorbij dat in de wettelijke regelingen wel degelijk een duidelijke taak voor de rijksambtenaren was gereserveerd, maar dat de taakverdeling tussen rijks- en particuliere ambtenaren in de praktijk een andere wending nam, dan de wetgever had bedoeld.

197 Muller in *Genootschapsblad* (juli 1921), p. 17-19.

198 Tot dan toe had de minister subsidie voor het aanstellen van bezoldigd personeel in de rustiger arrondissementen geweigerd. *Genootschapsblad* (april 1920), p. 10. Met name de arrondissementen Assen, Zutphen en Middelburg werden genoemd als delen van het land waar de reclasseringsorganisatie, bij gebreke aan bezoldigde reclasserders, nog niet goed tot ontwikkeling waren gekomen.

199 Overwater, *De reclassering*, p. 291.

Vanuit de reclassering werden pogingen ondernomen om haar betrokkenheid bij het opstellen van voorlichtingsrapporten te vergroten. Naar aanleiding van herhaalde verzoeken hiertoe besloot het departement in 1925, bij wijze van experiment, de voorlichting bij uitsluiting aan particuliere instellingen over te laten²⁰⁰. De aan dit experiment ten grondslag liggende gedachte, dat het primaat van het uitvoerend werk bij het particulier initiatief zou blijven, werd door de reclassering met instemming onthaald. Het welslagen van het experiment was afhankelijk van de financiën die het departement ter beschikking zou willen stellen om - met name in stille arrondissementen - bezoldigde particuliere krachten aan te stellen. De rijksambtenaren zouden zich in het vervolg met inspectie van particuliere reclasseringswerkzaamheden gaan bezighouden. Vooral door de RKRV werd dit gezien als inbreuk op haar autonomie. Binnen het Genootschap daarentegen was men van mening dat die controle er moest zijn, nu de reclassering zich met behartiging van een algemeen belang bezighield²⁰¹. De integratie van de reclassering in de strafrechtspleging had als keerzijde een toenemende bemoeienis van de overheid met de wijze waarop het particulier initiatief de hem opgedragen taken uitvoerde. Het Genootschap realiseerde zich dat deze bemoeienis moest worden geaccepteerd²⁰². Met de invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering in 1926 werd in een uitvoeringsbesluit de voorlichtende taak definitief overgedragen aan de particuliere reclasseringsambtenaren en kregen de rijksambtenaren een controlerende taak²⁰³. De controle op werkzaamheden van het particulier initiatief zou steekproefsgewijs geschieden. Stuitte een rijksambtenaar bij een inspectie op

-
- 200 Inv. nr. 657: ministeriële circulaire, dd. 8-5-1925. De rol van de rijksambtenaren zou met ingang van 2-6-1925 meer controlerend van aard worden. De minister schreef aan de procureurs-generaal dat het zijn bedoeling was '(..)' om bij wijze van proef na te gaan of het particulier initiatief zich thans reeds dermate ontwikkeld heeft, dat voor de voorbereiding en de uitvoering van voorwaardelijke veroordelingen met de hulp der reclasseringsinstellingen kan worden volstaan'.
- 201 Door de medewerking aan de strafrechtspraak was overheidscontrole gerechtvaardigd. 'De Staat ware niet verantwoord als hij op den aard dier medewerking niet effectieve controle en krachtigen invloed oefende'. Zie: 'De Voorlichtingsdienst (Twee belangrijke circulaire's)' *MvBR* (1925) 188-192.
- 202 'De positie van de rijksambtenaren der reclassering' *MvBR* (1922) 119-124 en het artikel: 'Rapporten en patronaat door de particuliere instellingen, contrôle door de rijksambtenaren' *MvBR* (1927) 105-111, p. 106: 'Een afdoende argument voor rijkscontrole is dit: dat het reclasseringswerk in onzen tijd zoo nauw verbonden is met strafrechtspraak en strafstelsel, dat het eenvoudig onmogelijk zonder rijkscontrole kan blijven. Reclassering is deel van strafrechtspraak en strafstelsel en moet dus hetzij door het rijk worden uitgeoefend, hetzij door het rijk gecontroleerd. Voor ons land is gekozen het stelsel van gemengd bedrijf: particulieren arbeid met finantieelen steun en controle van het Rijk. Dit stelsel van gemengd bedrijf schijnt ons voor onzen tijd en in de gegeven omstandigheden het beste en wij verheugen er ons dus over, dat het definitief is aanvaard'.
- 203 Het uitvoeringsbesluit bij de artikelen 147, 177, lid 2 en 310 Sv: K.B. van 24-12-1925, Stb. 486. In het WvSv werd de mogelijkheid geopend voor OM, rechter-commissaris en rechtbank om aan een particuliere reclasseringsinstelling een voorlichtingsrapport te vragen over een verdachte. De kosten die met de vervaardiging van het rapport waren gemoeid, kwamen ten laste van de Staat. De definitieve invoering van de controlerende rijksreclasseringsambtenaren had plaats op 1 maart 1927. Zie inv. nr. 657: ministeriële circulaire's, dd. 24-2-1927 aan reclasseringsinstellingen, reclasseringsraden en procureurs-generaal.

onregelmatigheden, dan rapporteerde hij deze aan de voorzitter van de reclasseringsraad. De controle strekte zich uit over zowel voorlichting als nazorg.

8. De totstandkoming van de Reclasseringsregeling 1947

In de relatief korte tijd dat de reclassering krachtens wettelijke regeling werd gesubsidieerd, was een complex netwerk van particuliere en (semi-)overheidsinstellingen ontstaan. De bezuinigingen waarmee de reclassering te maken kreeg, brachten het Genootschap in 1923 ertoe voor het eerst een reorganisatie van het reclasseringswezen te bepleiten. Op dat moment waren op landelijk niveau drie soorten instanties bij de reclassering betrokken. In de eerste plaats functioneerde een aantal particuliere instellingen. In sommige delen van het land leefden deze in vreedzame coëxistentie. In andere delen daarentegen kon soms nauwelijks aan de gestelde eisen worden voldaan, als gevolg van onderlinge concurrentie en twisten. Daarnaast was een aantal rijksambtenaren actief, terzijde gestaan door adjunct-ambtenaren en rijksagenten der reclassering. Tenslotte was er het Centraal Bureau van de VvRI dat eveneens een landelijk netwerk van relaties onderhield.

Deze in de praktijk gegroeide organisatie was ingewikkeld en duur. Het Genootschap kwam met een voorstel tot inkrimping van rijksreclassering en Centraal Bureau. Met de hierdoor verkregen besparing zou het particulier initiatief kunnen worden versterkt²⁰⁴. Afgezien van verdere bezuinigingen gebeurde er voornamelijk niets. In 1930, een jaar na oprichting van de PCRV die de splitsing naar levensbeschouwelijke gezindten definitief had gemaakt, blies Muller deze discussie nieuw leven in. De financiële vooruitzichten waren immers somber. In het *Maandblad voor Berechting en Reclassering*, constateerde Muller dat de particuliere reclassering als gevolg van verzuiling verworden was tot een organisatorisch monstrem.

In de jaren dertig was het ondenkbaar geworden dat het Genootschap nog langer onderdak zou bieden aan groepen van verschillende gezindten. In de strijd tegen verbroekeling binnen de reclassering moest de verzuiling als *fait accompli* worden erkend. De zoektocht naar behoud van een zekere eenheid werd onder leiding van Muller voortgezet in de richting van versterking van de reclasseringsraden als overkoepelende organen, in de verwachting dat daarmee de bezwaren van de verzuiling geminimaliseerd zouden kunnen worden²⁰⁵. Het reclasseringswerk zou op arrondissementaal niveau moeten worden geconcentreerd, waarbij de raden een spilfunctie zouden krijgen. De hoofdtaak van de reclasseringsraden zou moeten worden, het stimuleren en coördineren van alle particuliere en overheidsinspanningen op het terrein van de reclassering. Zij zouden zeggenschap moeten krijgen over de inhoud van de voorlichtingsrapportage en controle over het particulier

204 N. Muller in *MvBR* (1923) 360-364. Hiermee werd in feite een oud standpunt vertolkt dat ook al bij de totstandkoming van de Reclasseringsregeling 1910 was te horen, toen het Genootschap ageerde tegen de directe overheidsbemoeienis met de reclassering.

205 Zie Muller, 'Over onze Vaderlandsche vrucht', *MvBR* (1939) 316-320, p. 19 en in een redactioneel *MvBR* (1930) 145-153, p. 147. In gelijke zin: Van Bemmelen, 'Eenvoud, uniformiteit en zekerheid', p. 645. Van Bemmelen wilde de reclasseringsraden laten fuseren met de bestaande gevangenisbesturen. Hij hield dus vast aan het penitentiaire accent dat het werk van de raden in de praktijk had gekregen.

initiatief gaan uitoefenen²⁰⁶. Ambtenaren die in dienst waren van meerdere instellingen tegelijk, zouden hun betrekking kunnen voortzetten bij de raden. Muller wilde de reclasseringsraden dus omvormen tot de top van de reclassering op lokaal niveau. De organisatievorm van de reclasseringsraden zou moeten veranderen. Meer dan tot dan toe het geval was geweest, behoorden vertegenwoordigers van de organen van strafrechtspleging zeggenschap binnen de raad te krijgen. Muller dacht hierbij aan de controlerende en inspecterende rijksreclasseringsambtenaren, vertegenwoordigers van rechterlijke macht en gevangenisbesturen. Installatie van vertegenwoordigers van instellingen zou voortaan aan ministeriële goedkeuring onderworpen moeten worden. Boven de arrondissementale reclasseringsraden zou een centraal orgaan moeten komen dat toezicht hield en leiding gaf aan de reclasseringsraden. Gesuggereerd werd dat het Centraal College voor de Reclassering als 'super-reclasseringsraad' dienst zou kunnen doen door algemene richtlijnen op te stellen onder eindverantwoordelijkheid van de Minister van Justitie²⁰⁷. Het Centraal College had de bevoegdheden daartoe reeds in handen²⁰⁸. In dit verband is interessant wat Muller zei over de taak van de minister:

'De taak van den Minister blijft natuurlijk in principe dezelfde: opperleiding en laatste beslissing hebben en geven. De omvang van die Departementale werkzaamheid zou echter geringer kunnen worden dan totnutoe, omdat een deel daarvan zou kunnen worden overgenomen door de Raden en den Centralen Raad of het Centraal College, welk laatste zoo noodig gebruik zou kunnen maken van het reeds bestaande Centraal Bureau'²⁰⁹.

Muller ondervond tegenspraak vanuit de reclasseringsraden zelf. Veel raadsleden meenden dat de reclasseringsraden zich bij uitsluiting behoorden te beperken tot voorbereiding van beslissingen over voorwaardelijke invrijheidstelling en verdeling van het celbezoek, zoals in de praktijk al gebeurde. Het zou ongewenst zijn als de raden daarnaast ook bevoegdheden zouden krijgen bij de voorwaardelijke veroordeling. Met name bestond oppositie tegen Mullers suggestie om de reclasseringsraden behalve adviserende lichamen, tevens vertegenwoordigende instanties te laten zijn. Het plan raden de bevoegdheid te geven om voorlichtingsrapporten te controleren en eventueel zelf te maken, was eveneens onaanvaardbaar. Tenslotte zou de komst van de reclasseringsraad-nieuwe-stijl resulteren in een verdere uitholling van de taken der rijksreclasseringsambtenaren, die steekproefsgewijs de

206 In een redactioneel getiteld 'Nieuwe organisatievorm voor de reclassering' *MvBR* (1930) 237-242, p. 240 schreef Muller: 'Het idee is: Arrondissementsgewijze de particuliere reclassering tot een eenheid te organiseren: eenheid naar binnen (gezamenlijke verantwoordelijkheid voor deugdelijkheid en ontwikkeling van het heele werk in het arrondissement), eenheid naar buiten, zoodat ieder die dat wil (Rechtbank, verdachte) zich simpelweg met wensch of opdracht tot die eenheid kan wenden, waarop als vanzelf die wensch of opdracht wordt gedistribueerd naar de instelling waar zij op haar plaats is'.

207 Jaarverslag VvRI 1940, p. 6. Een artikel met een soortgelijke strekking over de spilpositie die de reclasseringsraden zouden moeten krijgen, verscheen van de hand van N. Smits, de secretaris van het CCR in *MvBR* (1940) 211-214.

208 Art. 57 Reclasseringsregeling 1915 schreef voor dat het CCR een algemeen toezicht op de reclasseringsinstellingen hield. Daarnaast boden artt. 58 en 59 voldoende mogelijkheden voor het CCR om als centrale reclasseringsraad actief te worden.

209 N. Muller, 'Hoe kan de eenheid in het reclasseringswerk verkregen worden?', *MvBR* (1940), p. 231.

voorlichtingsrapporten controleerden. De tegenwerpingen tegen de reclasseringsraad nieuwe stijl, zoals Muller deze voor zich zag, waren steeds te herleiden tot de angst voor inbreuken op de autonomie van de particuliere instellingen. Gesteld als de verzuilde instellingen waren op hun 'soevereiniteit' zouden zij controle op hun werkzaamheden vanwege de reclasseringsraden nooit geaccepteerd hebben. Controle uitgeoefend door rijksreclasseringsambtenaren was minder bedreigend dan controle door een 'lichaam ter gemeenschappelijke vertegenwoordiging'²¹⁰.

PCRv-voorzitter Dooyeweerd keerde zich tegen het plan van Muller. De PCRv was bereid overheidsbemoediging te aanvaarden, mits deze niet werd uitgeoefend door reclasseringsraden, die toch primair werden gezien als een initiatief van de plaatselijke reclasseringsinstellingen. De PCRv was niet van plan zelfs maar een klein deel van haar soevereiniteit af te staan aan een - in haar optiek - particulier orgaan

'(..) dat naar zijn oorsprong zelve slechts een gemeenschappelijke vertegenwoordiging van het particulier initiatief kon zijn. Wil men van de reclasseringsraden publiekrechtelijke lichamen maken, men zegge dat ronduit. Maar dan zullen ze niet naar hun samenstelling in de tweeslachtige positie mogen worden gebracht die Mr Muller ze toedenkt'.

Dooyeweerd vulde zijn kritiek op de plannen van Muller aan met de stelling dat, waar particuliere instellingen geen controle wensten te aanvaarden van andere particuliere instanties, ook overheidscontrole niet onder alle omstandigheden aanvaardbaar zou zijn. De overheid had de autonomie van de instellingen te respecteren²¹¹. Gelet hierop achtte Dooyeweerd het zeer ongewenst de bevoegdheden der reclasseringsraden uit te breiden. Muller repliceerde dat als zijn stelsel niet werd overgenomen, de reclassering in zijn huidige particuliere vorm onherroepelijk zou opgaan in staatsreclassering²¹².

In het geheim voerde Muller overleg met de voorzitters H. Dooyeweerd van de PCRv en W. Pompe van de RKRv over de herinrichting van de Nederlandse reclassering²¹³. Tussen hen bestond consensus over de noodzaak de uitwassen der verzuiling te bestrijden. Het overleg tussen de drie reclasseringstopmannen resulteerde in een voorlopig eenheidsplan en een principe-accorde dat in 1940 werd

210 In gelijke zin: S. Veenstra; Archief reclasseringsraad Leeuwarden, inv. nr. 21: notulen vergadering van voorzitters en secretarissen van reclasseringsraden, dd. 30-12-1930.

211 Rede van Prof. H. Dooyeweerd ter gelegenheid van de tweede algemene vergadering PCRv in juni 1931.

212 Zie het artikel van Vergragt, 'Reorganisatie Reclasseeringsraden' in *MvBR* (1933), p. 180.

213 Dit soort topeverleg tussen voormannen uit de verschillende zuilen is typerend voor het verzuilingstijdperk. Dit gold in de eerste plaats voor de landelijke politiek, maar het gaat - zo blijkt - evenzeer op voor de reclassering en waarschijnlijk ook voor andere terreinen van maatschappelijk leven, waar de Verzuiling vat op had gekregen. Topoverleg tussen de zuilen was noodzakelijk, omdat men toch niet zonder elkaar kon. Wanneer levensbeschouwelijke verschillen op de spits gedreven werden, zouden conflicten aan de orde van de dag zijn, waardoor een onwerkbaar situatie zou ontstaan. Dat topeverleg in het geheim plaatsvond, vindt zijn verklaring in het feit dat compromissen moesten worden gesloten, teneinde levensbeschouwelijke verschillen te overbruggen. Wie, hoeveel water bij de wijn had moeten doen, was iets wat liever niet aan de achterbannen bekend mocht worden. Zie: Lijphart, *Verzuiling, pacificatie*, p. 119 en p. 124.

gepubliceerd²¹⁴. Het voorstel van het 'driemanschap' zag er in grote trekken als volgt uit. De reclasseringsraad zou op arrondissementaal niveau het centrale orgaan worden, dat een drieledige functie zou gaan vervullen. De raad zou een *algemeen* toezicht op het werk gaan houden. Het oorspronkelijke plan van Muller, ertoe strekkende de raad de bevoegdheid te geven *inhoudelijk* toezicht over de werkzaamheden van de instellingen te houden, is - in het overleg met de voorzitters van de instellingen op levensbeschouwelijke grondslag - gesneuveld²¹⁵. Daarnaast zouden de raden een eigen aandeel krijgen in het reclasseringswerk. Zeer waarschijnlijk werd hier beoogd de ambtenaren die tot dan toe voor een aantal instellingen tegelijk werkten, in dienst te laten treden van de reclasseringsraad. Tenslotte was de reclasseringsraad verantwoordelijk voor de opbouw van de arrondissementale reclasseringsorganisatie:

'De raad plant en snoeit en zaait ook zooveel noodig in het woud der reclasseringsinstellingen in zijn ressort'.

Hier kwam voor de eerste maal de schaalvergroting ter sprake. De heren hadden besloten dat het aantal instellingen moest worden teruggebracht. In het nieuwe bestel zou alleen plaats zijn voor grote en categorale instellingen. Gedacht werd dat fusering van een aantal kleine instellingen met de grote, voor de nodige 'opruiming' zou kunnen zorgen²¹⁶. Een totale fusie, zodat één algemene particuliere reclasseringsvereniging zou overblijven is wel ter sprake geweest, maar was geen serieuze optie. Eén grote vereniging zou over onvoldoende draagvlak in de samenleving beschikken²¹⁷. Nadat het Genootschap begin 1940 besloten had de behandeling van dit soort beleidskwesties betreffende de reclassering als geheel in het vervolg over te laten aan de VvRI, schreef het bestuur van de VvRI een verzoekschrift aan de secretaris-generaal van Justitie J.C. Tenkink, waarin werd gevraagd eenheidsbevorderende maatregelen te treffen. Overigens was het Leger des Heils van het overleg uitgesloten geweest. Binnen het Leger werd de behoefte aan eenheid niet gevoeld. Het request werd niet namens het Leger ingediend:

'Deze heeren hebben [...] geheel op eigen initiatief en geheel los van onze vereeniging geconferreerd en het resultaat van hun bespreking gepubliceerd. Het driemanschap heeft verklaard om onofficieel en en petit comitee te overleggen, omwille van de snelheid'²¹⁸.

214 H. Dooyeweerd, N. Muller, W. Pompe, 'De eenheid in principe bereikt' *MvBR* (1940), p. 257.

215 Zie: *MvBR* (1940), p. 234. Het was reclasseringsraden niet toegestaan, om bij controle over de inhoud van reclasseringsrapporten, zelfstandig, bij gebleken ondeugdelijkheid, de rapporteur te vervangen. Dit besluit zou slechts genomen kunnen worden door de minister, op advies van het CCR. Zie ook: H. Dooyeweerd, *MvBR* (1941) 40-45 en inv. nr. 1493: Dooyeweerds toespraak uit 1943 ter gelegenheid van de algemene vergadering van de PCRv

216 Inv. nr. 597: reactie van H. Dooyeweerd op het concept-request aan Tenkink, dd. 19-12-1940.

217 Inv. nr. 597: concept-request van de VvRI aan secretaris-generaal J.C. Tenkink, dd. 8-10-1940.

218 Inv. nr. 597: reactie van het Leger des Heils op het request aan J.C. Tenkink, dd. 23-12-1940.

In het volgende hoofdstuk zal duidelijk worden dat de Reclasseringsregeling 1947 voor een belangrijk deel was geïnspireerd op de oorspronkelijke plannen van het driemanschap.

8.1. Werkzaamheden en organisatie van de reclassering gedurende de bezetting

De nieuwe reclasseringsraden kwamen er al eerder, in oorlogstijd. De bezetter streefde naar een zo groot mogelijke uniformiteit in de bestuurlijke organisatie van de door hem bezette gebieden. Deze politiek van *Gleichschaltung*²¹⁹, bracht de Rijkscommissaris ertoe, de instituten van voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling bij verordening van 6-1-1941 te vervangen voor de figuur van de voorwaardelijke gratie. De bedoeling van deze vervanging was het in één hand brengen van de competentie, 'ter verkrijging van meerdere uniformiteit'.

Naar Duitse opvatting waren VV en VI vormen van gratie²²⁰. Het was de bedoeling dat gratie in het vervolg nog slechts voorwaardelijk zou worden verleend door de *Gnadenabteilung* van het bureau van de Rijkscommissaris of de secretaris-generaal van het departement van Justitie²²¹.

Figuur 3.5: Totaal aantal onder toezicht staande personen bij Genootschap en RKRV, kort voor, tijdens en vlak na de bezetting. (Opgeteld zijn toezichten in het kader van VV, VI, Voorw. sepôt en voorw. gratie)

Bron: Jaarverslagen NGZVG en RKRV 1938-1947.

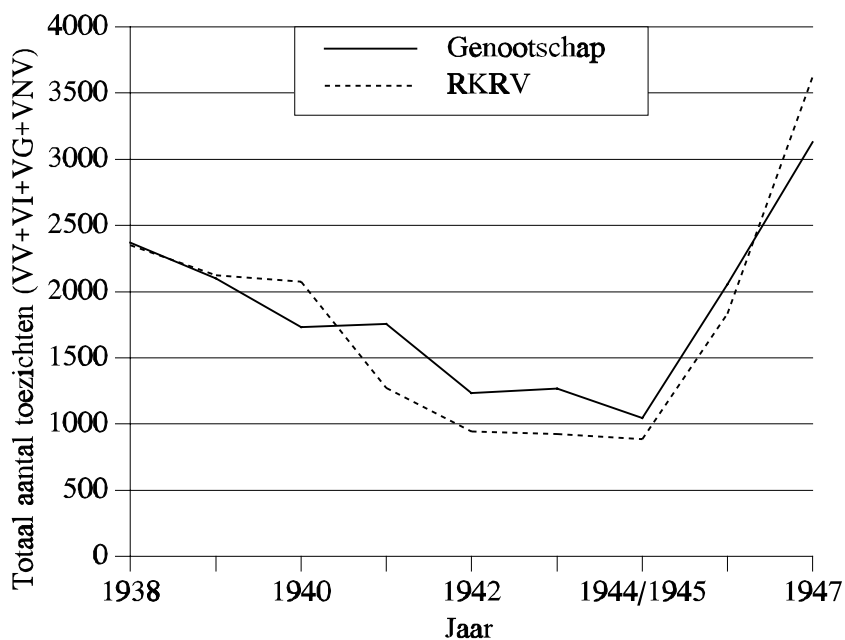
Het departement van Justitie werd verantwoordelijk voor de uitvoering van de voorwaardelijke gratie. In verband hiermee was in de loop van 1941 het Rijksreclasseringsbureau als onderafdeling van het departement opgezet²²². Het verzoek om voorwaardelijke gratie werd door of namens de veroordeelde ingezonden aan de secretaris-generaal. Vervolgens verzocht het Rijksreclasseringsbureau het parket

219 Met deze term wordt doorgaans aangeduid het onderdrukken of onder regeringscontrole brengen van alle belangrijke maatschappelijke organisaties door het Duitse Nazi-regime, in een poging om een zo compleet mogelijke greep op de maatschappij te krijgen. Met de *Gleichschaltung* werden dus belangen nagestreefd die haaks stonden op die van de confessionele zuilen, die juist naar maximale autonomie streefden.

220 Secretaris-generaal J.J. Schrieke stelde de reclasseringsinstellingen en de rechterlijke macht van deze maatregel per circulaire op de hoogte. De circulaire van 26-3-1941, waarin de verordening 2/1941 werd uitgelegd zijn opgenomen in *MvBR* (1941) 100-104.

221 Voorheen werd de VV uitgesproken door de rechter; de VI werd door de Minister van Justitie verleend. Bij verordening van de Rijkscommissaris was bepaald dat alle gratieverzoeken, betrekking hebbend op vrijheidsstraffen van zes maanden en korter door de secretaris-generaal werden afgehandeld. Aan de Rijkscommissaris kwam het recht toe, beslissingen van de S.-G. te wijzigen, of te vernietigen. Zie: J. Overwater, *De toepassing der Gratieverordening*. Lezing gehouden voor de Vereeniging van Reclasseringsinstellingen te Utrecht op 25-4-1942, p. 3.

222 Besluit van secretaris-generaal J.J. Schrieke, dd. 29-8-1941 2e Afd. c. nr. 1126. Het was de bedoeling dat de taken van dit bureau nader zouden worden omschreven bij de verdere vormgeving van de reorganisatie. In overleg met de VvRI was besloten dat het werk en de archieven van het Centraal Bureau bij dit Rijksreclasseringsbureau zouden worden ondergebracht. Dat zou per 3-9-1941 moeten gebeuren.



van de plaats waar de straf was opgelegd om advies. Het was gebruikelijk dat het OM het verzoek om inlichtingen doorzond naar de plaatselijke reclasseringsraad, welke vervolgens een particuliere reclasseringsinstelling inschakelen kon. Ook het toezicht op voorwaardelijk gegratiëerden werd door de reclasseringsinstellingen uitgeoefend²²³.

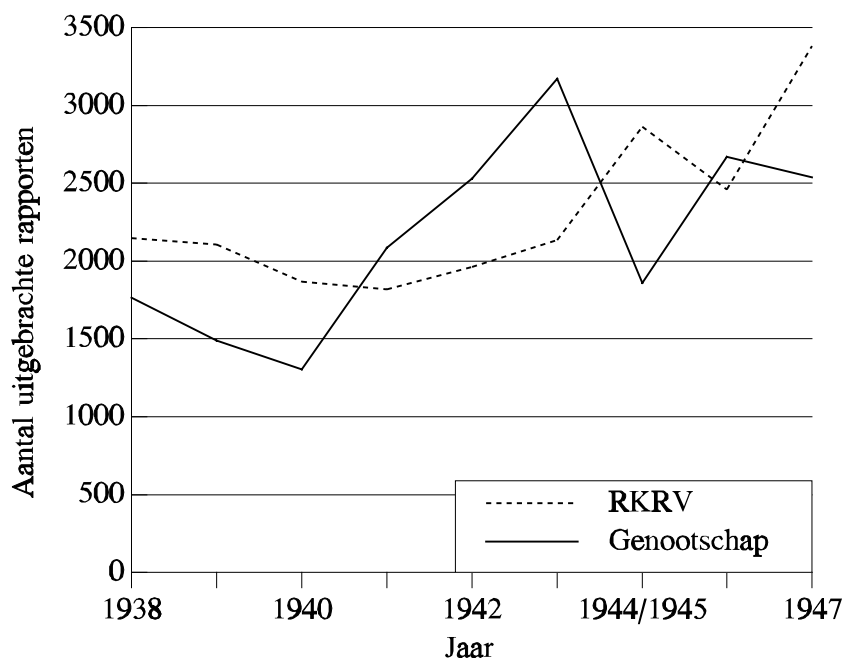
Figuur 3.6: Aantallen binnengekomen aanvragen tot voorlichting bij Genootschap en RKRK, resp. kort voor, tijdens en vlak na de bezetting

Bron: Jaarverslagen NGZVG en RKRK 1938-1947.

Bestudering van de 'productiecijfers' uit de bezettingstijd (figuren 3.5 en 3.6) roept een beeld op waarin de reclassering haar werk 'gewoon' voortzette²²⁴. In tegenstelling tot het aantal toezichten, daalde het aantal voorlichtingsrapporten niet. Eerder was daar een stijgende lijn waarneembaar. Deze discrepantie is toe te schrijven aan het feit dat voor voorwaardelijke gratie strengere criteria golden dan voorheen door de rechter bij het opleggen van een VV werden gehanteerd.

223 J. Overwater, *De Gratieverordening en haar uitvoering*. Lezing gehouden voor de Vereniging van Ambtenaren voor de Reclassering en de Kinderwetten te Amsterdam, op 24-5-1941, p. 8, 10-11.

224 Het Leger des Heils was - als organisatie met een Britse achtergrond - opgeheven. De Heilssoldaten/reclasserders vonden onderkomen bij het Genootschap. Het Centraal Bureau van de VvRI was bij Rijksreclasseringsbureau van het departement ondergebracht. Gekeken is naar de cijfers van RKRK (op dat moment de grootste reclasseringsinstelling) en het Genootschap.



Bovendien hadden de parketten te kampen met achterstanden in de afhandeling van gratierequesten, een nieuwe taak die zij erbij kregen op het moment dat de criminaliteit sterk steeg²²⁵.

Organisatie van de reclassering

De bestuurlijke organisatie die de bezetter voor ogen stond, kenmerkte zich door een strikt hiërarchische verdeling der verantwoordelijkheden (het *Führerprinzip*). De als gevolg van de verzuiling gegroeide bijzondere verhouding tussen overheid en particulier initiatief was hem dan ook een doorn in het oog. Mede in verband met de invoering van de voorwaardelijke gratie kreeg secretaris-generaal J.J. Schrieke²²⁶ opdracht, de reclassering te reorganiseren, om zo een einde te maken aan de 'unnötige Zersplitterung der Kräfte'. Schrieke kon daarbij niet heen om het plan van het driemanschap, dat eerder met veel moeite tot stand was gekomen. Dit plan probeerde hij met minimale aanpassingen te 'slijten' als bevredigende oplossing:

²²⁵ Overwater, *De toepassing der Gratieverordening*, p. 3, 9.

²²⁶ J.C. Tenkink vertrok in maart 1941 van het departement. Hij werd opgevolgd door de NSB-er en voormalig Leids hoogleraar J.J. Schrieke.

'Bei der jetzigen Organisation ist der Kontakt zwischen der Obrigkeit und den örtlichen Einrichtungen ziemlich gering; die Verwaltung kann deswegen nicht immer, wie früher der Richter, mit genügender Sicherheit aus den am Orte zur Verfügung stehenden Reklassierungsmöglichkeiten die für jeden Sonderfall geeignetste wählen. [...] Ich beabsichtige, diesem Mangel dadurch abzuhelpen, daß in jedem Arrondissement ein meinem Ministerium untergeordneter Reklassierungsrat (Collegium) eingesetzt wird. Hinsichtlich der Reklassierungsbemühungen bei dem bedingten Strafausstand sind diese Räte, als vollziehende Dienststellen meines Ministeriums, damit zu beauftragen, den bei den Gnadenentscheidungen festgesetzten Richtlinien näheren Inhalt zu erteilen. Zu diesem Zwecke sind die Reklassierungsräte, je in ihrem eigenen Bezirk, mit der Sorge für die Reklassierungsarbeit im ganzen Umfange zu beauftragen; sie werden dazu befugt sein, je in ihrem eigenen Bezirk, mit Bezug auf die Einrichtungen regelnde Anordnungen zu treffen (..).'

Teneinde de Duitsers terwille te zijn wilde Schriek aan de - tot departementale voorposten om te vormen - reclasseringsraden een verordenende bevoegdheid toekennen. Eerder nog was deze door het driemanschap ondubbelzinnig afgewezen. Hij voegde daaraan toe dat het goedkoper zou zijn wanneer op termijn naar een situatie gestreefd zou worden, waarin alleen de grote reclasseringsinstellingen de raden terzijde zouden staan²²⁷. Schriek maakte duidelijk dat er niet meer inzat, nu de reclasseringsinstellingen toch al niet tevreden zouden zijn over de uitbreiding van de bevoegdheden van reclasseringsraad en departement²²⁸. De Duitse ambtenaar van het *Generalkommissariat für Verwaltung und Justiz*, W. Seiffert, adviseerde zijn meerderen dit compromis vooralsnog te aanvaarden. Seiffert voegde hieraan toe dat hier slechts sprake was van een matig bevredigende tussenoplossing. Deze tussenoplossing kon tijdelijk gedoogd worden, omdat de reclassering in de praktijk - ondanks haar 'vreemde' organisatie - goed werk wist af te leveren²²⁹. Bij de vormgeving van de nieuwe reclasseringsorganisatie, die overigens zonder ruggespraak met de instellingen werd voorbereid, speelden zowel de uitvoering van de voorwaardelijke gratie als het verzuilingsprobleem een rol. Getracht werd een zodanige organisatievorm te kiezen, waarin beide vraagstukken tot een oplossing zouden kunnen worden gebracht²³⁰. De uitvoering van de voorwaardelijke gratie had tot gevolg dat het departement van plan was, meer bevoegdheden aan de reclasseringsraad toe te kennen dan voor de verzuilde instellingen aanvaardbaar was²³¹. Volgens het plan moest de reclasseringsraad gaan opereren als

227 RIOD, archief. no. 21, Generalkommissariat für Verwaltung und Justiz, Abt. Rechtssetzung und Staatsrecht, doos 32, map 1: Brief van de Rijkscommissaris voor de bezette Nederlandse gebieden aan de Abteilung Rechtsetzung, dd. 8-12-1941.

228 Schriek liet aan W. Seiffert weten: 'Zweifelsohne werden Reklassierungseinrichtungen - deren arbeit den größten Teil der Reklassierung umfaßt - das Auftreten eines örtlich führenden Organs als eine Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit empfinden. Man darf jedoch erwarten, daß sie trotzdem ihre Arbeit fortsetzen werden, wenn auch die Form eines in der obenangegebenen Weise zusammengesetzten Reklassierungsrats gibt'. Zie: brief van de Rijkscommissaris voor de bezette Nederlandse gebieden aan de Abteilung Rechtsetzung, dd. 8-12-1941.

229 RIOD, archief. no. 21, Generalkommissariat für Verwaltung und Justiz, Abt. Rechtsetzung und Staatsrecht, doos 32, map 1: Brief van W. Seiffert, chef van het Ministerialreferat, aan Abteilung Rechtsetzung, dd. 25-3-1942.

230 Inv. nr. 677: nota over de reorganisatie van de reclassering, p. 2. De in deze nota beschreven structuur lijkt zeer sterk op die van de Reclasseringsregeling 1947.

231 Inv.nr. 1493: toespraak van Dooyeweerd op de algemene vergadering van 1943.

plaatselijk orgaan van het departement. De raad als departementale voorpost zou worden belast met de leiding over en het toezicht op de reclasseringsarbeid in het ressort²³². De instellingen bleven zelfstandig, maar traden ten aanzien van de behandeling van individuele reclasseringsgevallen onder het gezag der reclasseringsraden. Dit gezag zouden de instellingen door het afleggen van bereidverklaring moeten aanvaarden²³³.

Uiteindelijk kwam zo het Reclasseeringsbesluit 1942 tot stand, dat echter nooit in werking is getreden²³⁴. Wel vormden besluit en reorganisatienota voor Dooyeweerd aanleiding tot kritiek. Laatstgenoemde schreef de in zijn opinie te sterke aanzet van de bevoegdheden der reclasseringsraden - terecht - toe aan het feit dat het ontwerp in bezettingstijd tot stand was gekomen. Hij betreurde het dat over het ontwerp geen overleg met de reclasseringsinstellingen had plaatsgevonden. Meermalen betoogde Dooyeweerd dat het ontwerp zoals dat op dat moment ter tafel lag voor de particuliere instellingen een onaanvaardbare inbreuk op hun autonomie zou betekenen²³⁵.

In het volgende hoofdstuk, bij de bespreking van de Reclasseringsregeling 1947, zal blijken dat de bevoegdheden van de reclasseringsraden verder gingen dan vóór de bezetting door de verzuilde instellingen was gewenst. De hoop van Dooyeweerd dat het tijdens de bezetting op het departement tot standgekomen plan slechts een antwoord op de buitengewone omstandigheden van de bezetting moest bieden, bleek ijdel.

232 Inv. nr. 677, p. 6. De raad had recht op inlichtingen over aard, omvang en resultaten van de reclasseringsbemoenissen van de instellingen. Daarnaast kreeg zij een verordenende bevoegdheid.

233 Inv. nr. 677, p. 8.

234 Zie *MvBR* (1945), p. 203. De tekst van het Reclasseeringsbesluit 1942, van 27-11-1942 (Vo 133/42) is te vinden in *MvBR* (1943) 12-13. Zie ook inv. nr. 677.

235 Inv.nr. 1493: toespraak van H. Dooyeweerd op de algemene vergadering van 1943.

4. Uitbouw en professionalisering van het reclasseringswerk (1945-1968)

Het doel dat met de Reclasseringsregeling 1910 werd beoogd, namelijk de reclassering tot verdere ontwikkeling te stimuleren, werd voor de Tweede Wereldoorlog ten dele gerealiseerd. Als gevolg van de subsidiëring namen de mogelijkheden voor instellingen om actief te worden op het terrein van de reclassering toe. Conform de wens van de overheid gingen vele instellingen zich met reclassering bezighouden. Daardoor ontstond al snel behoefte aan een overkoepelende organisatie. In 1913 werd de VvRI opgericht. Onder invloed van de verzuiling werden de krachten gebundeld rond de levensbeschouwelijke zuilen. Een conglomeraat van protestantse en katholieke liefdadigheidsverenigingen bundelden hun reclasseringsbemoeienis in respectievelijk PCRV en RKRK. Doordat de verzuilde instellingen geen afstand wilden doen van een deel van hun autonomie echter, bleef de reikwijdte van het mandaat van de VvRI beperkt. Haar belang als overkoepelende organisatie, met name in de richting van de overheid, werd daardoor niet echt groot.

Als gevolg van de economische crisis nam de kritiek op de organisatiestructuur van de reclassering toe. De zorgwekkende financiële situatie confronteerde de reclassering met de hoge kosten van levenbeschouwelijke differentiatie. De roep om een doelmatiger georganiseerde reclassering werd sterker. Vooral het Genootschap en in het bijzonder N. Muller - die lang geprobeerd hadden de verzuiling van het reclasseringswezen te voorkomen - maakten zich sterk voor een doelmatiger organisatiestructuur. Dit vereiste een sterkere regulering van de zijde van de overheid. Hiermee werd overigens aangesloten bij een algemene tendens, want gedurende de crisisjaren was een krachtadiger overheidsoptreden een meer gehoorde wens. Aanvankelijk voelden de levensbeschouwelijke instellingen hier echter weinig voor.

Ondanks de verzuiling was duidelijk waarneembaar dat de overheid haar invloed op de particuliere reclassering langs verschillende wegen probeerde uit te breiden, bijvoorbeeld via de reclasseringsraden en rijksambtenaren. Een andere methode die werd beproefd, was versterking van de positie van het Centraal Bureau van de VvRI. Deze pogingen waren begrijpelijk, nu de betrokkenheid van de reclassering bij de strafrechtspleging veel groter was geworden door invoering van de voorwaardelijke veroordeling en uitbreiding van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Met de introductie van de voorlichtingsrapportage kreeg de reclassering een bruikbaar instrument in handen waarmee zij haar invloed in verschillende fasen van het strafproces kon vergroten. De integratie van de reclassering in de strafrechtspleging verliep succesvol en conform de wensen van reclassering en overheid. Dat voorwaardelijke invrijheidstelling en veroordeling in deze periode langzaam maar zeker tot ontwikkeling kwamen, is toe te schrijven aan de betrokkenheid van de reclassering bij deze rechtsfiguren. Omgekeerd is het proces van integratie van de reclassering in de strafrechtspleging mogelijk geworden door deze nieuwe strafrechtelijke

instituten. De invloed van de subsidiëring op het reclasseringswerk is enorm geweest. Desondanks werd de ontwikkeling van het reclasseringswerk geremd door de crisis, waardoor de overheid moest bezuinigen op de reclasseringsuitgaven. Ik krijg de indruk dat - ondanks protesten hiertegen in de trant van: 'goedkoop is duurkoop' - er binnen de reclassering toch begrip voor de positie van de overheid bestond. De toenemende betrokkenheid bij de strafrechtspleging werd gedurende de crisisjaren door de reclassering gebruikt als argument ter ondersteuning van verzoeken om meer subsidie, met name ten behoeve van de aanstelling van meer ambtenaren. De integratie van de reclassering in de strafrechtspleging rechtvaardigde - voor zover de crisis dit toeliet - een zekere mate van professionalisering.

Het Genootschap was een vereniging die zich bekommerd had om het behoud van de eenheid binnen de reclassering. Uiteindelijk lukte het echter niet de komst van landelijk werkende reclasseringsinstellingen op levensbeschouwelijke grondslag tegen te houden. Ten langen leste moest het Genootschap zich hier bij neerleggen en de blik op de toekomst richten. In geheim overleg tussen de voormannen van de verzuilde instellingen werd gewerkt aan een nieuwe organisatiestructuur, die de nadelige gevolgen van de levensbeschouwelijke differentiatie op arrondissementaal niveau middels krachtiger reclasseringsraden moest ondervangen. Het publiekrechtelijk karakter dat de raden in de Reclasseringsregeling 1947 is toegekend, is een overblijfsel uit de bezettingsperiode, dat evenwel goed paste in de na-oorlogse conceptie van de rol van de overheid in de samenleving. De basis voor de organisatie van de na-oorlogse reclassering is evenwel gelegd in de jaren dertig. In dit hoofdstuk zullen de wederopbouw en verdere ontwikkeling van de reclassering sinds de bevrijding worden behandeld. In de periode 1945-1968 zijn twee stadia in de verhouding tussen departement en reclassering te onderscheiden. Gedurende het tijdvak direct volgend op de bezetting trad de overheid sturend op. Door schaalvergroting en professionalisering te stimuleren, probeerde het departement in samenwerking met de instellingen de kwaliteit van de reclassering op een hoger peil te brengen. Tussen departement en instellingen bestond gedurende de wederopbouwperiode een grote mate van consensus. In het daarop volgende stadium, vanaf het eind van de jaren vijftig, toen de professionalisering haar voltooiing had bereikt, plaatste de reclassering allengs meer vraagtekens bij de wenselijkheid van de sturende rol die de overheid vervulde.

Na een algemene beschouwing over de wederopbouw wordt in de tweede paragraaf de Reclasseringsregeling 1947 behandeld¹. Deze nieuwe reclasseringsregeling behelsde een ingrijpende wijziging van de relatie tussen overheid en particuliere instellingen. In paragraaf drie wordt nagegaan hoe de organisatie van de particuliere reclassering evolueerde. De processen van schaalvergroting en bureauvorming en de veranderende positie van de VvRI zullen daarin centraal staan. Binnen de reclasseringsinstellingen zelf traden organisatorische veranderingen op, waarvan de belangrijkste een scheiding tussen bestuur en uitvoeringsorganisatie was. Binnen de uitvoeringsorganisatie ontstond een eigen hiërarchie die gaandeweg meer zeggenschap over het functioneren van de instelling kreeg. Paragraaf vier gaat

1 K.B. van 13-12-1947, Stb. H 423. De regeling trad in werking op 1-1-1948. Zie ook inv. nr. 860: circulaire van de Minister van Justitie aan de reclasseringsinstellingen, dd. 2-1-1948, no. 1805.

over het proces van professionalisering en verstatelijking. Na bespreking van de deskundigheidsbevorderende maatregelen die binnen de reclassering werden getroffen, volgt een beschrijving van de zich wijzigende verhoudingen tussen aantallen vrijwilligers en ambtenaren. Hierbij komen de stap naar volledige overheids-subsidiëring en de bemoeienis van het departement met het personeelsbeleid van de instellingen aan de orde. De volledige overheidssubsidiëring kan als logisch gevolg van de toenemende professionalisering worden gezien, waardoor de kosten voor de instellingen te hoog werden. De vijfde paragraaf laat zien hoe het departement de reclasseringsraden trachtte te gebruiken om greep op de zich professionaliserende reclasseringsinstellingen te houden. In paragraaf zes staat het ontstaan van de 'identiteitsdiscussie' centraal. Nagegaan wordt hoe concrete problemen en meer algemene factoren en denkbeelden de opmaat vormden tot het langdurige debat over de plaats van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging. In de slotparagraaf wordt betoogd dat de professionalisering de weg vrijmaakte voor een 'institutionele' ontzuiling, die uiteindelijk voorwaarde was voor de in het volgende hoofdstuk te bespreken fusie tussen de particuliere reclasseringsinstellingen.

1. Na-oorlogse reclassering gedurende de wederopbouw

1.1. Problemen van de reclassering kort na de bevrijding

De bezetting had haar sporen nagelaten op de organisatie van de reclassering. Na de bevrijding moest gewerkt worden aan het herstel en de uitbouw van het reclasseringsapparaat. Zonder uitzondering hadden de instellingen afdelingen die na de bevrijding nog slechts op papier bestonden. In de jaren vlak na de bezetting had Nederland te maken met een explosieve groei van de criminaliteit. Tijdens de bezetting was een grote achterstand in de afdoening van zaken ontstaan. Na de bevrijding moest het Openbaar Ministerie beslissen of vervolging van zaken die tijdens de bezetting waren aangebracht, nog opportuun was. Bij die beslissingen kwam voorlichtingsrapportage goed van pas. De voorwaardelijke veroordeling - die door de bezetter was afgeschaft - werd heringevoerd². Deze drie factoren tezamen bezorgden de reclassering een forse verhoging van de werkdruk. De reclassering moest aan de enorme vraag tegemoet zien te komen en zich tegelijkertijd herstellen van de aan haar organisatie toegebrachte schade. De reclassering wees het departement er op dat een forse uitbreiding van het aantal ambtenaren noodzakelijk was om aan de vraag naar voorlichtingsrapportage te kunnen voldoen³.

Een ander probleem dat speelde, was het toezicht op voorwaardelijk veroordeelde collaborateurs. De reclasseringsinstellingen hadden aangeboden het toezicht op deze 'kleine landverraders' op zich te nemen. Desondanks koos de regering ervoor om daartoe een aparte instelling in het leven te roepen, de Stichting Toezicht Politieke Delinquenten (STPD). Minister van Justitie H.A.M.T. Kolfshoten verkoos oprichting van een afzonderlijke instelling, omdat de hulpverlening aan politieke

2 Kempe, *Reclassering in onze samenleving*, p. 233.

3 Jaarverslag KRV 1946, p. 3.

delinquenten een levensbeschouwelijk neutrale aanpak vereiste. Bovendien moest de stichting direct aan het werk en kon niet worden gewacht totdat de bestaande organisaties de zuiveringsprocedure hadden doorlopen⁴. De stichting begon haar werk op 20 september 1945. Aanvankelijk wilde de regering de STPD slechts voor twee jaar financieren⁵. De instellingen waren niet te spreken over het feit dat de overheid toezichthouders voor de STPD rekruteerde onder de vrijwilligers van de reguliere instellingen die toch al met personeelsgebrek te kampen hadden. Veel reclasseringsvrijwilligers gingen namelijk *à titre personel* voor de STPD werken. Al vrij snel, in 1948, trad het departement in overleg met de reguliere reclasseringsinstellingen over het overnemen van de toezichten van de STPD. De instellingen voelden hier weinig voor in verband met achterstanden die zij nog moesten wegwerken. Een voorwaarde voor de instellingen was een garantie van het departement dat het reguliere reclasseringswerk niet onder de overname zou lijden. Uiteindelijk werd de stichting in 1952 opgeheven, nadat een groot aantal politieke delinquenten van het toezicht ontheven was⁶. De toen nog lopende contacten werden overgedragen aan de reclasseringsinstellingen. Eigenlijk kwam de liquidatie ook toen nog te vroeg voor de instellingen. In de loop van 1952 werden extra ambtenaren aangetrokken en de voor de stichting werkende ambtenaren werden over de instellingen verdeeld⁷.

1.2. De verhouding tussen overheid en particulier initiatief

Tijdens de wederopbouwperiode was in het algemeen sprake van een intensivering van de maatschappelijke zorg⁸. In tegenstelling tot voor en tijdens de oorlog gekoesterde verwachtingen, ontstond er na de oorlog geen vernieuwing, maar had

4 P. Romijn, *Snel, streng en rechtvaardig. Politiek beleid inzake de bestraffing en reclasserings van 'foute' Nederlanders 1945-1955*, Houten 1989, p. 187, 227. Veel van de initiatiefnemers waren bovendien aanhangers van het doorbraakideaal. Tenslotte verwachtte men dat bij de bestaande instellingen vrees voor 'imagobeschadiging' zou bestaan, indien zij zich met politieke delinquenten zouden moeten inlaten. Zie ook: Kempe, *Reclassing in onze samenleving*, p. 36 en jaarverslag KRV 1945, p. 26.

5 Directeur J. le Poole en de zijnen beschouwden de vooroorlogse maatschappelijke nood van hun cliënten als één van de belangrijkste oorzaken van hun collaboratie. Iedereen was erbij gebaat dat deze mensen weer zo snel mogelijk in de samenleving werden opgenomen, om te voorkomen dat zij opnieuw naar de marge van de samenleving zouden worden gedreven en mogelijk tot nieuw politiek extremisme, ditmaal het communisme zouden worden verleid. Zie Romijn, *Snel, streng en rechtvaardig*, p. 190-191.

6 Oorspronkelijk zou de STPD per 1-1-1950 worden opgeheven. Deze datum werd niet gehaald, omdat de instellingen het van departementszijde toegezegde aantal extra ambtenaren, aan de krappe kant vonden. Inv. nr. 11: notulen vergadering hoofdbestuur NGtR, dd. 11-6-1949 en 30-11-1950. In totaal werden 1671 cliënten aan de instellingen overgedragen: 638 aan het NGtR, 507 aan de KRV, 150 aan het Leger, 373 aan de PCRv en 3 aan overige instellingen. Zie Romijn, *Snel, streng en rechtvaardig*, p. 225.

7 Jaarverslag VvRI 1951, p. 18, jaarverslag PCRv 1951, p. 4 en jaarverslag KRV 1951, p. 1-2.

8 Van der Valk, *Van pauperzorg tot bestaanszekerheid*, p. 96.

herstel van de verzuilde verbanden plaats⁹. De verzuiling bleef de omtrek bepalen waarbinnen uitbreiding van de maatschappelijke hulpverlening plaatsvond. Tussen instellingen van particulier initiatief en de overheid bestond overeenstemming over de mate waarin de overheid gerechtigd was sturend op te treden¹⁰. Beide waren het er over eens dat het herstel van de oorlogsschade, samenwerking vereiste tussen overheid en particulier initiatief.

Het denken over de betrekking tussen overheid en particulier initiatief werd ook na de bezetting mede bepaald door de politieke verhoudingen van dat moment. Vlak na de Tweede Wereldoorlog kwamen de PvdA en de KVP in de regering. De katholieken en de socialisten voelden voor een blijvende ordening vanwege de overheid met instandhouding van het verzuilde stelsel. Verschil van opvatting bleef echter bestaan over de vraag hoe de verhouding tussen staat en maatschappij behoorde te zijn. De KVP waakte tegen een te sterke uitbreiding van de staatsmacht. Zij wenste vrijheid voor particuliere organisaties op maatschappelijk en cultureel gebied of, zoals KVP-leider C.V.P. Romme het uitdrukte: 'het dragen van medeverantwoordelijkheid voor het algemeen belang door verzorgers van deelbelangen'. Voorzover ordening nodig was, zouden maatschappelijke organisaties hiervoor zelf organen in het leven moeten roepen. De PvdA daarentegen zag meer in een krachtige overheid met sterke sturende bevoegdheden¹¹. In het algemeen permitteerde de overheid zich na de bevrijding meer sturing ten aanzien van het particulier initiatief dan voor de oorlog¹². Het was echter niet de bedoeling - dit kon ook niet in verband met de verzuiling - dat zij alles over de hoofden van betrokkenen heen zou regelen. Bij het vormen van de regeringscoalitie hadden katholieken en socialisten een compromis moeten sluiten over de omvang van de rol van de overheid in de samenleving. Het compromis bestond in een toenemende inzet van particuliere instellingen bij de uitvoering van overheidsbeleid. De katholieken zagen het compromis als de maximaal wenselijke mate van overheidsinterventie. De socialisten vatten het op als een aanzet tot verdergaande staatsbemoeienis¹³. De Rooms-

9 M. van Rossem, E. Jonker, L. Kooijmans, *Een tevreden natie. Nederland van 1945 tot nu* (Baarn 1993), p. 13-22 beschrijven het mislukken van de verwerkelijking van het ideaal van een vernieuwing van de Nederlandse samenleving.

10 Van der Valk, *Van pauperzorg tot bestaanszekerheid*, p. 113-114; Van Mierlo, *Pressiegroepen*, p. 88.

11 Woltjer, *Recent verleden*, p. 235-236.

12 De noodzaak tot sturing door de overheid gold zowel op het vlak van het reclasseringswerk, als voor de economie. W.S.P. Fortuyn, 'Staat en sociaal-economische politiek in de twintigste eeuw' in: F.L. van Holthoorn (red.), *De Nederlandse samenleving sinds 1815; wording en samenhang* (Assen/Maastricht 1985) 283-304, p. 293, concludeert, dat ondanks het feit dat de doorbraak mislukte en ook de oorspronkelijke verstrekkende ordening door de PBO niet van de grond kwam, de overheidsinvloed op het sociaal-economisch beleid aanmerkelijk werd uitgebreid en zelfs werd geïnstitutionaliseerd. 'De leer der staatsonthouding heeft afgedaan en wat overblijft is de vraag hoe, en in welke mate deze overheidsinvloed vorm dient te krijgen'.

13 L.J. de Wolff, 'Overheid en maatschappelijke organisaties: van corporatisme naar étatisme', in: J.W. de Beus, J.A.A. van Doorn (red.), *De interventiestaat: tradities, ervaringen, reacties*, (Meppel/Amsterdam 1984) 199-226, p. 208 schrijft dat alle grote partijen voorstander waren van functionele decentralisatie. Zie ook: Van Mierlo, *Pressiegroepen*, p. 164. Zie over de katholieke en socialistische opvattingen over de rol van de overheid in de samenleving ook hoofdstuk 2, paragraaf 4.

rode coalitie bood het verzuilde particulier initiatief enorme mogelijkheden tot uitbouw van zijn activiteiten.

Voorzover het ging om de vraag hoe de verhouding tussen overheid en particuliere reclasseringsinstellingen geregeld zou moeten worden, vertoonde de publiekrechtelijke inrichting van het reclasseringsbestel een zekere analogie met de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie die voor het bedrijfsleven werd opgezet. Gedurende de economische crisis van de jaren dertig waren al kritische geluiden hoorbaar geweest over de verzuiling. Binnen het verzuilde stelsel was geen adequate reactie op de economische crisis mogelijk geweest¹⁴. In de jaren dertig zag de overheid zich in toenemende mate genoodzaakt sturend op te treden, met name in het economisch leven¹⁵. De sociale en economische politiek die in de wederopbouwperiode werd gevoerd, vormde min of meer een voortzetting van ideeën die al in het interbellum waren ontstaan¹⁶. In 1950 kwam de Wet op de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie tot stand. De ratio van deze regeling was een streven naar overleg met alle betrokken groeperingen en naar een zo groot mogelijke consensus. Binnen deze algemene tendens tot ordening in de *profit-sector*, past in mijn optiek goed de instelling van de reclasseringsraden als ordenende instantie in een *non-profit-sector*. Aan PBO en reclasseringsraden lag dezelfde discussie over de plaats van de overheid ten opzichte van de maatschappij ten grondslag. Hun gemeenschappelijke oorsprong lag in de crisisjaren. Beide waren bedoeld om orde te scheppen door de mogelijkheden tot overheidssturing te vergroten. Beide mislukten ook toen de roep om ordening vanwege de overheid als gevolg van de economische groei in zowel de profit, als de non-profit-sector verdween. De reclassering was in eerste instantie niet ontevreden over de publiekrechtelijke reclasseringsraden. Ze had deze immers zelf gewild. In de jaren zestig werd echter duidelijk dat de raden vlak na de oorlog waren bedoeld als structurende, ordenende lichamen die na voltooiing van de wederopbouw niet langer nodig waren¹⁷.

1.3. Strafrechtelijk klimaat gedurende de wederopbouw

Alvorens nader in te gaan op de organisatorische vormgeving van de relatie tussen overheid en reclassering en de organisatie van de reclassering zelf, sta ik in deze paragraaf kort stil bij het strafrechtelijk klimaat ten tijde van de wederopbouwperiode. De aanvankelijk goede verstandhouding tussen overheid en reclassering kan voor een deel hieruit worden verklaard. Bovendien biedt een zodanige beschrijving een referentiepunt waartegen ontwikkelingen die zich vanaf het einde van de jaren vijftig binnen de reclassering voordeden, kunnen worden afgezet.

14 Kossmann, *De lage landen* II, p. 207, e.v.

15 Muller bepleitte sturing door de overheid op het specifieke terrein van de reclassering.

16 Kossmann, *De lage landen* II, p. 233, e.v.

17 In gelijke zin: Fortuyn, 'Staat en sociaal-economische politiek', p. 294-295, waarin hij beschrijft dat de overheid in de wederopbouwperiode veel en sterk in het economisch en maatschappelijk leven had ingegrepen. Vervolgens ziet Fortuyn de poging van het particulier initiatief om het aan de overheid verloren terrein terug te winnen als een logische reactie daarop. De eerste mogelijkheden daartoe dienen zich volgens Fortuyn aan in het begin van de jaren vijftig, bij de voltooiing van het economisch herstel.

Al ver voor de Tweede Wereldoorlog was de weerstand tegen het strikt cellulaire gevangenisstelsel zowel binnen als buiten de reclassering gegroeid. De bezetting leidde een definitieve breuk in met de afzonderlijke detentie. In de loop van de bezetting waren de gevangenen volgestroomd met zowel plegers van typische oorlogsdelicten als verzetslieden¹⁸. Na de bevrijding was de drang tot hervorming van het gevangeniswezen groot. De landelijke Vereeniging van ex-politieke gevangenen ijverde voor een algehele hervorming van het gevangeniswezen. Net als voor de bezetting was het algemeen gevoelen in de wederopbouw dat de dader centraal moest staan in de strafrechtspleging. Een belangrijk thema in het penitentiair recht werd de terugkeer van de gedetineerde in de samenleving. Direct na de Tweede Wereldoorlog bestond een sterke behoefte aan herziening van de traditionele strafrechtspleging, waarin differentiatie en humanisering de kernbegrippen zouden worden¹⁹. Minister van Justitie H.A.M.T. Kolfschoten installeerde op 1 maart 1946 een commissie die onder voorzitterschap van W.A.J.M. Fick moest onderzoeken op welke wijze het gevangeniswezen beter ingericht zou kunnen worden²⁰. De belangrijkste aanbevelingen in het rapport dat deze Commissie voor de verdere uitbouw van het Gevangeniswezen een jaar later uitbracht, bestonden uit een algehele afschaffing van het cellulaire stelsel, een verregaande gestichtsdifferentiatie en selectie van de gedetineerden voor deze gestichten. De voorstellen van de commissie-Fick werden vrijwel zonder wijzigingen overgenomen in de nieuwe Beginselenwet Gevangeniswezen die in 1953 van kracht werd. De gedachte dat een veroordeelde eerder hulp en aandacht nodig had dan een strenge straf, won vlak na de oorlog aan invloed. Naarmate de persoon van de dader meer van belang werd, werd de voorlichtingsrapportage dit ook²¹. Het resocialisatie-ideaal maakte de strafrechtspleging bevattelijk voor een vervolg op het ingroeingsproces van de reclassering dat reeds voor de Tweede Wereldoorlog was begonnen. Bij uitstek de reclassering was immers in staat ex-gedetineerden te begeleiden bij hun terugkeer in de samenleving.

In de periode tussen 1945 en 1958 zien we dat de persoon van de delinquent als individu en diens behandeling centraal worden gesteld. Juist in deze tijd vonden de ideeën van de Utrechtse School, die op dat moment tot ontwikkeling kwam, een vruchtbare voedingsbodem²². De Utrechtse School is ontstaan door een

18 Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 632 noemt clandestien slachten, zwarte handel en distributie-ontduikingen als voorbeelden.

19 Janse de Jonge, *Om de persoon van de dader*, p. 63, zoekt de oorzaak voor deze behoefte voor een deel in de nare ervaringen die opinieleiders in de strafrechtspleging gedurende de bezetting met het strafrecht hadden gehad. Het na-oorlogse humaniseringsstreven kreeg onder meer gestalte door de breuk met het cellulaire stelsel, de opening in 1949 van de Psychiatrische Observatiekliniek, de oprichting in 1952 van het selectie-instituut, de opening in 1953 van het Centrum voor individuele- en groepsbegeleiding (Groot-Batelaar) en de instelling van de Van der Hoevenkliniek in 1955.

20 R. Rijksen, *Achter slot en grendel* (Alphen aan den Rijn 1972), p. 43-44. Over de commissie-Fick ook uitvoerig: Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 640 e.v. en Petersen, *Gedetineerden onder dak*, p. 900 e.v.

21 Janse de Jonge, *Om de persoon van de dader*, p. 66.

22 De discussie over wat er nu eerder was: de Utrechtse School of het milde strafklimaat laat ik hier buiten beschouwing. H. Bianchi, 'Fenomonomie in Flashback', *Tijdschrift voor Criminologie* 16 (1974), 131-136, p. 134, is van mening dat achteraf niet meer is uit te

samenwerking tussen de op het Utrechtse criminologisch instituut werkende W. Pompe, P.A.H. Baan en G.Th. Kempe. Zij verrijkten de criminologie en het strafrecht met gedachten ontleend aan de existentiële filosofie en de fenomenologie²³. Kempe heeft de essentie van de Utrechtse School beschreven als een '*delinquent-centered* manier van denken'²⁴. Het ging om het begrijpen van de delinquent als totale mens. Dit was het vernieuwende waarmee de Utrechtse School zich onderscheidde van de traditionele criminologie, die zich sterk had geconcentreerd op de misdaad, c.q. de pleger daarvan. De mens was slechts interessant, voorzover hij delinquent was. Kempe en de zijnen bleven zich daarentegen bewust van de talloze andere mogelijkheden die de persoon heeft, behalve het plegen van die ene misdaad. In haar activiteiten toonde de Utrechtse School een grote betrokkenheid bij de persoon van de delinquent als medemens. Zij streefde er naar deze persoon als geheel beter tot zijn recht te doen komen, met name binnen het strafproces. De Utrechtse School was voornamelijk psychologisch georiënteerd en niet sociologisch. In dit opzicht sloot de Utrechtse School naadloos aan bij het op het individu gerichte perspectief waarvan de vroege na-oorlogse maatschappelijk werk-methodiek zich bediende. Kempe wees de relevantie van sociologische factoren van de hand:

'De rapporteur moet in zijn verdachte kruipen. Hij zal dit moeten doen langs de weg van het psychologisch proces, dat met bestempelt met de naam invoelen en dat slechts ten dele langs de weg van het logisch redeneren benaderbaar is'²⁵.

De banden tussen de Utrechtse School en de reclassering waren in de eerste plaats persoonlijk. Pompe kwamen wij eerder tegen als voorzitter van de KRV. Kempe was nauw betrokken bij de door de VvRI verzorgde vervolgoopleidingen voor reclasseringswerkers²⁶. Ook schreef hij zelf voorlichtingsrapporten en was hij

maken wat de invloed is geweest van de Utrechtse School op de humanisering van het strafrecht. Bianchi stelt dat naast de Utrechtse School ook andere tendensen in de na-oorlogse samenleving aanwijsbaar die duiden op een vermindering van het strafklimaat. De commissie-Fick had hierop al gewezen en begreep dit als een reactie op de bezetting. Ik vat de Utrechtse School hier op als gezaghebbend *pars pro toto* van het strafrechtelijk denken in de wederopbouw.

- 23 D. Hazewinkel-Suringa, *Inleiding tot de studie van het Nederlandse strafrecht*, voortgezet door J. Rummelink, 11e herz. dr. (Alphen aan den Rijn 1989), p. 808. Zie ook: G.P. Hoefnagels, 'De Utrechtse School en de ondragelijke mildheid van het straffen. Zestig jaar Willem Pompe cum suis. Herdenkingsrede', in: M. Moerings (red.), *Hoe punitief is Nederland?* (Arnhem 1994), 105-118. In de receptie van ideeën ontleend aan het existentialisme en de fenomenologie verschilde de Utrechtse School niet van de academische psychologie, die na de Tweede Wereldoorlog evenzeer een opleving van de fenomenologische, existentialistische psychologie kende, waarin de mens als vrij denkend en handelend wezen centraal werd gesteld.
- 24 P. Moedikdo, 'De Utrechtse School van Pompe, Baan en Kempe', in: C. Kelk, M. Moerings, N. Jörg, P. Moedikdo (red.), *Recht, macht en manipulatie. Hedendaagse opvattingen over de functies van het (straf)recht voor individu en maatschappij* (Utrecht/Antwerpen 1976) 90-154, p. 90-93.
- 25 Moedikdo, 'De Utrechtse School', p. 115-116. Het citaat is terug te vinden in: G.Th. Kempe, 'Objectiviteit en subjectiviteit in de voorlichting', in: *De taak van de voorlichting* ('s-Gravenhage 1948) 129-139, p. 135.
- 26 Moedikdo, 'De Utrechtse School', p. 125.

bestuurslid van het Genootschap²⁷. De receptie van het Utrechts gedachtengoed door de instellingen heeft tot gevolg gehad dat het individueel maatschappelijk werk als methode voor hulpverlening opgang maakte binnen de reclassering.

Fokkens, die deze constatering in zijn proefschrift deed, vond het opmerkelijk dat deze ontwikkeling in de jaren tot 1958 geen enkele invloed uitoefende op de relatie tussen reclassering en justitie²⁸. Naar mijn idee is dit bij nadere beschouwing niet zo verwonderlijk. De Utrechtse School maakte immers opgang in de periode van de wederopbouw, waarin het streven naar sociaal-economisch en maatschappelijk herstel de hoogste prioriteit had. Die omstandigheid versterkte het behoudende karakter van de Nederlandse maatschappij. De sociale wetenschappen, inclusief de criminologie, waren mede gericht op de wederopbouw. Zij waren er niet op uit de wettelijke en maatschappelijke orde ter discussie te stellen en hadden dus (nog) geen maatschappij-kritische ondertoon. De Utrechtse School vormde hierop geen uitzondering²⁹. Het feit dat de Utrechtse School werkte vanuit een psychologisch perspectief, betekende dat zij geen bedreiging vormde voor de legitimiteit van het strafrecht als geheel, mits dit maar humaan werd toegepast. De ingrijpende hervorming van het gevangeniswezen tussen 1946 en 1953 toont aan dat ook de overheid van de noodzaak van een humane strafrechtstoepassing overtuigd was.

Tenslotte beschouwde de Utrechtse School de reclassering als onderdeel van de strafrechtspleging. De reclassering was *conditio sine qua non* voor een goede strafrechtstoepassing³⁰. Het voorlichtingsrapport werd in de eerste plaats voor de rechter of de officier van justitie geschreven en de inhoud moest dan ook voornamelijk worden bepaald door wat deze van node hadden³¹. Ook op het terrein van de nazorg werkte de reclassering ten dienste van justitie. Dit maakte het de rechter mogelijk de medemenselijke verantwoordelijkheid, die hij droeg voor zijn vonnis, volledig te realiseren³². Het reclasseringswerk was zo tot forensisch maatschappelijk werk geworden, waarbij voorlopig het accent viel op de term 'forensisch'³³.

Gezien het vorenstaande kan de conclusie luiden dat het na-oorlogs strafrechtelijk klimaat, waarvan de Utrechtse School hier als exponent ten tonele is gevoerd, reclassering en strafrechtspleging volop mogelijkheden bood tot verder

27 Tussen 1958 en 1967 was hij voorzitter van het NGtR. Kempe heeft tevens deel uitgemaakt van de Staatscommissie voor de verdere uitbouw van het gevangeniswezen, de commissie-Fick.

28 Fokkens, *Reclassering en strafrechtspleging*, p. 30.

29 Moedikdo, 'De Utrechtse School', p. 113-114.

30 Kempe, *Reclassering in onze samenleving*, p. 205.

31 Kempe, *Reclassering in onze samenleving*, p. 93 e.v. In 1954 wees Kempe dan ook nog een opgaan van de nazorg in het algemeen maatschappelijk werk van de hand: 'Door het vonnis van dat de strafrechter wijst wordt hij, niet alleen formeel juridisch, maar bovenal medemenselijk volledig medeverantwoordelijk voor en betrokken bij het leven van degeen aan wie hij de straf oplegt, en eveneens bij dat van de samenleving namens welke hij straft en in welker bestel hij door zijn vonnis ingrijpt. Deze zware menselijke verantwoordelijkheden kan de strafrechter niet negeren, maar hij kan ze ook niet alleen realiseren. Het is het reclasseringsgeheel dat hem tot deze realisatie in staat stelt'. Later zou Kempe zijn standpunt wijzigen. Zie: Moedikdo, 'De Utrechtse School', p. 120.

32 Kempe, *Reclassering in onze samenleving*, p. 205.

33 Fokkens, *Reclassering en strafrechtspleging*, p. 30.

naar elkaar toegroeien. De tendens die reeds voor de bezetting was ingezet, kon na de bevrijding voortgang vinden. Dat strafrechtspleging en de Utrechtse criminologie elkaar niet beten en dat de reclassering evenmin in aanvaring kwam met de strafrechtspleging, is naar mijn mening toe te schrijven aan de strikt individualistische oriëntatie die de Utrechtse School tot uitgangspunt nam. De relatie tussen overheid en reclassering kwam pas later onder spanning te staan, op het moment dat de oriëntatie van de criminologie opschoof in een meer sociologische en maatschappij-kritische richting.

2. De Reclasseringsregeling 1947. De overheid als roerganger van het particulier initiatief

De meest in het oog springende pijler van de na-oorlogse publiekrechtelijke reclasseringsorganisatie was de reclasseringsraad. Tot 1948 was de raad een orgaan geweest dat op initiatief van plaatselijke afdelingen van verschillende instellingen kon worden opgericht. De belangrijkste taak van deze 'reclasseringsraad oude stijl' was advisering van de minister inzake voorwaardelijke invrijheidstelling. Reclasseringsraden waren dan ook voornamelijk te vinden in die plaatsen waar zich een gevangenis bevond³⁴.

De Reclasseringsregeling 1947 kende aan de reclasseringsraad een geheel andere plaats en functie toe, die uitgebreide mogelijkheden tot overheidsbemoeienis bood³⁵. In ieder arrondissement werd een orgaan in het leven geroepen dat toezicht hield op en leiding gaf aan het plaatselijke reclasseringswerk. Het moest de 'onmisbare schakel' gaan vormen tussen de ambtelijke strafrechtspleging en de particuliere instellingen. De raden kregen de verantwoordelijkheid voor het toezicht op en de leiding over 'alle reclasseringsaangelegenheden in het ressort'³⁶. De dubbele bevoegdheid van leidinggeven en toezichhouden impliceerde een mogelijkheid tot het geven van aanwijzingen³⁷. Naast de vergaande nieuwe bevoegdheden kregen de raden bovendien de taak de plaatselijke instellingen te adviseren met betrekking tot lokale reclasseringsaangelegenheden. De wetgever had voor de raden een beleidsinitiatieerende rol gereserveerd³⁸. Daarbij hadden de raden de autonomie van de instellingen te respecteren. Hun bevoegdheden bleven beperkt tot de feitelijke arbeid. Over aangelegenheden van inwendige, organisatorische of huishoudelijke aard van de instellingen hadden de raden geen zeggenschap.

34 Kempe, *Reclassering in onze samenleving*, p. 53. De vooroorlogse raden functioneerden niet naar tevredenheid, zo bleek in hoofdstuk drie. In de MvT op de Reclasseringsregeling 1947 werden de raden-oude-stijl 'halfslachtige en kwijnende instituten' genoemd.

35 Het feit dat de uitvoeringsregelingen VV en VI als aparte hoofdstukken in de Reclasseringsregeling waren opgenomen, kan als bevestiging worden gezien van de cruciale rol die de reclassering voor de bezetting binnen deze rechtsfiguren speelde.

36 Art. 49 Reclasseringsregeling 1947.

37 MvT op de Reclasseringsregeling 1947. In de eerder aangehaalde circulaire van 2-1-1948 benadrukte de Minister van Justitie dat het particuliere karakter van de reclassering geen gevaar liep door de komst van de raden, doordat de instellingen steeds van beslissingen van de raden in beroep konden gaan bij de minister. Art. 47, lid 1-3 Reclasseringsregeling 1947 kende aan de raden een algemeen verordenende bevoegdheid toe.

38 Art. 48 Reclasseringsregeling 1947.

Met betrekking tot de voorlichtingsrapportage was voorgeschreven dat alle aanvragen tot voorlichting aan de raad gericht moesten worden. Had de aanvragende instantie geen voorkeur opgegeven, dan besliste de raad aan welke instelling of Rijksreclasseringsambtenaar de samenstelling van het voorlichtingsrapport zou worden opgedragen³⁹. De vervaardigde rapporten werden vervolgens weer aan de raad teruggezonden. Deze kon haar eigen beschouwingen aan het rapport toevoegen, als zij het met de inhoud ervan niet eens was. Bovendien had de raad het recht, bezwaar tegen een rapport te maken en aan de samensteller te verzoeken wijzigingen aan te brengen. Tenslotte werd het - al dan niet geamendeerde - rapport aan de aanvragende instantie aangeboden⁴⁰. Op dit punt ging de Reclasseringsregeling 1947 beduidend verder dan het compromis dat het driemanschap in 1940 had bereikt. In hun voorstel had de raad zich te beperken tot controle op eenmaal uitgebrachte rapporten. Het voorschrift dat aanvragen tot voorlichtingsrapportage aan de raad gericht moesten worden, betekende welbeschouwd dat de voorlichtingsrapportage in handen kwam van een overheidsorgaan. Dat de reclasseringsraden de feitelijke samenstelling delegerde aan een particuliere instelling deed hieraan niets af, nu de reclasseringsraad de eindverantwoordelijke instantie bleef⁴¹.

De raad was tevens belast met coördinatie van het reclasseringsbezoek aan gedetineerden. In beginsel had iedere gevangene recht op bezoek vanwege de reclassering. De reclasseringsraad maakte uit welke gevangenen bezoek zouden mogen ontvangen. De bevoegdheid tot het afleggen van reclasseringsbezoek werd eveneens door de raden verleend (en dus niet langer door de instellingsafdelingen zelf). De raad kon een reclasseerder zijn bevoegdheid tot het afleggen van reclasseringsbezoek ontnemen⁴². Ook ten aanzien van dit facet van wat - samen met de nazorg - als het eigenlijke reclasseringswerk werd gezien, waren de bevoegdheden van de reclasseringsraad ruimer geformuleerd dan in het 'pacificatiecompromis' van het driemanschap⁴³.

39 Archief reclasseringsraad Arnhem, inv. nr. 17, notulen vergadering van secretarissen van reclasseringsraden, dd. 6-11-1954. De rijksambtenaren werden als gevolg van het na-oorlogs tekort aan reclasseringspersoneel weer in het uitvoerend werk ingezet, nadat zij vanaf 1926 met een inspecterende taak waren belast geweest. Met opzet heeft het departement ervoor gekozen, de rijksreclasseringsambtenaar zijn controlerende bevoegdheid te ontnemen, omdat de reclasseringsraden toezicht gingen houden. De nieuwe rijksambtenaren hielden naast hun betrokkenheid bij het uitvoerend werk, toezicht *in dienst van de raad*.

40 Art. 51 Reclasseringsregeling 1947. Het was de uitdrukkelijke bedoeling van het departement dat de reclasseringsraden door het uitoefenen van controle op de inhoud van de rapporten, de kwaliteit ervan zouden verhogen. Zie *Verslag betreffende de Reclassering, enz. over 1945-1956*, p. 35 e.v.

41 Inv. nr. 1493: toespraak Dooyeweerd uit 1943. De verstrekkende bevoegdheden van de raad ten aanzien van de voorlichting was voor de levensbeschouwelijke instellingen onaanvaardbaar. De breuk met het compromis van het driemanschap schreef Dooyeweerd toe aan de bijzondere toestand. Hij zei dat het onder normale omstandigheden ondenkbaar was dat levensbeschouwelijke instellingen hiermee accoord zouden gaan. Desondanks kwam er van de zijde van de instellingen geen protest toen het departement na de bezetting de inwerkingtreding van de Reclasseringsregeling 1947 aankondigde.

42 Art. 52 Reclasseringsregeling 1947.

43 Inv. nr. 1493. Dooyeweerd was principieel tegen deze inbreuk op de 'sovereiniteit in eigen kring'.

In de nazorg vervulden de raden eveneens een spilfunctie. Zij werden door gevangenisdirecties op de hoogte gesteld van op handen zijnde vrijlatingen. De bij de reclassent betrokken instelling diende op haar beurt een rapport in bij de raad, houdende een oordeel over de reclasseringskansen, en een eventueel opge- maakt reclasseringsrapport⁴⁴. De instellingen waren verplicht eens per kwartaal over het verloop van de reclasseringspoging aan de reclasseringsraad te rapporteren. Uit de kwartaalrapporten kon de reclasseringsraad nagaan of op de juiste wijze toezicht was uitgeoefend en hulp was verleend. Na accoordbevinding stuurde de reclasseringsraad de kwartaalrapporten door naar het departementale rijksreclas- seringsbureau⁴⁵. Ten aanzien van de beoordeling van de nazorgrapporten ontvingen de reclasseringsraden tamelijk strikte instructies van het departement. Zo moest de (secretaris van de) raad nagaan of het contact met de reclassent onmiddellijk na de invrijheidstelling of de voorwaardelijke veroordeling was opgenomen. Contact tussen instelling en reclassent moest regelmatig plaatsvinden. De vrijwillige toezichthouder mocht maximaal zes contacten tegelijk hebben. De raden moesten er op letten dat van de kant van de instelling in voorkomend geval overleg met andere sociale instanties werd gevoerd⁴⁶. Uit de kwartaalrapportage moest blijken dat gerezen problemen tussen toezichthouder en reclassent op bevredigende wijze tot een oplossing waren gebracht. In geval van overtreding van de voorwaarden moest een overtredingsrapport worden opgesteld. De reclasseringsraad zond dat rapport zo snel mogelijk door naar het rijksreclasseringsbureau. Dit controleerde of het de kwartaalrapporten regelmatig binnenkreeg. Mochten rapporten ontbreken, dan ontving de reclasseringsraad opdracht te rappeleren bij de instelling⁴⁷. Juist ten aanzien van de nazorg had het departement ervoor gekozen al in een vrij vroeg stadium een aantal zaken door middel van circulaire nader te regelen. Middels het rapportagesysteem en de tussenkomst van de reclasseringsraden kon het departement het doen en laten van de instellingen enigermate reguleren.

Wat direct opvalt aan de sinds 1947 bestaande organisatiestructuur is de centrale positie van de publiekrechtelijke reclasseringsraden. De voormannen van de drie grote reclasseringsverenigingen bereikten vóór de bezetting overeenstemming over een uitbreiding van taken en bevoegdheden van de raden, teneinde de nadelige gevolgen van de verzuiling tot een minimum te beperken. De uitwerking geschiedde gedurende de bezetting door het departement. De Reclasseringsregeling 1947 die hiervan het resultaat was, kende aan de reclasseringsraden meer bevoegdheden toe dan voor de bezetting aanvaardbaar zou zijn geweest voor de verzuilde instellingen. Tijdens de vormgeving van de nieuwe reclasseringsregeling is geen overleg gevoerd met de instellingen. In de wederopbouwperiode, waarin de instellingen het druk hadden met het herstel van hun eigen organisatie en het wegwerken van achterstan-

44 Art. 53 Reclasseringsregeling 1947.

45 Inv. nr. 856: circulaire van de Minister van Justitie aan de instellingen, dd. 21-10-1948. Later, in 1956, werd de naam van het Rijksreclasseringsbureau gewijzigd in 'Onderafdeling Documentatie' (ONDO). ONDO was een centraal archief waar de dossiers van alle reclas- senten werden bewaard.

46 Zoals bijvoorbeeld met het arbeidsbureau, het Medisch Opvoedkundig Bureau, het Bureau voor Gezinsmoeilijkheden, of een psychiatrische voor- en nazorg instantie.

47 Inv. nr. 856: circulaire van de Minister van Justitie aan de reclasseringsraden, dd. 21-10- 1948.

den, kwam de nieuwe regeling min of meer als *fait accompli*. In elk geval is kritiek van de kant van de confessionele instellingen uitgebleven, waarschijnlijk als gevolg van het verzoenende klimaat dat de wederopbouwperiode kenmerkte en de notie dat sturing van de zijde van de overheid nodig was voor het welslagen van de wederopbouw.

3. Schaalvergroting en bureaувorming

Voor de oorlog al filosofeerden Muller, Dooyeweerd en Pompe over decimering van het aantal instellingen⁴⁸. Deze gedachte vond instemming bij het departement. Teneinde het overzicht binnen de reclasseringsorganisatie te vergroten overwoog het departement in 1949 de aanvaarding van de bereidverklaring van de kleinere instellingen op te zeggen. Dit concentratiestreven van het departement kan gezien worden als een reactie op de explosieve toename van het aantal reclasseringinstellingen die vanaf 1910 had plaatsgevonden⁴⁹. In 1952 kreeg een vijftiental kleine instellingen van het departement te horen dat zij niet langer als reclasseringsinstelling werkzaam konden zijn⁵⁰. De VvRI zag deze sanering als een stap in de richting van een meer efficiënte inrichting van het reclasseringsbestel⁵¹. De VvRI was van mening dat een differentiatie, zowel naar levensbeschouwing als naar type delinquent en de aard van de gepleegde delicten een versnippering in stand hield die misschien vroeger niet zo'n probleem was, maar in de huidige tijd niet langer paste⁵². Zo ontstond geleidelijk een situatie waarin vijf algemene, landelijk werkende reclasseringinstellingen overbleven⁵³. Daarnaast behielden zes van de

48 Zie hoofdstuk 3, paragraaf 8.

49 Couwenberg, *Het particuliere stelsel* zag het concentratiestreven van de overheid in alle beleidssectoren. Aan dit streven werd invulling gegeven door bevordering van samenwerking, fusiedwang en middels invoering van een monopolistisch erkenningssysteem.

50 Inv. nr. 661: circulaire van de Minister van Justitie, dd. 3-1-1952. Het departement stelde dat de bereidverklaring van een aantal instellingen uit efficiency-overwegingen niet is aanvaard. Het oude beleid was dat iedere instelling die reclasseringserkenning vroeg, deze ook kreeg, omdat '(...) zoveel mogelijk Nederlandse groeperingen van het Nederlandse volk in staat gesteld dienden te worden, daadwerkelijk aan de reclasseringsarbeid deel te nemen'. Dit beleid moest veranderd worden door de hogere eisen die aan het werk gesteld gingen worden in verband met de betrokkenheid bij de strafrechtspleging. Bovendien waren minder instellingen goedkoper.

51 De VvRI concludeerde dat geen beletselen bestonden tegen voortdurend van het lidmaatschap van de kleine instellingen. Zie: jaarverslag VvRI 1950, p. 4, 1951, p. 9 en inv. nr. 661: brief van J.Hk. Hoornweg, directeur van het NBvR aan E.L.M.W. baron Speyart van Woerden, voorzitter van het CCR, dd. 26-4-1950, die schreef dat het departement al veel eerder tot sanering had moeten overgaan. Het CCR fiatteerde het ministeriële plan, dat '(...) nu geleidelijk aan steeds hogere eisen aan het werk gesteld zijn gaan worden [het voor de reclassering noodzakelijk was] om haar functie binnen de huidige strafrechtspleging te vervullen'. Speyart van Woerden (geb. januari 1890), heeft zijn loopbaan binnen het OM vervuld. In 1955 werd hij gepensioneerd als procureur-generaal bij het Bossche gerechtshof. Daarnaast is hij ondermeer voorzitter van het CCR geweest, alsmede voorzitter van de VvRI en vice-voorzitter van de RKRv.

52 Jaarverslag VvRI 1951, p. 9.

53 Dit waren het NGtR, de KRV, het Leger des Heils, de Dr F.S. Meijersvereniging en de PCRv.

dertien landelijke categorale instellingen hun reclasseringserkenning⁵⁴. In Amsterdam bleef de vereniging "Hulp voor Onbehuisden" actief als reclasseringsinstelling. De consultatiebureau's voor alcoholisme behielden hun reclasseringserkenning voorzover zij plaatselijk, of regionaal opereerden. Alle landelijke drankbestrijdersverenigingen verloren hun reclasseringserkenning⁵⁵.

De introductie van de arrondissementale reclasseringsraad, waaromheen de plaatselijke reclasseringsactiviteiten werden geconcentreerd, had tot gevolg dat instellingen het aantal van hun afdelingen gingen verkleinen. Voor verbetering van de samenwerking met de justitiële instanties (reclasseringsraad, rechter-commissaris, officier van Justitie) dachten de instellingen er goed aan te doen hun organisatie zoveel mogelijk te doen aansluiten bij die van het strafrechtelijk apparaat. De instellingen beseften dat de overzichtelijkheid het meest gebaat zou zijn met één afdeling per arrondissement, per instelling. De PCRV bijvoorbeeld werkte vanaf het begin van de jaren vijftig actief naar deze situatie toe. De ideaaltypische organisatie wilde men bereiken door middel van een overgangsfiguur, waarin één afdeling werd versterkt en ging functioneren als 'arrondissementsafdeling'. Deze kreeg ten opzichte van de overige afdelingen in het arrondissement een aantal coördinerende bevoegdheden. Justitiële instanties konden zich rechtstreeks tot de arrondissementsafdeling wenden, die werkzaamheden kon delegeren aan de 'satellietafdelingen'⁵⁶. Op termijn bleek samenwerking tussen versterkte arrondissementsafdelingen en overige onderafdelingen toch niet voldoende. Het PCRV-hoofdbestuur besloot daarom in 1958 actief te gaan streven naar een organisatie waarin één afdeling per arrondissement over zou blijven. De grotere overzichtelijkheid, de bundeling van krachten en de sterkere positie ten opzichte van de reclasseringsraad waren de voordelen die aan dit streven voorgezeten hebben⁵⁷. De KRV kwam later met plannen tot schaalvergroting. Weliswaar gingen ook katholieke reclasserders er in de jaren vijftig toe over om afdelingsbureau's zoveel mogelijk in aparte panden te vestigen, maar echte plannen tot schaalvergroting volgden pas later. In 1961 sprak het KRV hoofdbestuur voor het eerst de wens uit dat een aantal kleinere afdelingen zouden gaan fuseren⁵⁸.

54 De overgebleven landelijke categorale instellingen waren: de Centrale Vereniging ter Behartiging der Belangen van Geestelijk Gestoorde in de Maatschappij, de Vereniging "De Rekkense Inrichtingen", de R.K. Landkolonie "Koningslust", de Vereniging "Het Hoogeland" en de Stichting St. Joseph Patricinium.

55 Dit waren de Gereformeerde Vereniging voor Drankbestrijding, Vereniging tot Bevordering van het Herstel van Drankzuchtigen, de Nederlandse Groot-Loge der Internationale Orde van Goede Tempeliers, de Nationale Christen-Geheelonthouders Vereniging, de Nederlandse Christen-Vrouwen Geheel-Onthouders Unie, de Nederlandse Vereniging tot Afschaffing van Alcoholhoudende Dranken en de Vereniging van Geheelonthouders onder Nederlands Spoor-, Tram- en autopersoneel. In 1965 lieten de overgebleven consultatiebureau's hun belangen binnen de VvRI behartigen door resp. de Stichting Katholieke Consultatiebureaux (CKA) en de Federatie van instellingen voor de Zorg van Alcoholisten (FZA). Deswege daalde het aantal VvRI-leden tot zeven. Zie: Jaarverslag VvRI 1951, p. 33-35.

56 Jaarverslag PCRV 1952, p. 7-8.

57 Jaarverslag PCRV 1958, p. 7. Medio 1959 had de PCRV nog achtentwintig afdelingen, waarvan er veertien een geheel arrondissement bewerkten. In één arrondissement waren vijf afdelingen actief, in een ander drie en in drie arrondissementen waren nog twee afdelingen aanwezig.

58 Jaarverslag KRV 1962, p. 16.

Bureauvorming; scheiding tussen bestuur en uitvoering

Sinds het einde van de bezetting kwam het zwaartepunt van het bestuur der instellingen steeds meer in handen van professionele medewerkers. De - niet geprofessionaliseerde - besturen traden steeds meer op de achtergrond⁵⁹. Deze terugtred van de besturen was onder meer een gevolg van het feit dat de introductie van de reclasseringsraden een versteving van het particulier initiatief noodzakelijk maakte. Daarnaast stimuleerde het departement via subsidiepolitiek de instroom van professionele medewerkers. Hierdoor trad een verwetenschappelijking van het werk op, op basis waarvan de beroepskrachten zeggenschap eisten.

De scheiding tussen bestuurlijke en uitvoeringsorganisatie verliep van onder naar boven. Op hetzelfde moment dat de instellingen streefden naar een aanpassing van het aantal van hun afdelingen aan de strafrechtelijke organisatie, werden de afdelingen in toenemende mate bemand door beroepskrachten. Door de hogere eisen die aan het werk werden gesteld, kwam al snel behoefte aan leidende ambtenaren: eerst in de grote arrondissementen, later ook in de kleinere. Niet lang daarna verscheen het eerste bureauhoofd. Het bureauhoofd had de leiding over de administratie en verdeelde het werk onder zijn ambtenaren. Wekelijks werden teambesprekingen gehouden⁶⁰. Ook op hoofdbestuur niveau ontstond in de eerste helft van de jaren vijftig behoefte aan professionele assistentie⁶¹. Het Genootschap onderzocht in 1953 de mogelijkheden om de secretaris van het hoofdbestuur te laten bijstaan door een beroepskracht. Deze zou aan het hoofd moeten komen te staan van een aantal ambtenaren in algemene dienst. In 1956 werd het door beroepskrachten bemande secretariaat van het Genootschap omgezet in een Centraal Bureau⁶². Aan het hoofd van het Centraal Bureau kwam een directeur te staan. Bij de andere instellingen had eveneens een verandering plaats in de taken van de Centrale Bureau's. Bij de PCRV nam het Centraal Bureau geleidelijk aan de supervisie over het werk van het hoofdbestuur over. De uitvoerende taken werden gedelegeerd aan de arrondissementsafdelingen⁶³. Ook de KRV bezon zich op de taken en de positie van haar Centraal Bureau. De toenemende omvang van het werk en de noodzaak

59 Deze ontwikkeling had instemming van het departement. Zie: *Verslag betreffende de Re-classering, enz. over de jaren 1956-1960*, p. 34 e.v. De directe verantwoordelijkheid voor het werk verschoof van het bestuurlijke apparaat naar het uitvoerend kader en kwam vervolgens het departement daar te liggen waar zij thuishoorde.

60 Jaarverslag NGtR 1954, p. 10 en jaarverslag NGtR 1957, p. 13. Door deze ontwikkeling veranderde de positie van de ambtenaren ten opzichte van de afdelingsbesturen die steeds meer naar de achtergrond verdwenen.

61 Jaarverslag NGtR 1953, p. 7: 'De tijd van centrale Hoofdbestuurleiding uitsluitend door hoofdbestuurders voor wie dit bestuurswerk een nevenfunctie naast de eigenlijke beroepsarbeid betekende, is voorbij'. Inv. nr. 11: notulen vergadering hoofdbestuur NGtR, dd. 26-11-1955. In 1962 werd besloten tot aanstelling van een adjunct-directeur. (Zie inv. nr. 11, vergadering hoofdbestuur NGtR, dd. 13-1-1962.) Het hoofdbestuur bij het Genootschap breidde zich nog uit, maar in het jaarverslag over 1955 werd opgemerkt, dat naar gelang het aantal bestuursleden groeide, de bestuurskracht afnam.

62 Het Genootschap had zijn oorspronkelijk Centraal Bureau ondergebracht bij de VvRI. Het nieuwe Centraal Bureau was uitvoeringsorgaan van het hoofdbestuur en vormde de schakel tussen hoofdbestuur en afdelingsbureau's.

63 Jaarverslag PCRV 1953, p. 6-8.

om ontwikkelingen in het maatschappelijk werk en binnen de reclassering te blijven volgen, waren voor de KRV aanleiding voor herinrichting van het Centraal Bureau.

In het algemeen nam het aantal reclasseringsafdelingen af. Tegelijkertijd werd de autonomie van de afdelingsbureau's van twee zijden ingeperkt. De versterkte Centrale Bureau's namen een deel van de besluitvorming op hoofdlijnen van de arrondissementsbureau's over. Steeds vaker werden beslissingen genomen door de landelijke directies van de Centrale Bureau's⁶⁴. In de tweede plaats werd de autonomie van de arrondissementale reclasseringsbureau's begrensd door de reclasseringsraden die het uitvoerend werk van die afdelingen coördineerden en controleerden.

De bureaucrativering en de daaruit voortvloeiende scheiding tussen bestuur en uitvoering, hadden tot gevolg dat de verenigingsstructuur als organisatievorm steeds minder ging voldoen. Niet verwonderlijk is het dan ook dat aan het eind van de jaren zestig binnen de reclassering toenemende kritiek te horen was op de wijze waarop de instellingen door de besturen werden geleid. Zowel het bestuursoptreden als de manier waarop besturen werden samengesteld, werden voorwerp van kritiek⁶⁵. Steeds meer werd het bestaansrecht van de besturen door uitvoerende beroepskrachten en leidinggevende functionarissen ter discussie gesteld⁶⁶. Het bestuur als orgaan werd steeds meer als een archaïsme beschouwd, dat echter niet zomaar kon worden opgeruimd, nu privaatrechtelijke wetgeving het bestaan van besturen voorschreef. In de opvatting van de uitvoeringsorganisatie waren de besturen echter niet langer een voorwaarde zonder welke de onderneming niet zou kunnen functioneren⁶⁷. De toenemende spanning tussen de besturen en directies was een algemeen voorkomend verschijnsel binnen het particulier initiatief. Binnen particuliere instellingen was door de voortschrijdende professionalisering een toenemende scheiding der geesten tussen bestuurders en uitvoerders opgetreden. De uitvoering van het werk was in handen gelegd van geschoolde en deskundige professionals. Niet hun ideologische gedrevenheid, maar hun vakbekwaamheid had aan hun aanstelling ten grondslag gelegen. De besturen waren veel minder getroffen door de professionalisering, waardoor het een betrekkelijk amateuristische bezigheid

64 Th. H. van Haaren, 'Reclassering in een veranderende samenleving', in: C. Kelk, M. Moerings, N. Jörg, P. Moedikdo (red.), *Recht, macht en manipulatie* (Utrecht/Antwerpen 1976) 415-437, p. 417, signaleert eveneens een terugtrek van de plaatselijke besturen ten bate van de invloed van de landelijke bureau's. De binnen de reclassering waarneembare verschuiving van verantwoordelijkheden van plaatselijk naar landelijk niveau, was een proces dat binnen alle verzuilde organisaties optrad. Van Mierlo, *Pressiegroepen*, p. 90 en 92 schrijft deze tendens toe aan de toenemende medeverantwoordelijkheid voor het overheidsbeleid waarmee zuilorganisaties ten tijde van de Rooms-rode coalitie werden bekleed. Hij stelt vast dat de keerzijde van de centralisering was dat dit leidde tot een toenemende vervreemding tussen leiding en leden. Deze vervreemding trad ook op bij de reclassering.

65 Inv. nr. 561: *Het functioneren van besturen en middelen om daarin verbetering te brengen* Nationale Raad voor het Maatschappelijk Werk, (z.p. november 1970).

66 Dit is duidelijk zichtbaar in de - verderop te bespreken - wijziging van de positie die de VvRI innam. Het VvRI-bestuur werd in toenemende mate overschaduwed door de leden van de directieclub. Deze club was aanvankelijk een informeel samenzijn van de instellingsdirecteuren, maar groeide later uit tot een orgaan met formele zeggenschap. Zie ook inv. nr. 12: notulen vergadering hoofdbestuur NGtR, dd. 23-5-1959.

67 Inv. nr. 561: *Het functioneren van besturen*, p. 7-8.

bleef. Bestuurders werden gevraagd op basis van hun maatschappelijke verdiensten en hun ideologische gedrevenheid. Daardoor dreven bestuurders en uitvoerders binnen de instellingen niet alleen uiteen, maar verschoof ook de macht geleidelijk naar de professionele uitvoerders⁶⁸. Nadat de afdelingsbesturen steeds meer aan belang hadden ingeboet en nog slechts een overblijfsel vormden van 'een sterk hiërarchisch en autoritair verleden', verdwenen ze uiteindelijk in de vroege jaren zeventig, hetgeen paste binnen de tendens van de centralisering van de besluitvorming⁶⁹. Uiteindelijk ging - na 1986 - de gehele verenigingsstructuur op de helling.

3.1. De veranderende positie van de VvRI

Voor de Tweede Wereldoorlog trad het Genootschap op als behartiger van reclasseringsbelangen. De VvRI als koepelorganisatie was daartoe onvoldoende in staat⁷⁰. Het mandaat dat de VvRI van de instellingen had gekregen, was smal, zodat men zich voornamelijk moest beperken tot het ondervangen van de feilen in het uitvoerend werk die het gevolg waren van de nog onvoldoende geografische spreiding van reclasseringsvoorzieningen. De vooroorlogse VvRI fungeerde in de eerste plaats als dienstverlenende instantie voor de aangesloten instellingen. In 1940 droeg het Genootschap zijn belangenbehartigende rol over aan de VvRI, in de hoop dat daarmee de positie van de VvRI als koepelorganisatie meer tot zijn recht zou komen. De VvRI heeft het algemeen reclasseringsbelang niet lang mogen dienen. Gedurende de bezetting werd het Centraal Bureau opgeheven. De uitvoerende taken werden door het rijksreclasseringsbureau overgenomen.

Toen het VvRI-bestuur na de bevrijding vergaderde over de heropricting van het Centraal Bureau, kwam de vraag aan de orde wat dit bureau moest gaan doen. De bestuursleden en de aangesloten instellingen waren het er over eens dat er geen behoefte was aan ondersteuning van het uitvoerend werk. Plaatsingswerk was ook niet langer nodig nu dat in het vervolg door de arbeidsbureau's verzorgd zou gaan worden. Het Centraal Bureau van de VvRI zou na heropening het centrale aanspreekpunt voor instellingen, volk en overheid moeten worden in zaken betreffende de reclassering. Medio 1947 begon het Nationaal Bureau voor de Reclassering (NBvR) met zijn werk. Het was belast met de voorbereiding en uitvoering van activiteiten die versnippering van het reclasseringswerk moesten tegengaan⁷¹. Daarnaast wilde het NBvR zich vooral met gemeenschappelijke belangenbehartiging gaan bezighouden. Hierbij dacht men aan subsidiëringsaangelegenheden, opleiding van ambtenaren, beleidskwesties inzake de hulp aan reclassenten, waaronder begrepen arbeidsbemiddeling, de kwestie rond de bewijzen van goed zedelijk gedrag, de uit de reorganisatie van het gevangeniswezen voortvloeiende problemen, zoals bijvoorbeeld de afbakening van de grens tussen Sociale Dienst voor het

68 Van Mierlo, *Pressiegroepen*, p. 197 stelt dat dit een algemeen voorkomend verschijnsel was.

69 De PCRv vormde haar afdelingsbesturen in 1968 om tot *commissies van bijstand*. Soortgelijke acties volgden bij de KRV in 1970 en bij het Genootschap in 1972.

70 Zie hoofdstuk drie.

71 Jaarverslagen VvRI 1945, 1946 (tweede blad), 1947, p. 2. Een in 1946 gehouden enquête onder de instellingen liet zien dat er behoefte bestond aan heropening van het Centraal Bureau, met een andere opzet.

Gevangeniswezen en de reclasseringsbezoekers. Tenslotte hield het Nationaal Bureau de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de reclasseringscollecte⁷². In de praktijk werkte de VvRI tot tevredenheid van de aangesloten instellingen. De toetreding in 1963 van de FZA en de Stichting Centrum Katholieke Alcoholisten bureau's (CKA) als buitengewone leden, opende de mogelijkheid voor de meeste kwesties overleg binnen de reclassering te beperken tot zeven aangesloten instellingen: de 'grote vier', de Meijersvereniging, de CKA en de FZA⁷³. Het departement van Justitie kon zich steeds vaker tot de VvRI wenden als bundeling van het particulier initiatief. In de door schaalvergroting en professionalisering gekenmerkte wederopbouwperiode kon het mandaat van de VvRI breder worden. De vraag waarom de instellingen na de bevrijding wel bereid waren hun belangen op meer terreinen door de VvRI te laten behartigen, kan wellicht het best worden beantwoord met de vaststelling dat er eenvoudigweg meer gemeenschappelijke belangen ontstonden. Door de professionalisering werden alle instellingen in toenemende mate financieel afhankelijk van het departement. De uit de professionalisering voortvloeiende vraagstukken zoals opleiding en rechtspositie van reclasseringswerkers, verlaging van de werkdruk, overstegen immers de scheidslijnen tussen de zuilen. Instellingen moeten hebben ingezien dat een gezamenlijk optreden in VvRI-verband, de onderhandelingspositie ten goede kwam. Tezelfdertijd kon de VvRI - als gevolg van een voortschrijdende uitbouw en schaalvergroting van de reclasseringsorganisatie - het uitvoerend werk volledig aan de aangesloten instellingen overlaten.

Deze jaren van voorspoed voor de VvRI duurden echter niet lang. De instroom van professionele reclasserders liet de positie van de VvRI niet onbetwist. Aan het eind van de periode van wederopbouw, waarin de VvRI een breder mandaat had gekregen dan zij voor de oorlog had gehad, claimde het professionele kader een eigen positie naast de VvRI. De functie die de VvRI vervulde als gesprekscentrum voor de aangesloten instellingen, werd vanaf het begin van de jaren zestig al weer ter discussie gesteld. De VvRI had zich van de instellingen vervreemd. Door de professionalisering en de bureauvorming was de VvRI steeds minder het orgaan geworden waartoe de instellingen zich wendden ter behartiging van hun gemeenschappelijke belangen⁷⁴.

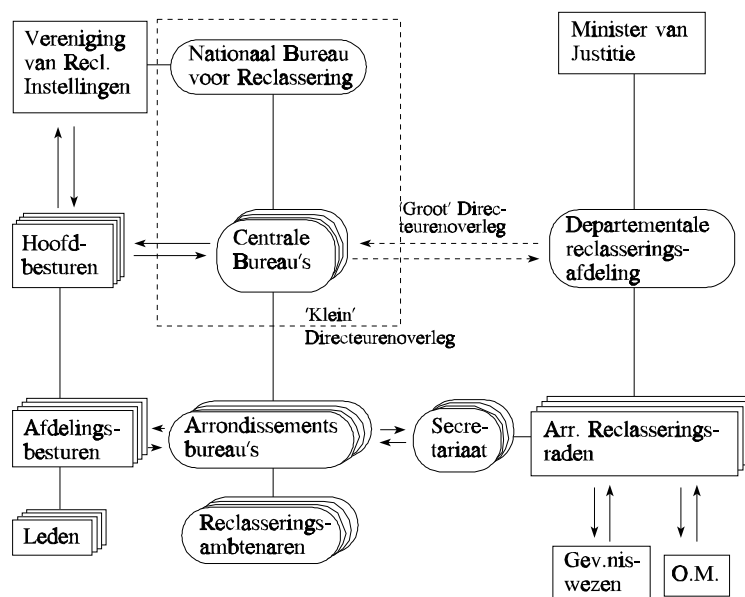
Figuur 4.1: Toenemende scheiding in de jaren zestig tussen uitvoerende en bestuursstructuur, waarin de professionele organisatie de meeste zeggenschap naar zich toetrok

Sinds het eind van de jaren vijftig kwamen de directeuren van de verschillende Centrale Bureau's van de instellingen geregeld voor informeel overleg bijeen. Uit de notulen van de bijeenkomsten blijkt dat openlijk werd gediscussieerd tussen

72 Jaarverslag VvRI 1950, p. 15.

73 Jaarverslag VvRI 1963, p. 3 en 1965, p. 2. In 1965 werden CKA en FZA 'gewoon' lid van de VvRI en namen toen de plaats in van de afzonderlijke consultatiebureau's.

74 Inv. nr. 555: notulen vergadering VvRI-bestuur, dd. 25-6-1964. Bestuurslid Ph.H.M. Werner had voor deze vergadering een nota geschreven waarin hij oplossingen aandroeg voor wat hij noemde de 'vertrouwenscrisis' tussen VvRI en instellingen.



de instellingsdirecteuren onderling en met de - doorgaans aanwezige - ambtenaren van het departement⁷⁵. Vanaf 1962 kwamen de directeuren ook zonder justitie-ambtenaren bijeen in de zogenaamde *kleine* directeurenclub⁷⁶. Ofschoon de kleine directeurenclub in eerste instantie was bedoeld als informeel overlegorgaan van instellingsdirecteuren rees al snel een aantal vragen met betrekking tot de positie van dit orgaan ten opzichte van VvRI en de eigen instellingsbesturen⁷⁷. Er moest voor worden gewaakt dat de directeuren niet boven hun besturen zouden uitgroeien.

De directeurenclub streefde geen bepaalde status na. Onderling contact en uitwisseling van informatie stonden voorop. KRV-directeur Brugman zei dat het instellingsbeleid nog steeds door de besturen werd gemaakt, maar dat hij door het directeurencontact vaak in staat was zijn bestuur, mede ter bepaling van dat beleid, te informeren omtrent de standpunten van anderen⁷⁸. De aard van het onderwerp moest bepalen of de VvRI, danwel het uitvoerend kader door het departement bij de besprekingen werden betrokken⁷⁹. Het bestaan van de VvRI verhinderde dus

75 Inv. nr. 560: notulen van vergaderingen van de directeurenclub. Meestal was M.E. Tjaden, inspecteur der reclassering, of diens plaatsvervanger, A.J.J. Goedemans op die vergaderingen te gast. De eerste notulen dateren van 31-5-1957.

76 Inv. nr. 560. De eerste notulen van de kleine directeurenclub dateren van 18-5-1962.

77 Deze vragen kwamen naar aanleiding van een brief die de directeuren in 1964 aan Tjaden zonden. Deze brief was in de directeurenclub geconcipteerd. Zie: inv. nr. 560: notulen kleine directeurenclub, dd. 18-2-1964. In de brief uitten de directeuren hun onvrede over de wijze van implementatie van de decentralisatie van het dossierbeheer naar de reclasseringsraden.

78 Inv. nr. 560: notulen vergadering grote directeurenclub, dd. 10-6-1964.

79 Inv. nr. 560: notulen vergadering grote directeurenclub, dd. 16-9-1964.

niet, andere vormen van overleg tussen de instellingen te entameren. Op initiatief van het KRV-hoofdbestuur troffen vertegenwoordigers van de vier grote instellingen 'zij het ook bij een dezer niet dan na aarzeling, terwijl een vijfde verklaard had niet meer te willen doen', elkaar op 5 juni 1964⁸⁰. De KRV-bestuurders waren zeer tevreden met dit informele overleg, maar zij hoopten dat deze manier van vergaderen tussen instellingen in het vervolg niet langer nodig zou zijn:

'(..) indien het voorstel van het hoofdbestuur aan de VvRI tot zelfstandige benoeming van de eigen vertegenwoordigers gerealiseerd wordt, zal aan deze incidentele samenspraak met de zusterinstellingen wel nauwelijks nog behoefte bestaan'⁸¹.

De reclasseringsinstellingen verenigden zich in 1964 met het KRV-standpunt dat nu de VvRI zich op ruimer terrein had begeven, de wijze waarop de bestuurszetels werden verdeeld diende te worden herzien⁸². Teneinde de aangesloten instellingen meer direct bij het werk te betrekken, moest gebroken worden met het gebruik dat VvRI-bestuursleden op voordracht van leden-instellingen door de vergadering op persoonlijke titel werden benoemd. In plaats daarvan behoorden aangesloten instellingen het recht te krijgen, rechtstreeks en zelfstandig bestuurders naar de VvRI af te vaardigen. Op die manier zouden bestuursleden directe vertegenwoordigers van de aangesloten instellingen worden⁸³. Door de directeuren van de grote instellingen tot adviserend bestuurslid te maken, hoopte het VvRI-bestuur voldoende binding met de praktijk te houden⁸⁴. Bijkomend voordeel van de aanpassing der VvRI-organisatie was dat op die manier tegemoet werd gekomen aan de wens van het departement van Justitie, dat het liefst zaken deed met één gesprekspartner. Wanneer VvRI-bestuursleden als vertegenwoordigers van hun instelling zitting hadden in het bestuur, zou die wens in vervulling kunnen gaan⁸⁵. De ervaringen met de gereorganiseerde VvRI waren echter negatief. De directeuren bleven de voorkeur geven aan overleg in hun directeurenclub en wilden de zaken niet doorspelen naar de VvRI⁸⁶. Bovendien vonden de directies dat zij te weinig bij de besluitvorming van de VvRI betrokken waren. Door de betere equipering

80 Bij die gelegenheid werden de op stapel staande '100-procentsregeling' voor de subsidiëring, de positie van de reclasseringsraden, de verhouding tussen de instellingen en de VvRI en die tussen de 'directeurenclub' en het departement, besproken. Jammer genoeg blijkt uit de stukken niet, welke instelling aarzelde. Waarschijnlijk is het dat de aarzeling van de zijde van het NGtR kwam. Het Leger wenste niet aan de bespreking deel te nemen.

81 Jaarverslag KRV 1964, p. 12.

82 Inv. nr. 555: notulen vergadering VvRI-bestuur, dd. 25-11-1964. In de brief van 25-11-1964 had het KRV bestuur voorgesteld, de directeuren van de grote instellingen een adviserend lidmaatschap van het VvRI bestuur aan te bieden. In de vergadering opperde VvRI-secretaris J. le Poole dat de directeuren gezamenlijk een adviserend orgaan voor het VvRI bestuur zouden kunnen zijn.

83 Jaarverslag VvRI 1964, p. 2; jaarverslag KRV 1964, p. 9-12 en jaarverslag KRV 1965, p. 33.

84 Inv. nr. 555: brief van J. le Poole, secretaris van het VvRI-bestuur aan de reclasseringsinstellingen, dd. 8-11-1965.

85 Jaarverslag VvRI 1965, p. 1.

86 Inv. nr. 573: nota *De huidige en toekomstige taken van de VvRI* ('s-Gravenhage mei 1967), p. 5.

wensten de grote instellingen zaken - ook die welke meer efficiënt op overkoepelend niveau konden worden afgedaan - in eigen beheer af te handelen. De directeuren laakten de kwaliteit van het werk dat de VvRI afleverde. Aangedragen oplossingen sloten niet aan bij de wensen uit de praktijk:

'Als in de VvRI gedachten worden gelanceerd die bij alle directeuren [...] direct nuttig worden ervaren, dan kan dit 't gevolg zijn van een gelukkige toevalstreffer. In onze kring bestaat de overtuiging dat onder de huidige omstandigheden de "gelukkige toevalstreffer" een te belangrijke plaats inneemt en dat, omdat dan ook het aantal "missers" in evenredigheid toeneemt, bij alle partijen het onbehagen ruimschoots voedsel kan vinden'⁸⁷.

De gebrekkige communicatie tussen VvRI en uitvoeringsorganisatie leidde tot een vervreemding tussen instellingen en het overkoepelend orgaan.

4. Professionalisering en opleiding van beroepskrachten en vrijwilligers

Formeel onthield het Ministerie van Justitie zich van bemoeienis met de besteding van subsidiegelden. In de praktijk bleek echter dat het departement wel degelijk belangstelling had voor de wijze waarop subsidiegelden werden aangewend door de reclassering. Via subsidiëring probeerde het departement invloed uit te oefenen op de kwaliteit van het werk, onder meer door het opleidingsniveau van de reclasserders te verhogen⁸⁸. Gedurende de wederopbouwperiode bestond overeenstemming tussen ministerie en reclassering over de noodzaak van professionalisering. Beide waren ervan overtuigd dat het reclasseringswerk was gebaat bij deskundigheid. De ontwikkeling van het werk vereiste goed opgeleide ambtenaren. In de Reclasseringsregeling 1947 was deze opvatting op twee manieren tot uitdrukking gebracht. De vergoeding van negentig procent van de salariskosten voor voorlichtingsambtenaren moest de inzet van beroepskrachten stimuleren⁸⁹. Al snel werd de negentig procent-regeling ook van toepassing verklaard op de nazorg⁹⁰. Daarnaast bewaakte het ministerie de kwaliteit van het personeel dat door de reclasseringsinstellingen werd aangetrokken⁹¹. In 1952 schreef hoofdinspecteur der re-

87 Inv. nr. 573: nota van de directeuren *De VvRI als orgaan voor overleg en samenwerking*, dd. 20-12-1967, p. 2-3.

88 Kempe, *Reclassering in onze samenleving*, p. 47-48 en de artt. 17, 20 lid 2 Reclasseringsregeling 1947.

89 Art. 16 Reclasseringsregeling 1947.

90 Tjaden, 'De overheid en de reclassering', p. 86. De gelijkschakeling van voorlichting en nazorg werd geregeld bij ministeriële circulaire van 4-7-1949 (inv. nr. 846).

91 De basis daarvoor lag in art. 17 Reclasseringsregeling 1947 dat luidde: 'Geen subsidie voor bezoldiging van ambtenaren wordt gegeven, tenzij hun benoeming door Onze Minister is goedgekeurd.' Later, in 1964, werd vastgelegd dat de kandidaat-reclasseerder in principe over het sociale academie diploma moest beschikken.

classering, M.E. Tjaden⁹² dat het belang van opleiding van reclasseringsambtenaren hoog werd geschat:

'Een opleiding aan een school voor maatschappelijk werk wordt zo belangrijk geacht dat van Rijksweg studiebeurzen worden beschikbaar gesteld aan personen die zich willen verbinden, daarna tenminste vijf jaren als reclasseringsambtenaren werkzaam te zijn'⁹³.

Uitgangspunt was dat ieder die als reclasseringsambtenaar werkte, een opleiding aan de sociale academie gevolgd behoorde te hebben. Tot ver na de Tweede Wereldoorlog, maar vooral in de jaren vijftig had de reclassering te kampen met een structureel tekort aan maatschappelijk werkers⁹⁴. Voor personen die al als reclasseringsambtenaar werkten, maar nog geen diploma hadden, bestond de verplichting om de urgentie-opleiding tot maatschappelijk werker te volgen⁹⁵.

In de praktijk bleek de opleiding aan de sociale academie onvoldoende om als volwaardig reclasseringsambtenaar aan de slag te kunnen gaan. De VvRI organiseerde daarom sinds het begin van de jaren vijftig aanvullende cursussen, waarin werd tegemoetgekomen aan de bij reclasseringswerkers algemeen bestaande behoefte aan theoretische kennis en verdieping⁹⁶. Aanvankelijk moest bij de opzet van deze vervolgoopleidingen rekening worden gehouden met het feit dat weinig reclasseringambtenaren een opleiding als maatschappelijk werker hadden genoten, maar daarentegen wel beschikten over een relatief grote praktijkervaring. De gedoeerde stof was afgestemd op de behoeften van de gemiddelde, niet-opgeleide ambtenaar. Bij de overdracht van theoretische kennis en inzichten werd aansluiting

-
- 92 M.E. Tjaden kwam min of meer bij toeval bij de reclassering terecht. Na zijn rechtenstudie was hij eerst twee jaar administrateur bij het burgerlijk armbestuur te Krommenie, waarna hij vanaf 1935 directeur Sociale Zaken in de gemeente Zandvoort werd. In 1943 kwam hij aan het departement van Justitie te werken, alwaar hij na de bevrijding als snel werd aangesteld als inspecteur der reclassering. In 1972 werd Tjaden opgevolgd door A.J.J. Goedemans, die sinds 1948 zijn naaste medewerker was geweest.
- 93 Inv. nr. 238: aantekeningen van N. Muller, nav. Tjadens' concept-verslag van het Seminar on probation, gehouden te Londen 20 tot 30 oktober 1952.
- 94 Oorzaak daarvan was onder meer de toegenomen vraag naar maatschappelijk werkers in het algemeen. Andere oorzaken waren aan de aanbodzijde te vinden. R. Neij, E. Hueting, *De opbouw van een sociaal-agogische beroepsopleiding 1899-1989* (Zutphen 1989), p. 96-97, noemen de verslechtering van de economische positie van de middenstand, als gevolg waarvan de opleidingskosten voor een studie aan de sociale academie te hoog werden, en huwelijken die voor een groot verloop onder de (vrouwelijke) maatschappelijk werkenden zorgden. Tot halverwege de jaren zestig steeg het aantal studenten, waardoor er in de tweede helft van de jaren zestig een overschot ontstond. Andere factoren die het voor (beginnende) maatschappelijk werkers moeilijk maakten een baan te vinden waren de door de overheid in de maatschappelijk werk sector afgekondigde personeelsstop en de steeds verdergaande professionalisering.
- 95 Aan de Amsterdamse sociale academie bestond voor niet gediplomeerde maatschappelijk werkers vanaf 1946 de mogelijkheid, een 'stoomcursus' te volgen. Dat deze primaire vorming niet door de VvRI werd verzorgd, hield verband met de levensbeschouwelijke differentiatie van de instellingen.
- 96 De VvRI-cursus werd in nauw overleg met het criminologisch instituut van de Utrechtse universiteit opgezet. De eerste cursus ging in januari 1950 van start.

gezocht bij de dagelijkse praktijk van de reclasseringswerker⁹⁷. In de loop van de jaren vijftig veranderde deze opzet. Vrijwel alle - langer in functie zijnde - reclasseringswerkers hadden de aanvullende cursussen inmiddels gevolgd, zodat de groepen steeds meer gingen bestaan uit betrekkelijk kort geleden aangestelden. De meeste cursisten waren rechtstreeks van de sociale academie afkomstig en beschikten in tegenstelling tot hun voorgangers nog over weinig werkervaring⁹⁸. Doordat de sociale academies geen specialistische opleiding tot reclasseringswerker kenden, bleef de behoefte aan een aanvullende beroepsopleiding bestaan⁹⁹. In deze aanvullende cursussen werd een theoretische inleiding geboden in vakken als criminologie, sociologie, psychologie, psychopathologie, straf(proces)recht en penitentiair recht. Het vak 'reclasseringskunde' moest de cursisten vertrouwd maken met de specifieke methoden en technieken van de reclasseringswerker. Het vak viel uiteen in verschillende onderdelen. Aandacht werd besteed aan 'de plaats van de reclassering in het geheel van het maatschappelijk werk', de methodiek van het toezicht, de nazorg, reclasseringsbezoek en de voorlichtingsrapportage. Vanaf 1959 werden slechts zij tot de aanvullende opleiding toegelaten die een diploma van de sociale academie en ongeveer één jaar werkervaring hadden. De duur van de opleiding bedroeg twee jaar, waarin de ambtenaar twee dagen per week theoretische vorming genoot¹⁰⁰.

De VvRI-cursussen werden door het Ministerie van Justitie gesubsidieerd. Het departement trachtte in 1964 voltooiing van de VvRI-cursus als voorwaarde voor bevordering tot Reclasseringsambtenaar-A te stellen. Ofschoon het hier ging om een bekrachtiging van een reeds in de praktijk bestaande situatie, gingen de instellingen hier niet mee accoord. Men vroeg zich af of het departement zich op een dergelijke manier in particuliere aangelegenheden mocht mengen. Bovendien bestonden er bezwaren tegen het feit dat de instellingen op deze manier door het departement in een positie werden gemanoeuvreed waarin zij tezeer afhankelijk zouden zijn van de VvRI¹⁰¹.

Verhouding tussen ambtenaren en vrijwilligers

97 Inv. nr. 750: nota betreffende de opleiding van reclasseringsambtenaren, van J.Hk. Hoornweg, dd. november 1957. In 1949 waren er ongeveer honderd reclasseringsambtenaren, van wie slechts een enkeling een opleiding aan de sociale academie had gevolgd. De vooropleiding varieerde van lager onderwijs, tot academische vorming.

98 Inv. nr. 750: korte nota over de opleiding van reclasseringsambtenaren, van J.Hk. Hoornweg (februari 1957), p. 1.

99 Nota betreffende de beroepsopleiding van reclasseringsambtenaren, p. 3.

100 Inv. nr. 750: schema voor een voortgezette vakopleiding voor reclasseringsambtenaren, vastgesteld door de commissie opleiding reclasseringsambtenaren, dd. 5-12-1958.

101 Inv. nr. 560: notulen vergadering grote directieclub, dd. 5-3-1964. De opmerking van Tjaden over de VvRI-cursus werd in de notulen omschreven als 'Booby-trap die in de vergadering ontploft'. Directeur Brugman zei dat het voor de KRV - die toch al bezwaren had tegen de cursus in VvRI-verband - onaanvaardbaar zou zijn dat op die manier de vrijblijvendheid van de samenwerking tussen de instellingen in VvRI-verband zou worden aangetast. Hierop krabbelde Tjaden terug. Zie ook inv. nr. 750: (korte) nota over de opleiding van reclasseringsambtenaren.

Reeds voor de oorlog waren reclasseringsinstellingen begonnen met het in dienst nemen van betaalde krachten. De noodzaak tot het aantrekken van beroepspersoneel kwam in de eerste plaats voort uit de taakverzwaring waarmee de reclassering te maken kreeg als gevolg van de introductie van de voorlichtingsrapportage. Vooralsnog bleven het celbezoek en het patronaat taken die aan vrijwilligers werden overgelaten. Ook in de eerste jaren na de bevrijding bleven vrijwilligers en beroepskrachten ieder hun eigen taken houden. Verwacht werd dat die scheiding door de introductie van reclasseringsraden nog sterker zou worden. Aangezien voorlichtingsrapporten door de reclasseringsraden zouden worden gecontroleerd, zouden deze bij voorkeur door beroepskrachten moeten worden opgesteld¹⁰². De Haagse Reclasseringsraad was de eerste die vanaf het eind van de jaren veertig begon met een beleid dat er op was gericht de voorlichting door vrijwilligers zoveel mogelijk te doen afnemen. Aanvankelijk maakten de Haagse afdelingen hiertegen nog bezwaar. Duidelijk is dat de komst van de publiekrechtelijke reclasseringsraad mede van invloed is geweest op de professionalisering van het reclasseringswerk. De reclasseringsraden hadden van het departement opdracht gekregen, de ingezonden kwartaalrapporten die door vrijwillige toezichthouders waren geschreven, nauwkeurig op kwaliteit te beoordelen¹⁰³.

Aan het eind van de jaren veertig begonnen instellingen met werving van beroepskrachten die in het bijzonder met de nazorg belast zouden worden. Het departement stimuleerde deze praktijk door de tegemoetkoming in de kosten van de nazorg gelijk te trekken met de subsidieregeling zoals die voor de voorlichting bestond. Men hoopte dat de nazorg-ambtenaren de onbezoldigde krachten zouden begeleiden¹⁰⁴. Dit was nodig, omdat de reclasseringsraden op basis van de door vrijwillige toezichthouders opgezonden 'kwartaalverslagen' constateerden dat er nogal wat mankeerde aan het toezicht door vrijwilligers¹⁰⁵.

De tekortkomingen werden geweten aan het feit dat vrijwilligers in het algemeen onvoldoende thuis waren in de moderne methoden en technieken van het maatschappelijk werk. Het was de algemene opvatting dat het moderne reclasseringswerk meer vroeg dan alleen een goede motivatie en een flinke dosis menslievendheid. Nog steeds erkenden de instellingen in 1955 de inzet van vrijwilligers als essentieel bestanddeel van de Nederlandse reclassering, al groeide het besef dat de kwaliteit van het werk zoals dat door vrijwilligers werd gedaan, achterbleef bij dat van de beroepskrachten. Het departement hamerde op de noodzaak van educatie van vrijwillige krachten¹⁰⁶.

Figuur 4.2: Aantallen reclasseringsambtenaren in dienst bij de reclasseringsinstellingen

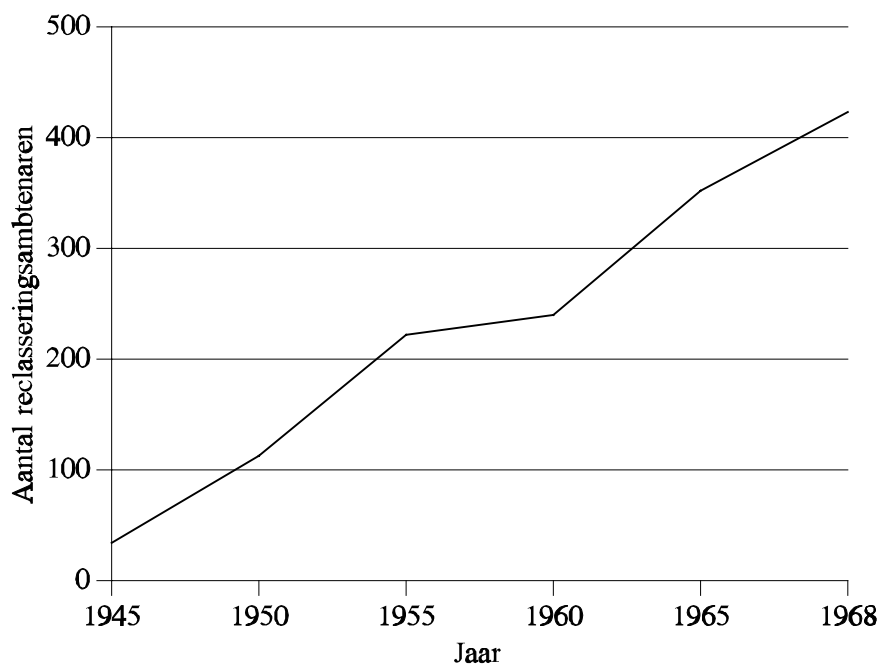
102 Jaarverslag KRV 1946, p. 2.

103 Inv. nr. 751: circulaire van de Minister van Justitie, dd. 26-3-1949. In de circulaire schreef de minister dat gestudeerd werd op de mogelijkheid tot aanstelling van extra ambtenaren ter ondersteuning van de vrijwilligers.

104 Tjaden, 'De overheid en de reclassering', p. 87, schrijft dat het aanvankelijk niet de bedoeling was dat instellingen hun vrijwilligers inruilden voor beroepskrachten.

105 Jaarverslag VvRI 1954, p. 4-5.

106 Het departement stimuleerde de vorming van de vrijwilligers door de kosten die met hun opleiding waren gemoeid voor de helft te subsidiëren. Ministeriële circulaire, dd. 9-11-1955, (inv. nr. 751). Zie jaarverslag KRV 1955 en jaarverslag VvRI 1955, p. 5-6.



Bron: Verslagen betreffende de Gratie, de Reclassering en de Psychopatenzorg over de jaren 1945-1956, 1956-1960 en 1961-1968, uitgegeven door het Ministerie van Justitie. De aantallen zijn steeds gegeven voor de eerste januari van het genoemde jaar.

Wat zeker meespeelde in het proces van de veranderende verhouding tussen de aantallen professionele en vrijwillige reclasserders was het feit dat - ook al zeiden de instellingen graag van vrijwilligers gebruik te maken - geschikte vrijwilligers steeds moeilijker waren te vinden¹⁰⁷. Het aantal beroepskrachten breidde zich tussen 1945 en 1958 uit met meer dan 800 procent¹⁰⁸.

De vervanging van de vrijwilligers voor beroepskrachten verliep niet helemaal zonder fricties. Het hoofdbestuur van de PCRV voerde een actief beleid dat er op was gericht voorlichtingswerk zoveel mogelijk door beroepskrachten te laten doen. Dit veroorzaakte een bestuurscrisis bij de afdeling Amsterdam. De bestuursleden daar traden collectief af, omdat zij zich niet konden verenigen met de door het hoofdbestuur noodzakelijk geachte inschakeling van reclasseringsambtenaren bij de voorlichting¹⁰⁹. Toch was de ontwikkeling die zich al voor de Tweede Wereldoorlog had ingezet, in een stroomversnelling geraakt. Zoals uit figuur 4.3

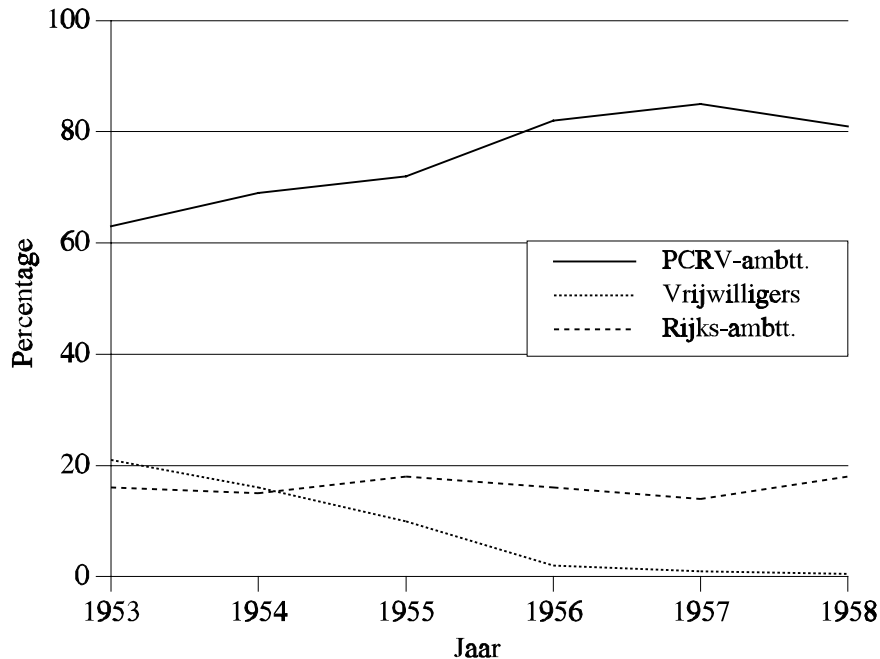
107 Jaarverslag PCRV 1951, p. 3 en jaarverslag KRV 1950, p. 1.

108 Inv. nr. 560: nota van A. van Mazijk tbv. de vergadering grote directieclub, dd. 10-6-1964. Deze tendens werd door het Ministerie van Justitie toegeschreven aan de 90%-regeling uit 1949, die tot gevolg had gehad dat een toenemend aantal reclasseringsambtenaren bij de nazorg werd ingezet, wat leidde tot een verhoging van de kwaliteit van de nazorg. Zie inv. nr. 751: circulaire van de Minister van Justitie, dd. 9-11-1955.

109 Jaarverslag PCRV 1956, p. 7 en p. 32.

blijkt, nam in de jaren vijftig het aandeel van vrijwilligers in de voorlichtingsrapportage vrij snel af tot nihil¹¹⁰.

Figuur 4.3: Vervaardiging van voorlichtingsrapporten, door ambtenaren en vrijwilligers bij de PCRV (percentages zijn afgerond)



Bron: Jaarverslagen PCRV 1953-1958.

Uit de jaarverslagen van de KRV kunnen we afleiden dat reclasseringsambtenaren in de loop van de jaren vijftig in toenemende mate betrokken raakten bij de nazorg. Dit werd in de hand gewerkt doordat er minder aanbod van vrijwilligers was en door het feit dat ambtenaren, in tegenstelling tot vrijwilligers, juist overdag beschikbaar waren¹¹¹. Het was een kwestie van het volgen van de weg van de minste weerstand, de ambtenaar - die toch al op het bureau aanwezig was - een aantal toezichten te laten doen. Het KRV-bestuur waarschuwde er in 1955 voor dat ambtenaren niet te veel bij de nazorg betrokken mochten worden. Ambtenaren moesten in de eerste plaats vrijgehouden worden voor het voorlichtingswerk¹¹². In het algemeen waren de instellingen niet gelukkig met het in één hand komen van voorlichting en nazorg. De werkdruk van de toch al overbelaste ambtenaren werd erdoor verhoogd. Gevreesd werd dat de kwaliteit van de begeleiding zou

110 Jaarverslag PCRV 1958, p. 15 en jaarverslag PCRV 1957, p. 7.

111 *Verslag betreffende de Gratie, de Reclassering, enz. over 1945-1956*, p. 12-13.

112 Jaarverslag KRV 1955, p. 3. De nazorg bleef in de eerste plaats een verantwoordelijkheid voor de afdelingsbesturen.

lijden onder verhoging van de werkdruk¹¹³. Op het departement daarentegen werden er wel voordelen in gezien. De ambtenaar die het voorlichtingsrapport had geschreven en daarna ook de hulp- en steunverlening op zich nam, kon in dat geval zijn voordeel doen met de reeds in de voorlichtingsfase opgebouwde relatie met de reclassent¹¹⁴. Ook bij het Genootschap kromp het aandeel van de vrijwilliger in het reclasseringswerk. In 1954 werkte het Genootschap met vierenzeventig ambtenaren en 2373 vrijwilligers. Tien jaar later, in 1964 werkten er vierenzestig ambtenaren bij het Genootschap en verleenden 883 vrijwilligers hun diensten. In 1968 stonden nog maar 430 vrijwilligers in het Genootschapsbestand¹¹⁵. Tegelijk met de bij alle reclasseringsinstellingen optredende uittocht van de vrijwilliger, nam het aantal beroepskrachten sterk toe, zoals uit figuur 4.2 bleek.

4.1. Subsidiëring van het reclasseringwerk. Naar een volledige subsidiëring door de overheid

De sterke verandering in de verhouding tussen aantallen beroepskrachten en vrijwillige reclasserders had tot gevolg dat de instellingen voor de financiering van hun activiteiten steeds meer afhankelijk werden van het departement. Door de toenemende inzet van geschoolde beroepskrachten, waartoe de instellingen door het departement middels subsidievoorwaarden werden verplicht, stegen de kosten voor de instellingen enorm. Krachtens de Reclasseringsregeling 1947 hadden de instellingen recht op financiële bijstand van de overheid voor hun activiteiten. De reclasseringsregeling onderscheidde nog steeds tussen bijzondere subsidie (voor incidentele uitgaven ten behoeve van individuele reclassenten) en de gewichtiger algemene subsidie ter tegemoetkoming in de kosten die de instellingen maakten in het kader van het voorlichtingswerk, het plaatsingswerk, het houden van toezicht en overige algemene uitgaven. Uit de algemene subsidie werden de ambtenarensalarissen, bureaunkosten e.d. gefinancierd¹¹⁶. De bijzondere subsidie bedroeg tachtig procent van de gemaakte kosten; de vergoeding voor algemene kosten bedroeg *in de regel* negentig procent¹¹⁷.

Het subsidiestelsel bleek in de praktijk onbevredigend te werken. Verschillende instellingen dreigden door de sterk toenemende personeelskosten in financiële nood te komen. In de nieuwe reclasseringsregeling was namelijk vastgehouden aan het sinds 1910 gehanteerde stelsel waarin de reclasseringsinstellingen de kosten aan de overheid moesten voorschieten. Door de toename van het aantal bezoldigde krachten ontstond een gebrek aan kasmiddelen zo bleek al een jaar na inwerking-treding van de regeling¹¹⁸. In 1952 dreigde de KRV als eerste instelling in de

113 Jaarverslag KRV 1960, p. 25.

114 Tjaden, 'De overheid en de reclassering', p. 87.

115 Jaarverslagen NGtR 1950-1968 geven een beeld van de snelle afname van het aandeel dat vrijwilligers aan de reclassering leverden.

116 Art. 16 lid 2 Reclasseringsregeling 1947.

117 Art. 10 jo. artt. 14 en 16 lid 3 Reclasseringsregeling 1947.

118 De uitleg van de frase 'in de regel' in de regeling van de algemene subsidie gaf in 1952 aanleiding tot onenigheid tussen het Ministerie van Financiën en de reclassering. Het departement van Financiën hield vast aan een grammaticale interpretatie en concludeerde daaruit dat het percentage toegekende subsidie bij een batig saldo van de reclasserings-

rode cijfers te komen. Het hoofdbestuur was van mening dat het niet onredelijk zou zijn, indien de overheid voor honderd procent in de salariskosten van de reclasseringswerkers tegemoet zou komen¹¹⁹. In de praktijk gebeurde dit al: afhankelijk van het eigen vermogen van de instelling, kon het ministerie besluiten ook een (gedeelte van) de resterende tien procent salariskosten te subsidiëren¹²⁰. De instellingen konden echter in steeds minder gevallen zelfs ook maar een gedeelte van die tien procent opbrengen, zodat het beroep op aanvullende subsidie gebruikelijk was¹²¹. Het nadeel aan de in de praktijk gegroeide situatie van de aanvullende subsidiëring was dat voor de verdeling daarvan geen regels bestonden. De instellingen verkeerden dus in onzekerheid of hun aanvraag om aanvulling gehonoreerd zou worden¹²².

In antwoord op de toenemende liquiditeitsproblemen waren de instellingen er in de jaren vijftig toe overgegaan, stichtingen tot instandhouding van het reclasseringswerk in het leven te roepen, die vermogensvorming en voorfinanciering van uitgaven tot doel hadden¹²³. De stichtingen kregen hun inkomsten voor een deel uit de opbrengst van de jaarlijkse reclasseringscollecte. Het departement had ernstige bezwaren tegen deze constructie; vorming van kapitaalreserves onttrok immers geld aan het uitvoerend werk. Weliswaar mochten de instellingen niet aan vermogensvorming doen, maar daar stond tegenover dat het departement bereid was om het gat van de niet-subsidiabele tien procent van de ambtenarenkosten te dichten middels een 'aanvullende' subsidie. In 1959 werd op het departement al gespeeld met de gedachte de praktijk van de aanvullende subsidie een structureel karakter te geven¹²⁴.

instelling, lager dan negentig procent zou kunnen zijn. De VvRI betoogde dat het percentage nooit lager dan negentig procent zou kunnen zijn; wel hoger. Deze zienswijze werd uiteindelijk door Financiën aanvaard. Zie jaarverslag VvRI 1952, p. 13 en jaarverslag PCRv 1949, p. 3.

119 Jaarverslag KRV 1952, p. 3.

120 Inv. nr. 662: brief van Minister van Justitie Y. Scholten, dd. 26-8-1964 aan het VvRI-bestuur.

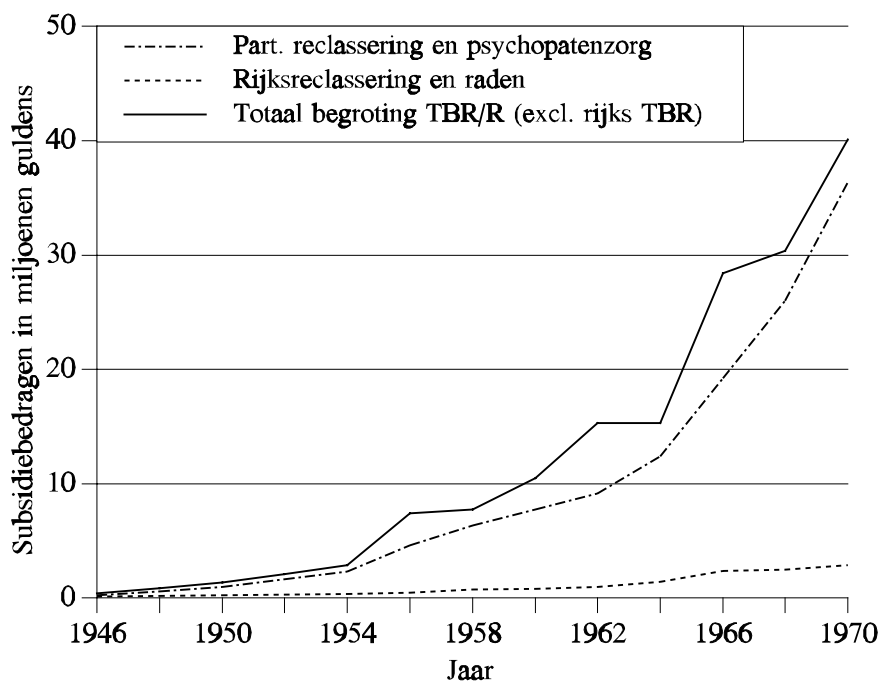
121 Inv. nr. 668: notulen bespreking tussen vertegenwoordigers van reclasseringsinstellingen en departementale ambtenaren, dd. 28-9-1959. De ledentallen daalden, terwijl het aantal ambtenaren bleef stijgen. De tien procent salariskosten konden steeds moeilijker uit de opbrengst van de reclasseringscollecte worden gefinancierd.

122 Inv. nr. 662. Vaak duurde het meer dan een jaar voordat uitsluitel kwam over de toekenning van aanvragen om aanvullende subsidie. De onzekerheid werd nog vergroot doordat het departement bij toekenning ervan, rekening moest houden met het bedrag dat op de rijksbegroting voor de aanvullende subsidie was gereserveerd. De hoogte van de reservering varieerde met de stand van de conjunctuur.

123 Het Genootschap richtte in 1951 de *Stichting tot het verlenen van steun aan het Nederlands Genootschap tot Reclassing en zijn werk* op. Eveneens in 1951 vond de oprichting plaats van de *Stichting tot het verlenen van financiële steun aan het Rooms Katholiek Reclasseringswerk*. In juni 1952 volgde de *Stichting tot Steun aan het Protestants Reclasseringswerk*. Ook de Meijersvereniging riep in november 1957 een ondersteunende stichting in het leven. Het was gebruikelijk dat (een aantal) hoofdbestuursleden van de reclasseringsinstellingen ook bestuurders waren van de stichting. De stichtingen gingen in 1975 op in de Algemene Reclasseringsvereniging.

124 Inv. nr. 668. G.H. Derkzen, hoofd bureau subsidie en personeel van de afdeling reclassing en psychopatenzorg, bracht naar voren dat aan kostendekkende subsidiëring werd gedacht.

Figuur 4.4: Na-oorlogs beloop van subsidiebedragen voor reclassering, incl. particuliere psychopatenzorg (in miljoenen gulden)



Bron: Bijl. Handd. TK, vergaderjaren 1945-1946 t/m 1969-1970, justitiebegrotingen.

Gecombineerd met een goede voorschotregeling zouden de liquiditeitsproblemen vanzelf verdwijnen. Als gevolg van vertragingen in de uitbetaling van subsidies over voorgaande jaren en loonkostenstijgingen dreigden de instellingen vanaf 1964 in sterkere mate dan voorheen, in financiële problemen te komen. Vooruitlopend op een algemene herziening van de reclasseringsregeling stelde het departement een gedeeltelijke wijziging voor van het subsidiehoofdstuk¹²⁵. In het kort kwam de herziening er op neer dat sociale lasten, reis- en salariskosten in het vervolg voor honderd procent door subsidie werden gedekt¹²⁶. De volledige subsidiëring van

125 Inv. nr. 662: brief van de Minister van Justitie, dd. 26-8-1964 aan het VvRI-bestuur, waarin melding werd gemaakt van de voorbereidingen tot wijziging van de artt. 10-22 Reclasseringsregeling 1947.

126 De '100%-regeling' kreeg zijn beslag bij K.B. van 8-6-1965, Stb. 240. Zie ook inv. nr. 856: circulaire Minister van Justitie, dd. 9-2-1966, jaarverslag VvRI 1964, p. 5 en jaarverslag KRV 1965, p. 30-31. Op aandrang van de instellingen trad de regeling met terugwerkende kracht in werking op 1-1-1965. (Zie inv. nr. 662: notulen vergadering VvRI-bestuur, dd. 2-7-1965.) Artt. 12-13 (nieuw) garandeerden de instellingen volledige vergoeding van personeelskosten. Artt. 13-14 (nieuw) regelden dat de instellingen een toeslag van tien procent van de salariskosten als apparaatskosten tegemoet konden zien. Art. 18 (nieuw) maakte subsidiëring van speciale projecten mogelijk.

de reclasseringsarbeid door de overheid was dus een uitvloeisel van de professionalisering en van de bij overheid en reclassering levende wens, in toenemende mate gebruik te maken van ambtenaren. De particuliere reclassering kon de daarmee gemoeide kosten niet langer zelf opbrengen. Figuur 4.4 laat de ontwikkeling zien van de door het Ministerie van Justitie ten behoeve van reclassering uitgetrokken bedragen op de justitiebegroting. De instellingen werden financieel volledig afhankelijk van het departement. De angst voor het hierin schuilende gevaar, namelijk dat de reclasseringsinstellingen zouden verworden tot uitvoeringsorganen van het ministerie, speelde in discussies tussen departement en instellingen op verschillende manieren een rol, zoals in het vervolg van dit hoofdstuk zal blijken¹²⁷.

4.2. Schijnbare terugtrek van het departement uit het personeelsbeleid van de reclassering

In de Reclasseringsregeling 1947 was vastgelegd dat voor aanstelling, bevordering en ontslag van reclasseringspersoneel, ministeriële goedkeuring vereist was¹²⁸. Het departement had subsidievoorwaarden gesteld aan de aanstelling van ambtenaren. Tussen 1948 en 1964 hadden de instellingen voor alle personeelsmutaties (aanstelling en bevordering) instemming van het departement nodig. De departementale bemoeienis met het personeelsbeleid der instellingen vond zijn rechtvaardiging in de toestand zoals deze vlak na de oorlog was. De uitvoering van het reclasseringswerk werd op dat moment nog in zijn geheel gesuperviseerd door de hoofdbesturen van de reclasseringsinstellingen. Hoofdbestuursleden oefenden hun functie doorgaans naast hun betaalde werkzaamheden elders uit, zodat een belangrijk aspect als personeelsbeleid slechts moeizaam tot ontwikkeling kon komen. Onder die omstandigheden kon de departementale reclasseringsinspectie nuttig werk verrichten door een belangrijk deel van het personeelsbeleid voor haar rekening te nemen. In de wederopbouwperiode waarin de scheiding tussen bestuur en uitvoering langzaam maar zeker een feit werd, hadden de instellingen geen problemen met de departementale inmenging in hun personeelsbeleid¹²⁹.

127 De instellingen waren alert op departementale manoeuvres die eventueel een uitholling van hun autonomie tot gevolg zouden kunnen hebben. Kempe, *Reclassering in onze samenleving*, p. 71 vroeg zich in die periode af, of nog wel van particuliere instellingen gesproken zou kunnen worden. Bij deze vraag betrok hij de mate waarin de instellingen vrij waren in de besteding van subsidiegelden. Van beide kanten leefde het besef dat de vrede tussen het departement en het particulier initiatief het best bewaard zou blijven wanneer het departement zich zo min mogelijk met de besteding van het subsidiegeld zou bemoeien. Kempe plaatste echter een vraagteken bij de gerechtvaardigdheid van onthouding van overheidsbemoeienis. Hij meende dat justitie aan de belastingbetaler verplicht was om toezicht uit te oefenen over de wijze waarop gemeenschapsgeld werd aangewend. Deed het departement dat niet dan zou dat een overschatting zijn van het belang van het particuliere karakter van de reclassering.

128 Art. 17 lid 1 Reclasseringsregeling 1947.

129 Inv. nr. 560: pre-advies voor vergadering grote directeurenclub, dd. 21-11-1962, door N. Boeken (NGtR), A. van Mazijk (PCRV) en G.H. Derkzen. In het pre-advies werd gesteld dat het belang van departementale bemoeienis met het personeelsbeleid van de instellingen voor de ontwikkeling van de reclassering - ofschoon formeel onjuist - niet licht onderschat mocht worden.

Toen de reclasseringinstellingen rond het midden van de jaren zestig volgroeide professionele instellingen waren geworden, nam de kritiek op de praktijk van het personeelsbeleid toe. Er ontstond onvrede met de departementale bemoeienis¹³⁰. De Centrale Bureau's voelden zich door de inspectie belemmerd in het formuleren van het eigen personeelsbeleid. Voor een deel manifesteerde zich hier de angst voor verlies aan autonomie. De kritiek op de departementale inmenging met het personeelsbeleid groeide op het moment dat de volledige financiering van de reclassering door de overheid onontkoombaar was geworden:

'Bij het personeel der instellingen [moet de arbeidszekerheid vergroot worden], wat onmogelijk is als men juist over eigen situatie onzeker blijft. Niet alleen omtrent de perspectieven, maar in wezen zelfs over de vraag wie de perspectieven vermag te realiseren: *de instelling, autonoom of de instelling, als "zetbaas" van het Ministerie*'¹³¹.

Het departement van Justitie had op zichzelf begrip voor de behoefte aan een autonoom personeelsbeleid, maar verdedigde zijn inmenging in personele aangelegenheden met de stelling dat toekomstige reclasseringsambtenaren voor een deel taken kregen, 'waarbij ook de verantwoordelijkheid van de overheid in het geding kon zijn en dat de ambtenaar een bijzondere vertrouwenspositie ging innemen'. Van instellingszijde werd daartegen ingebracht dat zij als particuliere instellingen een eigen verantwoordelijkheid op het stuk van de aanstelling van nieuw personeel hadden gekregen, doordat het departement de bereidverklaring krachtens de reclasseringsregeling had aanvaard. Sinds 1958 organiseerde het departement van Justitie 'instructiebijeenkomsten' voor beginnende reclasseringsambtenaren. Tjaden hield de instellingen voor dat dit initiatief was ingegeven uit overwegingen van efficiency. Nieuwe reclasseringsambtenaren doorliepen een stageperiode, waarin zij door een oudere collega wegwijs werden gemaakt in het werk. Gesteld werd dat het doelmatiger zou zijn als deze informatieoverdracht voor een deel in groepsverband plaatsvond. Het departement was bereid deze taak op zich te nemen¹³². Dat bood het ministerie de gelegenheid de nieuw aangestelde reclasseringsambtenaren op de hoogte te stellen van zijn visie op het reclasseringswerk¹³³.

130 Inv. nr. 560: notulen vergadering kleine directeurenclub, dd. 18-5-1962. Geconstateerd werd dat '(..) de inspectie zich met meer bemoeit dan verantwoord mag heten. Hiertegen rijst unanieme oppositie. De vraag is alleen hoe, onder behoud van de onderlinge goede verhoudingen over een en ander zal kunnen worden gesproken [met het departement].'

131 Inv. nr. 560: pre-advies voor vergadering grote directeurenclub, dd. 21-11-1962.

132 Inv. nr. 750: brief M.E. Tjaden aan de hoofdbesturen der instellingen, dd. 30-7-1958. In een vierdaagse cursus kregen de reclasseringsambtenaren voorlichting over de organisatie van de reclassering, functie en taken van de reclasseringsraad, een aantal technische onderwerpen en de organisatie van het departement.

133 Inv. nr. 560: notulen vergadering grote directeurenclub, dd. 21-11-1962. Vooral Tjaden vond het gesprek dat de inspectie voorafgaand aan de aanstelling met reclasseringsambtenaren had, waardevol. Dit wilde hij niet loslaten. Begrijpelijk, wanneer men zich bedenkt dat de autonomieclaim op personeelsterrein speelde in dezelfde periode dat de decentralisatie van het dossierbeheer werd voorbereid. Langs verschillende wegen zocht het departement naar mogelijkheden, de reclassering te weerhouden van een toenemende hang naar het maatschappelijk werk. Zie ook: *Verslag over de Reclassering, enz. over 1956-1960*, p. 79-80.

Na voorbereiding in overleg met directeuren van de grote instellingen, besloot het departement in 1964 de instellingen op het gebied van het personeelsbeleid iets meer vrijheid toe te staan. Per oktober van dat jaar trad de richtlijn *Subsidiëring salariëring personeel* (het normenschema) in werking, waarin het ministerie na overleg met de instellingen normen had vastgesteld die de instellingen bij aanstelling en bevordering moesten naleven¹³⁴. Zolang de instellingen zich aan de normen hielden, hoefden zij geen overleg met het departement te plegen. Wat in feite gebeurde was dat de actieve inmenging van de reclasseringsinspectie in het aanstellings- en bevorderingsbeleid werd vervangen door regelgeving vooraf, zodat nauwelijks sprake was van een toename van de beleidsvrijheid van de particuliere instellingen. Eerder zou van een versterking van de greep van het departement gesproken kunnen worden, nu het personeelsbeleid in regelgeving werd geformaliseerd. De invoering van het normenschema maakte de instellingen dan ook niet gelukkig¹³⁵. Functiewaardering was een zaak die de instellingen zelf in handen wilden krijgen¹³⁶. Dat hierdoor de rol van de inspectie bij het personeelsbeleid zou worden uitgehold, werd door de instellingen niet als een probleem gezien: op uitvoerend vlak had de inspectie voldoende ander werk te doen¹³⁷. Namens de instellingen beklaagde de VvRI zich over het normenschema, waarna de invoering ervan voorlopig werd opgeschort¹³⁸. Uiteindelijk traden op 1 januari 1968 de Algemene Richtlijnen betreffende aanstelling en salariëring van het maatschappelijk werkende personeel bij de reclasseringsinstellingen in werking. Deze boden de instellingen ruimte tot het voeren van personeelsbeleid en creëerden bovendien duidelijkheid over mogelijkheden tot bevordering en salarisverhoging.

5. Onvrede over het functioneren van de reclasseringsraden

Het personeelsbeleid was één facet waaruit bleek dat de verhouding, zoals die in de wederopbouwperiode tussen overheid en particulier initiatief was gegroeid, moest veranderen. Het sturende optreden van de overheid werd steeds minder geduld door de geprofessionaliseerde instellingen. Werkinhoudelijk ging de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en particulier initiatief, zoals neergelegd in de reclasseringsregeling, eveneens knellen. Het meest duidelijk kwam dit vanaf het midden van de jaren vijftig naar voren bij discussies rond de verhouding tussen de reclasseringsraden en de instellingen. De Reclasseringsregeling 1947 plaatste

134 Inv. nr. 1039: brief van secretaris-generaal J.C. Tenkink aan de reclasseringsinstellingen, dd. 9-7-1964, waarin hij schreef dat na de komst van centrale bureau's, directeuren en leidinggevende functionarissen, een deel van het personeelsbeleid zou kunnen worden gedelegeerd.

135 Inv. nr. 1039: brieven van G.J. Lamers, secretaris van het PCRV-hoofdbestuur aan het KRV-hoofdbestuur, dd. 29-7-1964, Lamers aan de hoofdafdeling publiekrecht, afdeling subsidie en personeel, dd. 29-7-1964, VvRI aan de Minister van Justitie, dd. 24-11-1964.

136 Inv. nr. 560: pre-advies voor vergadering grote directeurenclub, dd. 21-11-1962. In een gesprek tussen Hogenraad, Tjaden en een delegatie van de VvRI, werd gesteld dat de reclasseringsinstellingen bemoeienis van het departement met het personeelsbeleid niet langer wensten. Zie: inv. nr. 1043: verslag van gesprek tussen VvRI en departement, dd. 11-12-1964.

137 Doordat de inspectie zijn aandacht moest verdelen tussen controle op het uitvoerend werk en het personeelsbeleid van de instellingen, kwam de inspectie niet goed tot haar recht.

138 Jaarverslag KRV 1964, p. 14-16.

de reclasseringsraad in het centrum van de arrondissementale reclasseringsactiviteiten¹³⁹. De departementale inspectie - en in het bijzonder Tjaden - streefde actief naar uitbreiding van het aantal full-time secretarissen van reclasseringsraden¹⁴⁰. Desondanks moest men na tien jaar op het departement van Justitie constateren dat de reclasseringsraad zich niet die spilpositie binnen de plaatselijke reclassering had verworven waarop aanvankelijk was gehoopt. Dit werd vooral geweten aan het feit dat inrichting en outillage van de raden maar langzaam van de grond kwamen. Het duurde bijvoorbeeld tot 1955 voordat alle reclasseringsraden minimaal over één eigen ambtenaar beschikten¹⁴¹.

Ondanks het feit dat gedurende de wederopbouw consensus bestond tussen departement en instellingen over de organisatorische vormgeving van het reclasseringswerk, waren ook bezorgde geluiden te horen geweest. In de nieuw vastgestelde verhouding tussen de raden en de instellingen werd gevreesd voor een aantasting van de autonomie van de instellingen. Met name de voorgeschreven tussenkomst van de reclasseringsraad bij het uitbrengen van voorlichtingsrapporten was voorwerp van kritiek¹⁴². In de praktijk bleek bovendien dat zich grote verschillen voordeden in het beleid dat door de diverse raden werd gevoerd. Dit schreef het departement toe aan het feit dat een aantal reclasseringsraden een voortzetting was hun vooroorlogse pendanten. Deze 'raden met traditie' hielden er een navenant bescheiden houding ten opzichte van de particuliere instellingen op na¹⁴³. Zij beperkten hun bemoeienis, net als voor de oorlog, tot coördinatie van activiteiten rond de vervaardiging van de VI-rapporten¹⁴⁴. Daarnaast toonden de raden onder-

139 De instellingen zagen zich genooddaakt, hun organisatiestructuur daaraan aan te passen, hetgeen leidde tot een - overigens gewenste - schaalvergroting van het reclasseringswerk. Zie dit hoofdstuk, paragraaf 1.

140 In 1953 werden bij wijze van experiment de eerste full-time secretarissen aangesteld in de arrondissementen 's-Gravenhage en Zutphen. Het aantal full-time secretarissen bedroeg in 1961, zeven (waartegenover twaalf part-time secretarissen). In 1968 stonden achttien reclasseringsraden onder leiding van een full-time secretaris.

141 Tjaden, 'De Overheid en de reclassering', p. 90.

142 Pater Patricius van de Helmondse RKRK-afdeling vroeg zich af, of '(...) het particulier initiatief [...] niet wordt doodgedrukt, door van bovenaf aan te geven, voor dit of dat geval wel, voor een ander, geen rapport'. Het KRK-hoofdbestuur was van mening dat de raden soepelheid moesten betrachten bij het hanteren van de regeling, teneinde conflicten te voorkomen. Zie: jaarverslag RKRK 1948, p. 5-6. Toch kwamen die conflicten. De RKRK beklagde zich op het departement over het feit dat een aantal raden zich op een 'te autoritair standpunt stelden'. Het hoofdbestuur had moeite met de in sommige arrondissementen bestaande praktijk dat de raden rapportage-opdrachten rechtstreeks aan de reclasseringsambtenaren verstrekte, zonder ze eerst aan te bieden aan afdelingsbesturen. Jaarverslag KRK 1951, p. 10: '(...) één der afdelingen klaagde zelfs dat het hierop neerkwam dat onze ambtenaar, ambtenaar van de raad is'.

143 Ook op het departement leefde het gevoel dat een aantal raden te zeer een administratief doorgeefstation voor rapporten bleef. Zie *Verslag betreffende de Reclassering, enz. over 1945-1956*, p. 39 en inv. nr. 172: concept-notitie van N. Muller, dd. 23-4-1957 over het functioneren van de reclasseringsraden.

144 Inv. nr. 554. In zijn concept-openingstoespraak tbv. de jaarvergadering 1949, constateerde VvRI-voorzitter E.L.M.H. baron Speyart van Woerden op basis van informatie die hij van J.Hk. Hoornweg, de directeur van het NBvR had gekregen, dat de Reclasseringsregeling 1947 grote vrijheid aan de raden liet voor wat betreft de uitvoering van hun taken. Ondanks enige ministeriële circulaire traden onderlinge verschillen in werkwijze op tussen de

linge verschillen ten aanzien van de beoordeling van voorlichtingsrapporten. Een aantal raden hield zich op eigen initiatief bezig met werving en instructie van vrijwillige krachten, iets wat niet tot de bevoegdheid van de raad behoorde¹⁴⁵. Toen de VvRI in 1955 namens de instellingen de wensen voor wijziging van de reclasseringsregeling op tafel legde, zat daar ook een aantal verlangens met betrekking tot de positie van de raden bij¹⁴⁶.

Meer onderling contact en overleg tussen de reclasseringsraden moesten de beleidsverschillen doen afnemen¹⁴⁷. Ten aanzien van het functioneren van de raden zag Tjaden een 'stimulerende en activerende' rol weggelegd voor de inspectie der reclassering¹⁴⁸. In 1954 belegde hij voor de eerste maal een vergadering met de secretarissen van reclasseringsraden. De doelstelling van deze secretarissenvergadering was het formuleren van eenvormige oplossingen voor organisatorische problemen bij het reclasseringswerk. Het was Tjadens bedoeling om de vergadering twee maal per jaar van gedachten te laten wisselen. Het bood de inspectie der reclassering de mogelijkheid om de raden aan zich te binden¹⁴⁹. Tjaden wilde niet toe naar een situatie waarin het departement van bovenaf instructies aan de raden zou geven. De raden moesten op eigen initiatief de behoeften in hun arrondissementen aanvoelen en daarop inspelen, daarbij echter wèl overleg voerend met het departement¹⁵⁰. In de loop van de jaren zestig veranderde het karakter van de vergadering van secretarissen met de departementale inspectie. De voorheen min

raden.

145 Jaarverslag VvRI 1952, p. 8-9.

146 De VvRI wilde dat de raden beschouwingen aan een rapport konden toevoegen, zonder dat het rapport daarop weer naar de samenstelling moest worden teruggezonden. Tenslotte wensten de instellingen dat de praktijk rond de indiening en beoordeling van kwartaal- en overtredingsrapporten in een regeling zou worden vastgelegd. Jaarverslag VvRI 1955, p. 4-5.

147 Vanuit het departement van Justitie en meer speciaal door Tjaden werd er veel aan gedaan, zoveel mogelijk eenheid in het beleid van de verschillende reclasseringsraden te krijgen. Het departement belegde vergaderingen met secretarissen van reclasseringsraden, met voorzitters van reclasseringsraden en ook nog eens met de secretarissen en voorzitters. De vergaderingen werden door een departementale ambtenaar - meestal Tjaden zelf - voorgezeten. De eerste vergadering had plaats te Utrecht op 5-11-1949.

148 Archief reclasseringsraad Almelo, inv. nr. 8: voordracht van M.E. Tjaden, 'Is meerdere uniformiteit in de werkwijze van de reclasseringsraden gewenst?', tbv. de vergadering van voorzitters en secretarissen van Reclasseringsraden, dd. 28-11-1953. Een aantal raden verwachtte daadwerkelijk richtlijnen en opdrachten van het departement.

149 Archief reclasseringsraad Arnhem, inv. nr. 17: notulen vergadering van secretarissen van reclasseringsraden, dd. 24-4-1954. De vergadering van secretarissen onderscheidde zich van de meer algemene vergadering van voorzitters en secretarissen, door bespreking van meer technische onderwerpen. Het doel van de samenkomsten van de secretarissen onder leiding van de departementale inspectie was 'om wat meer lijn in de ontwikkeling van het instituut van de reclasseringsraad te brengen'. Zie: notulen vergadering van secretarissen van reclasseringsraden, dd. 25-11-1955. Het doel van de vergadering van voorzitters en secretarissen was tweeledig. In de eerste plaats moest het onderling overleg tussen raden worden gestimuleerd. Aan de andere kant wilde 'men het gesprek tussen de centrale organen, inspectie en departement enerzijds en de raden anderzijds op gang brengen'. Zie: Archief reclasseringsraad Almelo, inv. nr. 8: notulen vergadering van voorzitters en secretarissen van reclasseringsraden, dd. 28-11-1953.

150 Tjaden, 'Is meerdere uniformiteit enz.'

of meer vrijblijvende deelname werd aan het eind van 1965 verplicht; de naam werd veranderd in 'dienstvergaderingen' en ook voor het handjevol overgebleven part-time secretarissen werd deelname verplicht. De leiding van de vergaderingen kwam in handen van het hoofd van de hoofdafdeling reclassering. Hieruit blijkt dat het departement de touwtjes wat steviger in handen wilde nemen.

5.1. Versterking van de positie van de reclasseringsraden

De reclasseringsraden hadden moeite om de centrale positie binnen de arrondissementale reclassering in te nemen die in de Reclasseringsregeling 1947 voor hen was ingeruimd¹⁵¹. Aan het eind van de jaren vijftig waren de instellingen inmiddels geprofessionaliseerd en beschikten zij over goed toegeruste arrondissementsbureau's. Bij hen was de, nog uit de jaren dertig stammende, behoefte aan een sturend en coördinerend orgaan inmiddels wel verdwenen. Het departement daarentegen, probeerde de positie van de reclasseringsraden ten opzichte van de instellingen te verstevigen¹⁵². Eén van de daartoe getroffen maatregelen was de invoering van een nieuw rapportagesysteem. De minister wenste een meer uitgebreide verslaglegging van reclasseringsactiviteiten en de resultaten daarvan. Dit vond men nodig omdat de reclassering

'(..) steeds duidelijker uitgroeit tot een instituut dat gedurende een voorwaardelijke opschorting van straf of maatregel een meer *methodische* [mijn cursivering, J.P.] wijze van benadering tracht te verwezenlijken'¹⁵³.

De nieuwe gedragsrapportage was een bruikbaar instrument om de beleidsvrijheid van de instellingen in de nazorg op een subtiele manier in te perken¹⁵⁴. Door de eis van een meer uitgebreide verslaglegging kon de overheid gemakkelijker inzicht krijgen in de ontwikkeling van het reclasseringstoezicht. Tegelijkertijd noopte de meer gedetailleerde verslaglegging de reclasseringsambtenaar tot introspectie. Hij moest zijn optreden in sterkere mate verantwoorden, hetgeen bij het langzaam divergeren van overheids- en reclasseringsdoelstelling aan het departement goed

151 Inv. nr. 172: concept-notitie van N. Muller, dd. 24-4-1957.

152 Archief SR-CRS, inv. nr. 8: brief van Minister van Justitie A.C.W. Beerman, aan de sectie reclassering, dd. 27-9-1962. Beerman schreef dat nu de voorlichting eindelijk goed liep, de raden meer bemoeienis met de nazorg moesten krijgen. Steeds was het departementaal gericht geweest op verdergaande integratie van de reclassering in de strafrechtspleging.

153 Inv. nr. 657: circulaire Minister van Justitie aan de reclasseringsinstellingen, dd. 25-7-1961.

154 Archief reclasseringsraad Almelo, inv. nr. 8: notulen vergadering van voorzitters en secretarissen van reclasseringsraden, dd. 23-2-1957. Op deze vergadering zei Tjaden over de nieuwe gedragsrapportage dat de reclasseringsambtenaar erdoor gedwongen werd het verloop van de reclasseringspoging op haar merites te beoordelen; wat het effect is geweest en hoe de (vrijwillige) toezichthouder heeft gefunctioneerd. Hij was ervan overtuigd dat het de waardering voor de eigenlijke reclassering ten goede zou komen wanneer aan de opdrachtgevende instanties na verloop van tijd een objectief rapport zou worden uitgebracht over de bereikte resultaten.

van pas kwam¹⁵⁵. Tjaden adstrueerde het voorstel tot wijziging van het bestaande rapportagesysteem door er op te wijzen dat de aandacht van het departement aanvankelijk te lang geconcentreerd was geweest op de voorlichtingsarbeid van de reclasseringsinstellingen. Deze departementale fixatie op voorlichting was ten koste gegaan van de aandacht voor het eigenlijke reclasseringswerk. Tjaden wilde de invoering van de meer uitgebreide rapportage zien als '(..) opnieuw een symptoom [...] van de duidelijke aandacht van het ministerie voor de aspecten die samenhangen met de eigenlijke reclassering'¹⁵⁶. Vanuit de reclassering werd met enige reserve gereageerd op het plan tot herziening van de nazorg-rapportage. Gevreesd werd voor een verambtelijking van het toezicht. Bovendien zouden meer rapporten geschreven moeten gaan worden, waardoor de toch al hoge werkdruk eerder zou toe- dan afnemen. De instellingen voelden zelf meer voor een interne verslaglegging, in plaats van de verzwarende van de verantwoordingsplicht aan de reclasseringsraden. Deze bezwaren gehoord hebbende besloot het departement de nieuwe rapportage voorlopig alleen bij wijze van experiment in te voeren in de arrondissementen Dordrecht en Utrecht. Uit de proefneming bleek dat de nieuwe gedragsrapportage tot een aanmerkelijke werkverzwaring leidde, ondanks het feit dat het toezicht in een aantal gevallen slapend kon worden gemaakt. Door de vermeerdering van het aantal uit te brengen rapporten leek de nieuwe gedragsrapportage de inzet van beroepskrachten te stimuleren. De vrijwilligers daarentegen, kregen het rustiger doordat een aantal toezichten voortijdig kon worden opgeheven¹⁵⁷. Voortzetting en uitbreiding van de proef werd niet op voorhand door de instellingen afgekeurd. Wel wezen zij op de noodzaak van uitbreiding van het aantal reclasseringsambtenaren¹⁵⁸. Bij de reclasseringsraden werd de nieuwe gedragsrapportage met instemming begroet, ondanks de extra tijdsinvestering die zij met zich meebracht¹⁵⁹. Per oktober 1961 werd de nieuwe gedragsrapportage ingevoerd¹⁶⁰.

155 Ik meen deze achterliggende bedoeling te kunnen afleiden uit het feit dat niet lang daarna de decentralisatie van het dossierbeheer - waarvan Tjaden in een vergadering met de reclasseringsdirecteuren heeft gezegd, dat zij was ingevoerd met het oog op de voortschrijdende ingroeiing van de reclassering in het maatschappelijk werk - een feit werd.

156 Archief reclasseringsraad Almelo, inv. nr. 8: notulen vergadering van voorzitters en secretarissen van reclasseringsraden, dd. 23-2-1957.

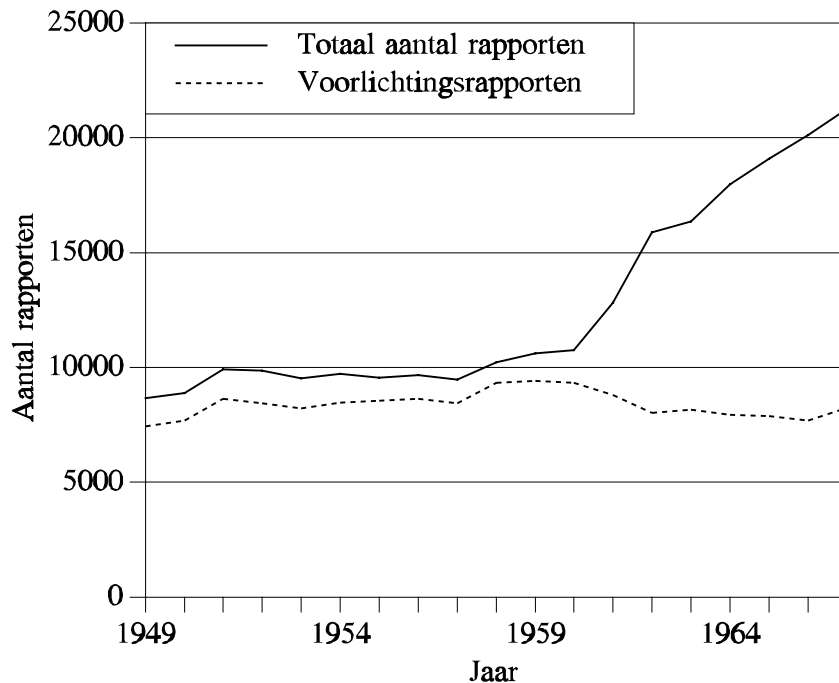
157 Jaarverslag KRV 1960, p. 19-20. Aldus was de nieuwe gedragsrapportage een maatregel die - onbedoeld - mede bijdroeg aan veranderende verhouding tussen vrijwilligers en beroepskrachten in de nazorg.

158 Jaarverslag KRV 1959, p. 32-36. Het departement had het voornemen, het aantal reclasseringsambtenaren voor landelijke invoering van de nieuwe gedragsrapportage met 20 à 25 uit te breiden, teneinde de werkvermeerdering op te vangen. Overigens bestond aan het departement de verwachting dat de samenstelling van overzichtsrapporten niet zoveel tijd in beslag zou nemen. Zie: Archief reclasseringsraad Almelo, inv. nr. 8: notulen vergadering van voorzitters en secretarissen van reclasseringsraden, dd. 25-11-1965.

159 Archief reclasseringsraad Almelo, inv. nr. 8: notulen vergadering van voorzitters en secretarissen van reclasseringsraden, dd. 25-11-1961. De raden vermoedden dat de nieuwe rapportage mogelijkheden bood tot intensivering van hun bemoeienis met de nazorg.

160 Inv. nr. 657: circulaire van Minister van Justitie A.C.W. Beerman, dd. 25-7-1961. Zie ook jaarverslag VvRI 1961, p. 5, jaarverslag PCRIV 1961, p. 23 en jaarverslag PCRIV 1962, p. 22. Consequentie van een steeds meer methodische - professionele - aanpak, was uit de aard der zaak een grotere ongevoeligheid voor pogingen tot sturing van buitenaf. Het

Figuur 4.5: Na-oorlogse ontwikkeling van het aantal voorlichtingsrapporten en het totaal aantal rapporten. Duidelijk is de stijging na 1961 te zien, die het gevolg was van de invoering van de nieuwe gedragsrapportage



Bron: Verslag betreffende de reclassering, enz.

De wijzigingen bestonden hierin dat, zodra een reclassent aan een instelling was toevertrouwd, een *beginrapport* werd opgesteld. De aangewezen toezichthouder bleef de gewone *gedragsrapporten* (in nieuwe terminologie *reclasseringsverslagen* geheten) uitbrengen¹⁶¹. Daarin beschreef de toezichthouder het verloop van het reclasseringscontact en de eventueel geboekte vooruitgang. Na één jaar toezicht diende een *overzichtsrapport* te worden geschreven door een reclasseringsambtenaar. Dat rapport was bedoeld om rechter of reclasseringsraad een goed inzicht te geven in het verloop van de reclasseringspoging. De ambtenaar beoordeelde de relatie tussen reclassent en toezichthouder, zodat ook het functioneren van deze laatste kon worden geëvalueerd. In het overzichtsrapport kon de reclasseringsinstelling voorstellen tot wijzigingen in het toezicht doen. Vervolgens was er het *inciden-*

departement moest oppassen zijn greep op het toezichtproces niet te verliezen. De nieuwe gedragsrapportage kan m.i. gezien worden als een poging om 'een voet tussen de deur' te houden. Zie: E. Rood-Pijpers, 'De reclassering: een ondernemende organisatie?' in: *Gelet op de reclassering. Inleidingen en verslag van de studiemiddag, gehouden op 10 april 1992 in Rotterdam NFR* ('s-Hertogenbosch 1993).

161 Als handreiking naar de reclassering bepaalde het departement dat deze verslagen over viermaandelijks periodes liepen. (Gebruikelijk was een driemaandelijks rapportage.)

tele rapport dat bedoeld was om bijzondere voorvallen te melden. Het kon daarbij gaan om een verzoek tot opheffing, wijziging of aanvulling van bijzondere voorwaarden, maar ook om overtredingen van voorwaarden.

De toename van de werkdruk als gevolg van de uitbreiding van het stelsel van gedragsrapportage, zoals uit figuur 4.5 blijkt, was voor de instellingen aanleiding, zich daarover te beklagen. In een circulaire aan de reclasseringsraden liet de minister in 1966 weten, niet zonder meer ontheffing van de plicht tot inzending van de (tijdrovende) overzichtsrapporten te willen verlenen. Hij had begrip voor de personeelssituatie en beloofde na te gaan of in een aantal gevallen gedragsrapportage geheel achterwege kon blijven¹⁶². Vier jaar later adviseerde de VvRI de minister, de plicht tot viermaandelijks rapportage definitief af te schaffen. Na voorlopige afschaffing, volgde een definitieve ontheffing van rapportageplicht in 1972¹⁶³. Het departement kon tot ontheffing besluiten nadat een door de instellingen zelf ontwikkeld uniform registratiesysteem als intern controle-instrument was opgezet¹⁶⁴.

5.2. Decentralisatie van dossierbeheer

Ondanks de nieuwe gedragsrapportage bleken de raden moeite te hebben met de beoordeling van de reclasseringsactiviteiten van de instellingen, omdat zij niet beschikten over de daartoe benodigde dossierinformatie. Om dezelfde reden konden bij de raad binnenkomende voorlichtingsrapporten niet goed worden beoordeeld. De informatie werd op het departement bewaard¹⁶⁵. Dit manco was voor het departement de directe aanleiding, het beheer van de dossiers aan de reclasseringsraden over te dragen¹⁶⁶. In een circulaire stelde de minister de instellingen op de hoogte van de voorgenomen wijzigingen die per januari 1964 zouden worden ingevoerd. Vanaf dat moment kregen de reclasseringsraden de beschikking over de gegevens van alle reclassenten. Door deze gegevens in het vervolg bij de raden onder te brengen wilde de minister de positie van de reclasseringsraden ten opzichte van de instellingen verstevigen. Dit was volgens hem nodig, omdat:

'(..) door de verfijning van het maatschappelijk werk en zijn methodieken, welke ook in de reclassering merkbaar zijn, het gevaar zou kunnen ontstaan dat de aansluiting met de straf-

162 Inv. nr. 856: Ministeriële Circulaire, dd. 9-3-1966, no. 266/24c.

163 Inv. nr. 870: Ministeriële Circulaire, dd. 16-4-1972.

164 G. Snel, *Helpen (z)onder dwang. Een empirisch sociaal wetenschappelijk onderzoek naar het professionaliserend beroep van reclasseringsmaatschappelijk werker* (Assen 1972), p. 33-34, toonde aan dat binnen de reclassering behoefte bestond aan interne controle en dat men niet geporteerd was voor een verantwoordingsplicht naar bijvoorbeeld het departement.

165 Deze gegevens werden ondergebracht bij ONDO.

166 Muller maakte deel uit van de commissie die zocht naar mogelijkheden de positie van de reclasseringsraden te versterken, zodat de reclassering voldoende kon ingroeien in de strafrechtspiegeling. Zie: inv. nr. 1442: rapport van de Werkgroep Decentralisatie, dd. 16-7-1962 en Tjaden, 'De Overheid en de reclassering', p. 91, die het centraal dossierbeheer 'een handicap voor de ontplooiingsmogelijkheden van de reclasseringsraden' noemde. De raden waren onvoldoende bij machte toezicht te houden op de reclasseringsinstellingen. De full-time raadssecretarissen hadden aangedrongen op decentralisatie van het dossierbeheer, aldus Tjaden.

rechtspleging zou verslappen, hetgeen de eenheid van behandeling van hen die met justitie in aanraking zijn gekomen, als ook het strafrechtspolitieke beleid zou kunnen schaden¹⁶⁷.

Aanvankelijk probeerde Tjaden de decentralisatie van het dossierbeheer nog te verdedigen als een technisch-administratieve maatregel, niet zozeer ingegeven door de wens de instellingen meer in het gareel te houden, maar veeleer door kritiek op het functioneren van de reclasseringsraden zelf¹⁶⁸. Verder zei Tjaden dat de decentralisatie op het departement in de eerste plaats werd gezien als een *technische* regeling 'die sinds 1947 op zich heeft laten wachten'¹⁶⁹.

De argumentatie van Tjaden roept de vraag op waarom de raden zo een nauwkeurig beeld moesten hebben van de activiteiten van de instellingen in concrete gevallen. Tjadens betoog strookt evenmin met de inhoud van de circulaire waarin de minister openlijk toegaf, de instellingen in het gareel te willen houden in een periode waarin de geprofessionaliseerde reclassering zich steeds sterker oriënteerde op het maatschappelijk werk. Het departementaal beleid was steeds gericht geweest op verdergaande integratie van de reclassering in de strafrechtspleging. Dat het slechts ging om een 'technische' maatregel, moet achteraf worden bestreden. De decentralisatie was met name bedoeld om de reclasseringsraden een sterkere positie ten opzichte van de geprofessionaliseerde instellingen te geven. Binnen de directeurenclub werd de decentralisatie dan ook niet als 'slechts' een administratieve modernisering opgevat. De reclasseringsinstellingen dreigden 'zetbazen' van het departement te worden, zo vonden zij¹⁷⁰. De nieuwe regeling zou leiden tot een te dominante positie van de reclasseringsraden, waardoor het gevaar van verdrukking van het instellingsbeleid ontstond. Voor de werknemers van arrondissementale reclasseringsbureau's zou dit onzekerheid met zich kunnen meebrengen¹⁷¹. Erkend werd dat de reclasseringsraden weliswaar niet aan de bedoeling van de wetgever hadden beantwoord maar dat er, gegeven de situatie in het midden van de jaren zestig, minder behoefte was aan een krachtige reclasseringsraad nu de instellingen veel beter waren geoutilleerd dan vlak na de oorlog¹⁷².

Ondertussen werd binnen de reclassering de zienswijze dat ze een belangrijke plaats binnen de strafrechtspleging innam, steeds minder een vanzelfsprekendheid. Het departement had bij de decentralisatie (en in mindere mate bij de nieuwe gedragsrapportage) toegegeven dat het hem er deels om was te doen, te voorkomen dat te zeer nadruk op de maatschappelijk werk-aspecten van het reclasseringswerk gelegd zou gaan worden. Gecombineerd met de voortschrijdende professionalisering rechtvaardigt dit de stelling dat nieuwe gedragsrapportage en decentralisatie van

167 Inv. nr. 856: Ministeriële Circulaire, dd. 17-12-1963, no. 287p/263.

168 Inv. nr. 560: notulen vergadering grote directeurenclub, dd. 9-4-1963.

169 Inv. nr. 560: notulen vergadering grote directeurenclub, dd. 5-3-1964.

170 Inv. nr. 560: notulen vergadering kleine directeurenclub, dd. 15-1-1964.

171 *Overzicht betreffende de Reclassering, enz. over de jaren 1961-1968*, p. 39; jaarverslag VvRI 1963, p. 4 en inv. nr. 560: notulen vergadering grote directeurenclub, dd. 5-3-1964. Het VvRI-bestuur deelde deze vrees van de directeuren overigens niet.

172 Jaarverslag KRV 1964, p. 16-18 en inv. nr. 560: notulen vergadering grote directeurenclub, dd. 5-3-1964. Een soortgelijk geluid was bij de directeuren te beluisteren. Zij hadden geen moeite met de controlerende bevoegdheden van de raad, maar leiding - zoals wèl in de reclasseringsregeling stond - ging te ver.

het dossierbeheer mede waren bedoeld om de reclasseringsraden in de gelegenheid te stellen de instellingen op dit punt in het gareel te houden. Dat wil zeggen, ervoor te waken dat de instellingen de departementale reclasseringsdoelstellingen voldoende tot hun recht zouden laten komen. Met de versterking van de positie van de reclasseringsraden anticipeerde het departement op het door de professionalisering dreigende gevaar, dat de aansluiting tussen reclassering en strafrechtspleging verloren zou gaan.

6. Afname van de consensus tussen departement en reclasseringsinstellingen

Vanaf het begin van de twintigste eeuw is de reclassering gaandeweg in toenemende mate bij de strafrechtspleging betrokken geraakt. Deze integratie had de reclassering zelf nagestreefd; zij vond daarin een bevestiging van haar bestaansrecht. Na de oorlog was de betrokkenheid bij de strafrechtspleging bovendien een rechtvaardigingsgrond voor professionalisering geweest. In zijn dissertatie merkt Fokkens op dat hierdoor de oorspronkelijke maatschappelijke taak van de reclassering, de opvang en begeleiding van ex-gedetineerden, steeds meer in het gedrang kwam. Hij constateerde een reductie van de doelstellingen van de reclassering tot justitiële doelen, namelijk voorkoming van recidive. Reclassering was een verlengstuk van justitie geworden¹⁷³. Deze, door Fokkens in enigszins negatieve bewoordingen gegoten, constatering behoeft nuancering. Zolang de reclassering in Nederland actief was, heeft de overheid naar mogelijkheden gezocht om dit particulier initiatief bruikbaar in te zetten bij de verwezenlijking van een strafrechtelijke (speciaal preventieve) doelstelling. Deze overheidsbelangstelling heeft de reclassering tot dan toe nooit afgewezen; integendeel. Hulpverlening door de reclassering was lange tijd primair gericht geweest op speciale preventie. In plaats van een reductie van reclasseringsdoelstellingen kan mijns inziens dan ook beter gesproken worden van een behoefte tot uitbreiding van de reclasseringsdoelstellingen door de introductie van maatschappelijk werk-methodologie.

Vanaf de tweede helft van de jaren vijftig nam de consensus tussen departement en reclassering af. In een reactie hierop probeerde het departement de banden met de reclassering aan te halen¹⁷⁴. De bedoeling hiervan was de betrokkenheid van de reclassering bij de strafrechtspleging veilig te stellen. De directeuren waren de eersten die een toenemende bevoogding vanuit 'Den Haag' gewaar werden. Reclasseringsinspecteur Tjaden toonde zich verbaasd over deze kritiek. In zijn optiek was niet zozeer de departementale opstelling ten opzichte van de instellingen veranderd, maar veeleer de visie van de instellingen op de verhouding tussen

173 Fokkens, *Reclassering en strafrechtspleging*, p. 30.

174 Inv. nr. 1442: brief van A.J.J. Goedemans aan de directeuren van de reclasseringsinstellingen, dd. 9-3-1959. Goedemans wijst erop dat door de toename van het aantal reclasseringsambtenaren, de inspectie al geruime tijd niet adequaat haar werk kon doen. Aan dit bezwaar kon tegemoet worden gekomen door inspecteurs in de gelegenheid te stellen, zo nu en dan een teambespreking van een afdeling of bureau bij te wonen. Hierdoor zou meer inzicht ontstaan in de ontwikkelingen in het reclasseringswerk. De inspecteurs zouden eventueel adviserend en bemiddelend kunnen optreden.

overheid en particulier initiatief¹⁷⁵. Wie gelijk had, is zelfs achteraf een moeilijk te beantwoorden vraag. Ontegenzeggelijk had het departement zijn invloed op de reclassering vergroot. De instellingen waren financieel geheel afhankelijk van de overheid. De codificatie van het personeelsbeleid, de nieuwe gedragsrapportage en de decentralisatie van het dossierbeheer waren stuk voor stuk maatregelen die de autonomie van de particuliere instellingen aantastten. Anderzijds lijkt ook de visie van Tjaden correct. Het departement had zich in de Reclasseringsregeling 1947 veel zeggenschap over de reclassering voorbehouden. Verdere uitbreiding van die zeggenschap betekende in dat opzicht geen trendbreuk. De geprofessionaliseerde instellingen duldden echter in steeds mindere mate departementale bemoeienis (rechtstreeks of via de raden), die ze eerder in de wederopbouwfase wel hadden geaccepteerd. Vergeleken bij de ontwikkelingen in de jaren tachtig, leken de instellingen in de jaren zestig evenwel 'te schreeuwen voor zij geslagen werden', zodat het in dat opzicht inderdaad slechts ging om een gepercipieerde toename in de bevoogding¹⁷⁶. Waarschijnlijk heeft de *waargenomen* toename de tolerantie ten aanzien van *werkelijke* toename van bevoogding verlaagd.

Blijft over de vraag naar de oorzaak van de emancipatoire geluiden binnen de reclassering. Bij de beantwoording is het nuttig te onderscheiden tussen de relatie die de reclassering met het departement onderhield enerzijds en de betrokkenheid van de reclassering bij de strafrechtspleging, anderzijds. De banden die departement en reclassering onderhielden waren verstevigd, doordat de reclassering betrokken raakte bij de strafrechtspleging. Toen de plaats van de reclassering in de strafrechtspleging voorwerp van discussie werd, had dit zijn repercussies op de relatie tussen departement en reclassering. Beide (deel)discussies werden gevoerd tegen de achtergrond van algemene maatschappelijke veranderingen die doorwerkten in de reclasseringsorganisatie. De meer concrete problemen waarmee de reclassering te maken had, fungeerden daarbij als directe aanleidingen voor de bekoeling van de relatie.

6.1. Veranderende visie op het werk van de (reclasserings-) maatschappelijk werker

De professionalisering veranderde het denken over de relatie met het departement langs verschillende wegen. De divergentie in opvattingen tussen departement en instellingen begon op een moment waarop de samenleving als geheel sterk veran-

175 Inv. nr. 560: notulen vergadering kleine directeurenclub, dd. 18-2-1964 en notulen vergadering grote directeurenclub, dd. 15-1-1964. Tjaden, merkte op '(..) dat het departement niet veranderd was in zijn werkwijze, maar de directeuren [van de reclasseringsinstellingen] anders optraden dan bijvoorbeeld twaalf jaar geleden'. Bij de instellingen was sprake van een *waargenomen* toename van de bevoogding (in tegenstelling tot bijvoorbeeld de echte toename in de jaren tachtig).

176 Gepercipieerde bevoogding, ter onderscheiding van de in de jaren tachtig opkomende reële departementale bevoogding. In elk geval lijkt de opvatting van Y. Baudoin, 'De reclassering sinds 1960' *Proces* (1973) 240-265, p. 251, dat ondanks de volledige overheidssubsidiëring, de houding van het departement 'juist steeds meer een non-directief karakter (..)' kreeg, niet op te gaan voor de eerste helft van de jaren zestig. Deze visie lijkt te zijn gekleurd door de afschaffing van de rapportageplicht in 1973.

derde. Door de welvaartstoename in de jaren zestig werd de individuele vrijheid van de burger vergroot. Verschillende bevolkingsgroepen kregen de gelegenheid zich te emanciperen. Het feit dat Nederland een verzorgingsstaat geworden was, lokte een reactie uit die gekeerd was tegen de nadelen van de almaar toenemende welvaart. Met name onder jongeren ontstond een cultuur welke was gericht tegen de consumptiemaatschappij, het materialisme, de 'vertrossing' van de samenleving en het gebrek aan solidariteit. Onder invloed van een groeiend politiek bewustzijn won de studentenvakbeweging rond het midden van de jaren zestig aan invloed, hetgeen zijn sporen naliet in verschillende sectoren van het onderwijs. Binnen het hoger onderwijs werd democratisering een alom gehoorde eis¹⁷⁷. In toenemende mate werden vraagtekens geplaatst bij bestaande machts- en afhankelijkheidsverhoudingen¹⁷⁸. Het gezamenlijk streven van de overheid en reclasseringsinstellingen naar kwaliteitsverbetering had hen ertoe gebracht reclasserders uit kringen van maatschappelijk werkers te recrutereren. De veelal jonge beroepskrachten hadden hun basisopleiding aan de sociale academie gevolgd. Binnen de reclassering vond dit zijn weerslag in een kritische beschouwing van de relatie met de overheid in het algemeen.

Tenslotte kwam binnen de sociale academies een vakinhoudelijk debat op gang, dat binnen de reclassering zijn repercussies had¹⁷⁹. Het 'Helpen als Ambacht' dat de reclasseringsmaatschappelijk werkers aanvankelijk na de oorlog leerden, legde onder invloed van psycho-analytisch gedachtegoed een sterke nadruk op de individuele persoon. Binnen een op te bouwen vertrouwensrelatie met de maatschappelijk werker moest de cliënt inzicht verwerven in de achterliggende oorzaken van zijn gedrag¹⁸⁰. De veranderende visie op de hulpverlening had tot gevolg dat de reclasseringsdoelstelling verder ging dan de speciaal-preventieve doelstellingen in strafrechtelijke zin, die in het verleden aan het reclasseringswerk ten grondslag hadden gelegen¹⁸¹. De introductie van maatschappelijk werk-methode binnen de reclassering had tot gevolg dat de vertrouwensrelatie tussen hulpverlener en reclassent belangrijk werd¹⁸². Het reclasseringscontact behoorde gericht te zijn op vergroting van het zelfvertrouwen van de reclassent zodat hij zich zelfstandig in de samenleving zou kunnen handhaven¹⁸³. Door de komst van de

177 Baudoin, 'De reclassering sinds 1960', p. 240. Van Haaren, 'Reclassering in een veranderende samenleving', p. 421 stelt zelfs dat de democratiseringsdrang binnen het hoger onderwijs, zich aan de sociale academies in verhevigde mate manifesteerde. Zie ook: inv. nr. 1695: brief van C. van den IJssel aan ARV-voorzitter H.W. van Doorn, dd. 15-4-1982.

178 E.H. Kossmann, *De lage landen* II, p. 314.

179 In algemene termen ging het daarbij om het opheffen van de discrepantie tussen de onderwezen theorie en de praktijk. Het vraagstuk dat deze discrepantie oproep was '(...) of men bij het maatschappelijk werk uit moet gaan van de gegeven samenleving, waarbij hulp tot heraanpassing van het individu het geitelijk resultaat is van de hulpverlening, danwel van de opvatting van het recht van het individu om op zijn wijze te bestaan, waaruit dan vaak een kritiek op de bestaande maatschappij resulteert'. De binnen de reclassering gevoerde discussie was de toegespitste vertaling van dit dilemma.

180 Van Haaren, 'Reclassering in een veranderende samenleving', p. 420.

181 Baudoin, 'De reclassering sinds 1960', p. 246, wijst op een toenemende overlap tussen reclasseringsdoelstelling en die van het algemeen maatschappelijk werk.

182 Van Haaren, 'Reclassering in een veranderende samenleving', p. 416.

183 Fokkens, *Reclassering en strafrechtspleging*, p. 33.

maatschappelijk werker binnen de reclassering ontstond zo in toenemende mate een spanning tussen het beroep (dat van maatschappelijk werker) en de functie (reclasseringsambtenaar)¹⁸⁴.

De historisch gegroeide verwevenheid tussen reclassering en strafrechtspleging verdroeg zich slecht met de basisprincipes van het maatschappelijk werk¹⁸⁵. Nu de reclassering over de mogelijkheid beschikte de veroordeelde verplichtingen op te leggen en de naleving daarvan af te dwingen, was doorgaans geen sprake van een vrijwillig aanvaarden van hulp. Het feit dat de reclassent zich die hulpverlening moest laten welgevallen om een vrijheidsstraf te voorkomen gaf in de praktijk aanleiding tot spanningen¹⁸⁶. De reclasseringswerker L. Friederichs stelde dat het feit dat een justitiabele een opgelegd reclasseringstoezicht mogelijkwijs als straf zou kunnen ervaren, op voorhand de kans op een succesvolle reclasseringspoging illusoir maakte¹⁸⁷. Binnen het hulpverleningsproces werd vanuit een vertrouwensrelatie gezocht naar de drijfveren van het eigen (in het geval van de reclassering: criminele) handelen. Een aantal maatschappelijk werkers voelde dat de reclassering teveel op één lijn werd gesteld met Justitie, hetgeen het werken vanuit een vertrouwensrelatie onmogelijk dreigde te maken¹⁸⁸. Het is niet verwonderlijk dat deze paradox emancipatiepogingen van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging voortbracht.

De moeite die (reclasserings-)maatschappelijk werkers hadden met de strafrechtspleging nam nog toe als gevolg van een inhoudelijke verandering binnen het maatschappelijk werk zelf. Ongeveer halverwege de jaren zestig moest het onderwijs in de *case-work* methodiek wijken voor discussies over de doeleinden en grondslagen van het beroep van maatschappelijk werker. In de opvatting van veel maatschappelijk werkers bood het individualistische *case-work* onvoldoende mogelijkheden tot maatschappij-kritisch werken. Er kwam kritiek op de aanpassende functies die het maatschappelijk werk had:

184 Van Haaren, 'Reclassering in een veranderende samenleving', p. 422: 'Velen van de pas afgestudeerde maatschappelijk werkers bij de reclassering zijn dan ook uiterst gevoelig voor alles wat in de relatie met de cliënt op machtsuitoefening of manipulatie lijkt, terwijl binnen deze kring de vaak door nog niet veel kennis van zaken gehinderde kritiek op de justitie en de maatschappij er niet om liegt.'

185 In jaarverslag NGtR 1959, p. 15, wordt het dilemma reeds onderkend. 'Men zou de justitie, de reclassering en het maatschappelijk werk kunnen voorstellen als cirkels, die elkaar gedeeltelijk dekken en/of raken. De cirkel reclassering heeft met beide andere cirkels veel te maken. Vroeger veel meer met de justitiële cirkel dan met de maatschappelijke werk-cirkel. De maatschappelijke werk-cirkel heeft echter expansie bedreven. De relatie tussen reclassering en maatschappelijk werk is veel sterker geworden dan vroeger. De relatie reclassering/justitie anderzijds heeft sinds lang een wettelijke basis. De sterkere band met het maatschappelijk werk heeft echter in de laatste tijd wel eens de vraag doen rijzen, of de band met justitie ook lossen moet worden. Maatschappelijk werk en Justitie blijken heren, die men niet ten volle beiden kan dienen.'

186 G. Wiersma, 'De taakverdeling tussen rechtspraak en hulpverlening', *MvBR* (1960) 49-63, p. 49.

187 L. Friederichs, 'Reclassering als straf?', *MvBR* (1960) 157-160, p. 158. Van andere maatregelen (sic), als de TBR was het bestaansrecht niet gekoppeld aan de vraag of de justitiabele deze als straf, danwel als maatregel zou ervaren.

188 C.J. Verwaal, 'Beperking van de gedwongenheid van het reclasseringscontact?', *MvBR* (1960) 193-197, p. 194-195.

'(..) het welzijnswerk is verworden tot het grote revalidatiecentrum voor de slachtoffers die onze kapitalistische maatschappij voortdurend 'produceert'. Welzijnswerk mag slechts symptomen van een in feite zieke maatschappij bestrijden, maar de oorzaken ervan aanpakken is haar taak en functie niet (..)'¹⁸⁹.

Veel discussie werd gevoerd over de rol die het maatschappelijk werk in de samenleving had te vervullen. Gedebatteerd werd over vragen als: 'Moet de maatschappelijk werker werken aan individuele aanpassing van zijn cliënt aan de samenleving, of moet hij structurele misstanden in de samenleving bestrijden?' en: 'Moet de cliënt geleerd worden, zijn gebreken te beheersen, of moet hem juist de vaardigheid worden bijgebracht waarmee hij zich kan beschermen tegen de niet aan zijn behoeften tegemoet komende samenleving?'¹⁹⁰. Gaandeweg kwam binnen het sociale academie-onderwijs meer aandacht voor sociologie, sociale psychologie en agologie. Dit had tot gevolg dat de oorzaken voor gedragingen niet langer meer exclusief in het individu werden gezocht, maar dat ook de interactie tussen persoon en samenleving bij de beschouwingen werd betrokken. Deze wisselwerking werd in de hulpverlening steeds meer tot uitgangspunt genomen¹⁹¹. Wat zich in feite voordeed - en ook binnen de reclassering doorwerkte -, was een stellingname in het *nature-nurture*-debat, waarbij de nadruk door veel maatschappelijk werkers en reclasserders werd gelegd op de invloed van maatschappelijke, economische en politieke structuren op het gedrag van groepen en individuen.

Een zelfde soort heroriëntatie in het denken over de oorzaken van gedrag trad op binnen de criminologie. Ook binnen deze discipline won het inzicht veld dat 'bepaalde sociaal-politieke condities belangrijker problemen zijn met groter (negatieve) impact op mens en maatschappij dan de daden van individuen die door het strafrecht als misdadig zijn gedefinieerd'¹⁹². Vanuit de criminologie werd het functioneren van het strafrecht - anders dan voorheen - sterk bekritiseerd¹⁹³. De stigmatiserende en selectieve werking van het strafrecht en de daaruit voortvloeiende oververtegenwoordiging van de lagere klassen onder veroordeelden kregen volop

189 Neij en Huetting, *De opbouw*, p. 127. Inv. nr. 750: rapport *Sociale Academies en reclasseringskunde* ('s-Gravenhage 1968), p. 38, stelt dat reclassering als vakgebied van het maatschappelijk werk steeds meer aandacht krijgt tijdens de opleiding, waarbij 'ruimschoots aandacht wordt besteed aan de consequenties van functieuitoefening in een "gedwongen" kader.'

190 H.M. Broekhuizen, A.J. Maris, L. Oost, W.W. Tichelaar, 'Reclassering en agogisch beleid', *Proces* (1978) 183-192, p. 183-185. Tot dezelfde vaststelling over de ontwikkelingen in de jaren zestig komt: H.C.M. Machielse, *De burger als andragoog. Een geschiedenis van 125 jaar welzijnswerk (1848-1972)* (Amsterdam 1978), p. 225-226.

191 Van Haaren, 'Reclassering in een veranderende samenleving', p. 421 wijst er op dat de verschuiving in oriëntatie eveneens bleek uit het ontstaan van minder individu-gerichte studierichtingen, zoals sociaal-cultureel werk en opbouwwerk. Zie ook: J.W. Fokkens, 'Doelstellingen van reclassering', *Delikt en delinkwent* (1975) 75-84, p. 77.

192 P. Moedikdo, 'De Utrechtse School van Pompe, Baan en Kempe', in: C. Kelk, M. Moerings, N. Jörg, P. Moedikdo (red.), *Recht, macht en manipulatie. Hedendaagse opvattingen over de functies van het (straf)recht voor individu en maatschappij* (Utrecht/Antwerpen 1976) 90-154, p. 135.

193 *Ibidem*, p. 137, meldt dat de ontwikkeling van een kritische criminologie werd nagestreefd, die niet langer primair dienstbaar was aan het wettelijk en maatschappelijk bestel.

aandacht¹⁹⁴. Een kritische houding ten aanzien van strafrecht en samenleving was gepast, waarbij een zekere solidariteit met de justitiabele als leidraad fungeerde. Binnen de reclassering werd het niet ongewoon om delictueus handelen op te vatten als signaal van maatschappelijke nood:

'(..) Er bestaat geen twijfel aan: de gestrafte mens is de mens in nood. Het delict - wat ook de functie ervan moge zijn - is het signaal van een noodsituatie. Een signaal, waarop de hulptroepen in beweging komen, die het meest geëigend zijn ter plaatse hulp te bieden'¹⁹⁵.

In deze opvatting was het ongepast en zelfs onmogelijk om middels dwang en controle, beïnvloeding van gedrag van de justitiabele na te streven, nog daargelaten dat er geen eenstemmigheid bestond over het met gedragsbeïnvloeding te bereiken doel¹⁹⁶. Wat wel *salonfähig* werd, was een vorm van sociaal maatschappelijk werk, waarin niet werd geprobeerd de cliënt aan de maatschappij aan te passen, maar waarin de werkelijke problematiek zou worden aangepakt: 'structuren en processen in de samenleving waardoor selectief sommige mensen uit de boot van het maatschappelijk bestel vallen'¹⁹⁷.

Fokkens wees er op dat in de visie van veel maatschappelijk werkers medewerking met justitie 'zo welhaast tot medeplichtigheid [werd]'¹⁹⁸. Met name in de jaren zeventig, tijdens het fusieproces, zorgde deze kritische houding ten aanzien van samenleving en strafrecht voor een gepolariseerde verhouding tussen departement en reclassering. Het feit dat de reclassering aan het eind van de jaren vijftig het eindstadium van haar evolutie tot professionele organisatie bereikte, kan als voorwaarde scheppende conditie worden gezien voor de langdurig gevoerde discussie over de positie van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging¹⁹⁹. De hierna te bespreken hoge werkdruk en de daaruit scheefgroeïende verhouding tussen voorlichting en nazorg waren de meer concrete oorzaken.

6.2. Professionalisering en veranderende relatie met het departement

Voor de Tweede Wereldoorlog en tijdens de eerste decennia daarna steunden de reclasseringsinstellingen sterk op de de zuilen, van waaruit vrijwilligers werden geworven. Het particuliere karakter van de reclassering ontleende zijn rechtvaardiging aan de levensbeschouwelijke grondslag van de zuilen waaruit zij voor een deel waren voortgekomen. In de loop van de jaren vijftig en zestig werden vrijwel

194 Een standpunt wat dit aangaat kan worden gevonden in H.L. de Vidal de St. Germain, 'Reklassering is geen liefdadigheid', *KRI* (1971) nr. 1, p. 1 (aanwezig in inv. nr. 870): 'Krimineel gedrag is slechts een variant van gedrag in het algemeen. In feite is krimineel gedrag alleen zodanig gedrag dat daartoe bij de wet benoemd is'. Bijgevolg was reclassering een bijzondere vorm van algemeen maatschappelijk werk.

195 L.E. Schreurer, 'Reclassering - Maatschappelijk werk?', *MvBR* (1960) 134-136, p. 135.

196 Verwaal, 'Beperking van de gedwongenheid', p. 194-195.

197 Snel, *Helpen (zonder dwang)*, p. 25, Broekhuizen et. al., 'Reklassering en agogisch beleid', p. 185-187 en Machielse, *De burger als andragoog*, p. 226.

198 Fokkens, 'Doelstellingen van reklassering', p. 77.

199 Snel, *Helpen (zonder dwang)*, p. 5, zag de professionalisering als hoofdoorzaak van de identiteitsdiscussie. Ik ben dat met hem eens, maar zou de hoge werkdruk en scheefgroei tussen voorlichting en nazorg willen zien als factoren 'die de bom deden barsten'.

alle vrijwilligers voor beroepskrachten vervangen. Niet alleen had dit een ont koppeling tussen zuilen en reclassering tot gevolg, maar de professionalisering leidde evenzeer tot een nieuwe benadering van het werk, die steunde op theoretische kennis en deskundigheid. Bijgevolg raakte de confessioneel-ideologische muur die het particuliere initiatief tegen te intensieve overheidsbemoeyenis had beschermd in verval. Er zou van 'professionele' ontzuiling gesproken kunnen worden²⁰⁰. Dientengevolge was de relatie tussen het departement van Justitie en de particuliere instellingen toe aan een herijking. Deze moest op basis van professionele, in plaats van met levensbeschouwelijke overwegingen worden uitgevoerd²⁰¹.

Een kenmerk van een *professional* is dat hij zichzelf ziet als een deskundige. Nadat hij door een lange opleiding expert is geworden op zijn gebied, verlangt hij op basis van zijn deskundigheid een stuk autonomie op in zijn beroepsuitoefening²⁰². Sommigen hebben professionalisering zelfs gedefinieerd als 'het verwerven en/of verdedigen van een collectieve machtspositie door leden van een beroepsgroep'²⁰³. Ondanks de professionele ontzuiling bleef de behoefte aan 'soevereiniteit in eigen kring' dus bestaan. Zij werd slechts vanuit andere motieven geclaimd²⁰⁴. De eerder (in paragraaf 3) gesignaleerde schermutselingen tussen besturen en uitvoeringsorganisatie zijn eveneens terug te voeren op dit verlangen naar professionele autonomie²⁰⁵. De autonomiebehoefte van de uitvoeringsorganisatie had niet alleen gevolgen voor de interne verhoudingen binnen de instellingen, zoals wij eerder zagen, maar evenzeer voor de verhouding tussen overheid en reclassering. De besturen hadden ten opzichte van de uitvoeringsorganisatie flink wat zeggenschap moeten inleveren. Het departement was aanvankelijk niet in staat, hun rol over te nemen. Het zijn vooral de beroepskrachten geweest die pogingen

200 Het wegvallen van de levensbeschouwelijke grondslag van het werk bracht de reclassering in een 'identiteitscrisis' waarin op zoek gegaan moest worden naar een nieuw fundament. Ofschoon met elkaar verweven, moet de identiteitsdiscussie onderscheiden worden van de in hoofdstuk zes te bespreken 'doelstellingendiscussie'.

201 Inv. nr. 1695: *Kiezers of Tegels. Kiezen of delen in welzijnsland* Rapport van de commissie-Vonhoff (z.p. 1980), p. 4, waar wordt gesteld dat: '(...) de legitimering van het primaat bij het uitvoering en beleidsbepaling, van het particulier initiatief onder toenemende druk komt te staan (...)', door de ontzuiling. Zie ook inv. nr. 1795: ARV-nota *Voorkomen en terugdringen* ('s-Hertogenbosch 1981): '(...) De beroepskracht werd een professionele werker met een eigen deskundigheid en een eigen code. [...] Juist door deze ontwikkeling ontstonden er spanningen tussen justitie en reclassering over taken van de reclassering en de wijze van uitvoering'.

202 Rood-Pijpers, 'De reclassering: een ondernemende organisatie?', p. 7, stelt: '(...) Er is geen sturingsmechanisme, behalve de subsidiekraan. [...] In het algemeen kan worden gesteld dat de beheersbaarheid van de organisatie afneemt, naarmate het aandeel van de professionele deskundigheid zowel kwantitatief als kwalitatief toeneemt. Een dergelijke organisatie is verzelfstandigd ten opzichte van de omgeving'.

203 Ton Wilthagen, 'De voorlichtingsrapportage door de reclassering en de onzekerheid van het straffen. Een reactie op het artikel van A. Rook in het februari-nummer van "Proces"', *Proces* (1985) 187-193, p. 188.

204 Tot een gelijksoortige conclusie voor het particulier initiatief in het algemeen komt J.A.A. van Doorn, 'De verzorgingsstaat in de praktijk', in: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat* (Meppel 1978) 17-46, p. 32.

205 De bestuursleden, de 'leken aan de top' van de geprofessionaliseerde instellingen waren doorgaans nog steeds afkomstig uit de zuilen, maar zij konden qua kennis niet op tegen de beroepskrachten.

daartoe, met een beroep op professionele autonomie, aanvankelijk met succes hebben trachten te frustreren²⁰⁶.

De emancipatiebehoefte van de reclassering die als gevolg van de toenemende professionalisering manifest werd had niet ieders instemming. Zo zette G.Th. Kempe zich in felle bewoordingen af tegen het zich voltrekkende herijkingsproces van de particuliere grondslag der reclassering, dat zich volgens hem kenmerkte door 'overgevoeligheid' van de zijde van de instellingen, die

'(..) de grenzen van het ergerlijke, om niet te zeggen belachelijke, nadert, dan wel overschrijdt. Soms vang ik uitingen op die zouden doen denken dat de Nederlandse overheid gezien moet worden als aartsvijand nr. 1 van alle particulier initiatief; een voorstelling van zaken, die in een land als het onze, en zeker op het terrein van het maatschappelijk werk in ruime zin, de werkelijkheid tot een karikatuur vervormt'²⁰⁷.

6.3. Hoge werkdruk en scheefgroei in de verhouding tussen de reclasseringstaken

Na de Tweede Wereldoorlog was de werkdruk voor de uitvoerend werkers steeds zeer hoog geweest. Vanuit de reclassering bestond dan ook een voortdurende vraag om meer personeel. Uitbreiding van de personeelsformatie was echter niet makkelijk. De vraag naar maatschappelijk werkers was beduidend groter dan het aanbod, waardoor anders opgeleide ambtenaren aangetrokken moesten worden. Dit betekende dat veel tijd en mankracht verloren gingen aan de noodzakelijke spoedopleiding²⁰⁸. Bovendien speelde nog een ander probleem. Doordat het departement van Justitie de in het maatschappelijk werk gebruikelijke subsidienormen niet had willen volgen, waren salaris- en beroepsperspectief voor de maatschappelijk werker bij de reclassering weinig aantrekkelijk. Bij de reclassering was de werkdruk aanmerkelijk hoger dan in andere takken van maatschappelijk werk²⁰⁹. Aldus dreigde de reclassering een doorgangshuis te worden voor beginnende maatschappelijk werkers die, nadat zij een dure vervolgopleiding bij de VvRI hadden gevolgd, hun carrière elders voortzetten.

206 Th.P.W.M. van der Krogt, *Professionalisering en collectieve macht. Een conceptueel kader* ('s-Gravenhage 1981), p. 9-10 en p. 170-171 suggereert dat de overheid het roer van de besturen van het particulier initiatief had kunnen overnemen.

207 G.Th. Kempe, 'Bedreigde samenwerking', *MvBR* (1965) 9-13, p. 11-12. Ook Van Doorn, 'De verzorgingsstaat in de praktijk', p. 32, laat zich kritisch uit. In zijn visie eisten de professionals niet alleen autonomie, maar tevens nauwelijks op te brengen bedragen van de gemeenschap om hun professe te kunnen uitoefenen, waarbij '(..) iedere navraag naar de graad van doelmatigheid van het werk, - om van kosteneffectiviteit maar te zwijgen - als een affront van de hand wordt gewezen'.

208 De KRV bijvoorbeeld was in 1963 vijftientig procent van de mankracht kwijt aan (bij)scholing. Jaarverslag KRV 1963, p. 5.

209 Inv. nr. 560: nota van A. van Mazijk tbv. vergadering grote directieclub, dd. 10-6-1964. Van Mazijk trok voor wat betreft de *case-load* een vergelijking met voogdijverenigingen, waar een maatschappelijk werker vijftig cliënten in zijn *case-load* had, zonder dat hij voorlichtingsrapporten hoefde te schrijven. Bij de reclassering had de maatschappelijk werker gemiddeld zestig nazorgcliënten in zijn *case-load* en veertig cliënten waarover een voorlichtingsrapport gemaakt moest worden. (Met de term *case-load* wordt bedoeld, het aantal zaken dat een maatschappelijk werker op een bepaald moment in behandeling heeft.)

Het probleem van de hoge werkdruk vormde in 1961 aanleiding voor het departement om, in samenwerking met de instellingen, onderzoek te doen naar wat een aanvaardbare werkbelasting zou zijn²¹⁰. In 1962 kwam een rapport uit over de werkbelasting van de Utrechtse Genootschaps- en KRV-afdeling. Het bleek dat iedere ambtenaar jaarlijks gemiddeld veertig voorlichtingsrapporten schreef en tachtig nazorggevallen in portefeuille had. De departementale norm was dat op honderd rapporten of honderd nazorggevallen één ambtenaar moest staan. In de praktijk was de werkbelasting hoger dan de - arbitraire - departementale norm. Uit figuur 4.5 blijkt dat met name de hoeveelheid rapportage sterk toenam in de jaren zestig.

Goedemans, plaatsvervangend inspecteur der reclassering, liet weten dat ook op het departement het gevoel bestond dat naar een *case-load* beneden de honderd gestreefd moest worden²¹¹. De op initiatief van het departement ingestelde werkgroep Organisatie Onderzoek Reclassering (OOR) moest inzicht verschaffen in de wijze van werken en de tijdsbesteding van de reclasseringsambtenaren, zodat een normatieve werkbelasting kon worden vastgesteld²¹².

Scheve verhouding tussen voorlichting en nazorg

Door het grote belang dat aan voorlichting werd gehecht, dreigde na de bevrijding de nazorg al vrij snel in het gedrang te komen. Per circulaire werden de instellingen al in 1949 aangespoord het reclasseringstoezicht zoveel mogelijk te intensiveren, onder meer door een inperking van de duur en het aantal ondertoezichtsinstellingen²¹³. Aan het eind van de jaren vijftig werd duidelijk dat de reclassering - met name ten aanzien van de voorlichting - het plafond van haar capaciteit had bereikt²¹⁴. De conclusie die aan deze vaststelling werd verbonden was dat de

210 De gemiddelde arbeidsduur van een ambtenaar bedroeg 51 uur per week. 20% van de tijd ging zitten in administratieve verwerking. Bijna 17% ging zitten in bureau- en organisatorisch werk. Gemiddeld 19% van de tijd was reistijd. Met voorlichtingsrapportage was 32% van de tijd gemoeid. De nazorg en het toezicht namen 27% van de totale arbeidsduur in beslag. Jaarverslag PCRV 1959, p. 7.

211 Inv. nr. 560: notulen vergadering grote directieclub, dd. 10-1-1962.

212 Inv. nr. 1369: brief van Minister van Justitie A.C.W. Beerman aan de instellingsbesturen, dd. 10-4-1963.

213 Inv. nr. 856: circulaire van Minister van Justitie T.R.J. Wijers aan de reclasseringsinstellingen, dd. 26-3-1949, waarin hij stelde: '(...) Het reclasseren door middel van een ondertoezichtstelling dient niet enkel een morele steun te zijn, doch tevens - en meer dan thans in het algemeen het geval is - een behandeling in de vrije maatschappij te worden, welke een aanpassing aan goede maatschappelijke verhoudingen beoogt'. De minister schreef de circulaire naar aanleiding van een onder de leden van de rechterlijke macht gehouden enquête, waaruit naar voren kwam dat het door de instellingen uitgeoefende toezicht, tekortkomingen vertoonde. De minister wijtte dit aan de stijging van het aantal uitgeoefende toezichten. De overbelasting van de toezichthouders leidde tot onvoldoende intensieve zorg.

214 Inv. nr. 1442: brief van S.-G. J.C. Tenkink aan de instellingsbesturen, dd. 14-3-1959, over de achterstanden bij de voorlichting. Tenkink bracht de verontrusting van de minister, over de opgelopen achterstand, over. Aan het eind van 1958 lagen 1397 aanvragen voor een voorlichtingsrapport op afhandeling te wachten.

overheid geld moest vrijmaken voor de aanstelling van extra ambtenaren²¹⁵. Het werd binnen de reclassering betreurd dat de regering daaraan geen gehoor wilde geven in verband met in 1957 en 1958 van kracht zijnde bestedingsbeperkingen²¹⁶. Binnen de instellingen bestond ongerustheid over de gevolgen van de bezuinigingsmaatregelen voor de verhouding tussen de voorlichting en de nazorg²¹⁷. Ook in 1967 en 1968 had de reclassering te maken met vacaturestops, terwijl juist in die periode het aantal aanvragen om voorlichting jaarlijks met gemiddeld zeven procent toenam. Nu nieuw personeel niet kon worden aangetrokken werd de oplossing gezocht in inperking van het takenpakket van het personeel²¹⁸. De keuze tussen voorlichting en hulpverlening werd hoogst actueel. Veel maatschappelijk werkers voelden dat de hulpverleningscontacten met hun cliënten in het gedrang kwamen²¹⁹. Naar aanleiding van de installatie van de commissie Hulsman, schreef G.P. Hoefnagels terecht:

'(..) de voorlichtingsrapportage is een slokop, onderhevig aan de wet van Parkinson. Voorlichting vreet reclassering op. In een halve eeuw geschiedenis heeft de reclassering haar pleidooi voor de voorlichting bij justitie gewonnen. Thans hebben de consequenties haar te pakken (...)'²²⁰.

De structurele onderbezetting en de daaruit voortvloeiende hoge werkdruk beïnvloedden de hoeveelheid tijd die aan voorlichtingsrapporten, respectievelijk nazorg werd besteed. De discussie over de verhouding tussen voorlichting en nazorg kende een traditie die terugging tot voor de oorlog. Dit debat was tot nog toe niet mede betrokken geweest op de verhouding tussen reclassering en strafrechtspleging²²¹. De relatie tussen - en eventueel scheiding van - voorlichting

-
- 215 Inv. nr. 1442: brief van de Haagse reclasseringsraad aan Minister van Justitie A.A.M. Struyken, dd. 16-2-1959. Naar aanleiding van achterstanden in de voorlichtingsrapportage had de raad overlegd met afdelings- en hoofdbesturen van de grote instellingen. De oplossing moest worden gezocht in de aanstelling van meer ambtenaren. Extra inspanningen om de achterstanden in te lopen konden in redelijkheid niet van de ambtenaren worden gevergd. Bovendien zouden die extra inspanningen ten koste gaan van de nazorg.
- 216 Van de zijde van het departement werd de suggestie gedaan dat reclasseringsambtenaren, om de ergste problemen het hoofd te bieden, tijdelijk twee voorlichtingsrapporten per week moesten opstellen. De Haagse reclasseringsraad vond dit plan onverstandig. Door de psychische en lichamelijke belasting zou de kwaliteit van de rapporten dalen, zo werd gevreesd.
- 217 Inv. nr. 555: brief van hoofdbestuur NGtR aan de hoofdbesturen van KRV en PCRv en het hoofdkwartier van het Leger des Heils, dd. 4-12-1957. Bijlage bij notulen vergadering VvRI-bestuur VvRI, dd. 10-12-1957.
- 218 Jaarverslag KRV 1959, p. 7-8 en p. 32 e.v. en jaarverslag KRV 1958, p. 26-28.
- 219 Bijl. handd. TK 1970-1971, kamerstukno. 10 900, hoofdstuk VI (Justitiebegroting 1971), nr. 2 (MvT), p. 16-17.
- 220 De commissie onder voorzitterschap van L.H.C. Hulsman startte in 1965 een onderzoek naar de verhouding tussen reclassering en het Ministerie van Justitie enerzijds en tussen reclassering en andere vormen van maatschappelijk werk, anderzijds. Zie: jaarverslag KRV 1966, p. 4 en p. 8-9. Overigens luidt de Wet van Parkinson dat elke organisatie, het aantal *werknemers* jaarlijks met gemiddeld vijf procent ziet toenemen, ongeacht de toe- of afname van de te verrichten hoeveelheid werk. Hoefnagels zal hier wel ironisch hebben bedoeld dat de omvang van het reclasseringswerk jaarlijks toenam, zonder dat het aantal reclasseringsambtenaren zich naar evenredigheid uitbreidde.
- 221 Fokkens, *Reclassering en strafrechtspleging*, p. 30.

en nazorg was een thema waarover binnen reclassering en strafrechtspleging een veelheid aan meningen bestond, die in toenemende mate mede vanuit professioneel gezichtspunt werden ontwikkeld. Muller was voor een scheiding tussen de specialismen voorlichting en 'eigenlijke' reclassering. Beide moesten evenwel in handen blijven van het particulier initiatief²²². Ook Kempe vond een scheiding tussen voorlichting en nazorg op zijn plaats, zij het dat hij meende dat de voorlichting door een aparte overheidsdienst moest worden verzorgd²²³. Zijn Groningse collega M.P. Vrij beklemtoonde dat voorlichting een taak was die aan het particulier initiatief overgelaten moest worden. Scheiding zou een 'misgreep' zijn, omdat voorlichting over de persoon van de dader onafhankelijk van het strafrechtelijk apparaat tot stand moest komen, juist omwille van het benodigde vertrouwen van verdachte en andere ondervraagden²²⁴. Op een ambtenarendag van de KRV werd in 1955 de algemeen binnen de reclassering levende vraag behandeld of het wellicht niet beter ware, de voorlichting los te koppelen van de reclassering. Het voordeel daarvan zou zijn dat de reclassering meer tijd voor de nazorg kreeg. Een ander winstpunt bestond uit mogelijkheden tot versterking van de vertrouwensrelatie tussen reclasseerder en reclassent. In een groot aantal gevallen bevatte het voorlichtingsrapport ook ongunstige feiten over een verdachte, waardoor:

'(..) de verdachte dan een wrok [zou] kunnen krijgen tegen de reclassering, die, wil zij later met kans op succes met deze verdachte werken, juist uit moet kunnen gaan van een basis van vertrouwen (...)'.²²⁵

Met het tegenargument dat de voorlichting door de overheid aan het particulier initiatief was toevertrouwd, juist omdat het particulier initiatief de justitiabele in de sfeer van de eigen levensbeschouwing tegemoet kon treden, sprak het KRV-hoofdbestuur zich uit voor het behoud van de voorlichting in particuliere handen²²⁵. Voorlichting en nazorg werden gezien als slechts temporeel van elkaar verschillend: beide activiteiten lagen in elkaars verlengde.

6.4. Professionalisering, hoge werkdruk en identiteitsdiscussie

De betrokkenheid van de reclassering bij de strafrechtspleging die voorheen positief werd gewaardeerd, werd vanaf het einde van de jaren vijftig in toenemende mate onderwerp van kritiek²²⁶. Met de hoge werkdruk en de scheefgetrokken verhouding tussen voorlichting en nazorg als concrete aanleidingen en de eerder besproken facetten van professionalisering als randvoorwaarden, kreeg de oude discussie over de verhouding tussen voorlichting en nazorg aan het eind van de jaren vijftig een

222 N. Muller, *MvBR* (1950) 52-54, p. 53.

223 G.Th. Kempe, 'Het een of het ander', *MvBR* (1972) 193-196, p. 193.

224 M.P. Vrij, 'Algemene gerechtsvoorlichting', *Tijdschrift voor Strafrecht* (1951) 157-180, p. 173-174.

225 Jaarverslag KRV 1955, p. 13.

226 Ook Van Haaren, 'Reclassering in een veranderende samenleving', p. 415, legt het begin van de omslag in het denken over de positie van de reclassering aan het eind van de jaren vijftig. In toenemende mate werd het minder vanzelfsprekend dat de reclassering behoorde te volstaan met het aanpassen van delinquenten aan de bestaande orde en maatschappij.

principiële strekking. Het werd voor reclasseerders steeds moeilijker de samenwerking met justitiële organen in overeenstemming te brengen met hun beroepsethische opvattingen:

'Werd voorheen een reklasseringspoging als geslaagd beschouwd wanneer de cliënt niet recidiveerde, thans ziet men steeds meer dat een delikt signaal kan zijn van een persoonlijk en sociaal dysfunctioneren. De reklassering richt zich momenteel op het bevorderen bij de cliënt van een zich zo goed mogelijk welbevinden in de samenleving'²²⁷.

Deze onder invloed van professionele inzichten optredende verbreding van de reklasseringsdoelstelling had tot gevolg dat de historisch gegroeide positie binnen de strafrechtspleging in toenemende mate als problematisch ervaren werd. De instellingen werden gesubsidieerd om Openbaar Ministerie en rechterlijke macht in staat te stellen, opdrachten tot voorlichting en hulpverlening te verstrekken²²⁸. Dit strookte steeds minder met de visie van de reklassering op het eigen werk. Velen meenden dat de nieuwe zienswijzen onvoldoende tot hun recht konden komen in een relatie met een verplichtend karakter²²⁹. Met name de voorlichtingsrapportage - als typische exponent van dienstverlening aan het strafrechtelijk apparaat - werd binnen de reklassering steeds meer een steen des aanstoets. De centrale vraag in de identiteitsdiscussie was of de reklassering in eerste instantie een vorm van maatschappelijk werk was, danwel primair als orgaan van strafrechtspleging diende te worden beschouwd²³⁰.

De discussie over de plaats van de reklassering ten opzichte van de strafrechtspleging had - zo werd aan het begin van deze paragraaf betoogd - zijn weerslag op de relatie tussen het departement en de particuliere instellingen. Deze was in de loop van de twintigste eeuw, naarmate de verantwoordelijkheden van de reklassering binnen de strafrechtspleging toenamen, hechter geworden. De werkzaamheden van de reklassering werden door het departement gesubsidieerd, ter verwezenlijking van typisch strafrechtelijke doelstellingen. De reklassering moest zien te voorkomen dat de delinquent opnieuw kwam tot het plegen van delicten. Daartoe was nodig dat zoveel mogelijk werd bevorderd dat de delinquent zich aanpaste aan het normale maatschappelijk leven. Het departement verlangde van de reklassering dat zij zich rekenschap bleef geven van de justitiële taak die zij te vervullen had. De reklassering diende allereerst een maatschappelijk belang, namelijk voorkoming van recidive. Het persoonlijk belang van de delinquent was daaraan ondergeschikt. De instellingen waren - wanneer zij de overheid bijstonden -

227 Inv. nr. 1631: nota *De identiteit van de reklassering*, p. 5.

228 Baudoin, *De reklassering sinds 1960*, p. 255.

229 Janse de Jonge, *Om de persoon van de dader*, p. 132.

230 Een vroeg voorbeeld van een stellingname in deze discussie vormt de toespraak van Dr van Loon, getiteld: 'Reklassering en samenleving'. Hij hield zijn gehoor op de vergadering van voorzitters en secretarissen van reklasseringraden in 1955 voor dat reklassering een vorm van maatschappelijk werk was. Hij verontschuldigde zich voor het modernistische geluid dat hij liet horen. Hij was zich ervan bewust dat de reclassent een gestrafte was. De straf had echter mede tot doel de mens in kwestie tot bezinning en inkeer te brengen. Daarom zal de straf zodanig dienen te zijn dat zij tevens een stuk heropvoedingswerk inhoudt. Zie: Archief reklasseringsraad Almelo, inv. nr. 8: notulen vergadering van voorzitters en secretarissen van reklasseringsraden, dd. 18-6-1955.

gehouden, de overheidsdoelstelling te dienen. Hierop werd door de reclasseringsraden en de departementale inspectie, toezicht gehouden²³¹.

Ten departemente werd onderkend dat de reclasseringsdoelstelling zich aan het verbreden was. Deze tendens trachte het ministerie met een aantal maatregelen te sturen, onder meer door versterking van de positie der reclasseringsraden en het aanhalen van de band tussen raden en de inspectie der reclassering. Nieuw aangestelde reclasseringambtenaren kregen van het departement een introductie cursus die er op was gericht hen met de departementale visie op het reclasseringswerk te laten kennismaken. De bemoeienis die de reclasseringsinspectie met het aanstellings- en bevorderingsbeleid van de instellingen had, was een ander instrument waarmee het departement het gevaar van 'afdrijven' van de reclassering hoopte te bezweren. Door deze maatregelen en door de scheefgetrokken verhouding tussen voorlichting en nazorg kreeg men binnen de reclassering steeds sterker de indruk dat het departement de instellingen in onvoldoende mate gelegenheid bood om naar eigen inzicht te werken.

In deze periode van groeiende onzekerheid over haar positie binnen de strafrechtspleging, als gevolg van het doorgemaakte professionaliseringsproces, probeerde de reclassering zich tegen het strafrecht af te zetten. Hiervoor was het nodig dat de banden met het departement losser werden gemaakt. De oorspronkelijke argumenten voor het particuliere karakter van de reclassering hadden - eveneens door de professionalisering - hun geldigheid verloren. Binnen het professionele referentiekader werd gezocht naar nieuwe argumenten waarom de reclassering zoveel mogelijk onafhankelijk van justitie moest opereren. Een aantal reclasserders voelde zichzelf in een onbevredigende dubbelrol geplaatst die door het departement in stand werd gehouden.

7. Aanzetten tot institutionele ontzuiling als sluitstuk van het professionaliseringsproces

In het voorgaande is aangegeven dat de professionalisering van het apparaat tot gevolg had dat de levensbeschouwelijke en ideële motieven voor het reclasseringswerk in belang afnamen. Ik noemde dit verschijnsel 'professionele' ontzuiling. Aanvankelijk tastte deze het bestaansrecht van op levensbeschouwelijk fundament opgetrokken instellingen niet aan. Zelfs toen vanaf de vroege jaren zestig bij kiezers en politieke partijen ontzuilingsprocessen gingen optreden, had dit nog geen invloed op de organisatiestructuur van de particuliere reclassering. Deze aanvankelijke immuniteit voor institutionele ontzuiling is toe te schrijven aan het feit dat de instellingen betrokken waren bij uitvoering van een gedeelte van het overheidsbeleid. De instellingen werden volledig door de overheid gesubsidieerd en waren dus niet

231 Archief reclasseringsraad Almelo, inv. nr. 8: notulen vergadering van voorzitters en secretarissen van reclasseringsraden, dd. 28-11-1953. Mr A. Verheul, hoofd van de 2e afd. C. van het departement van Justitie hield op die vergadering een toespraak over de rol van de reclassering in de strafrechtspleging.

langer financieel afhankelijk van de zuilen waaruit zij waren voortgekomen²³². De professionalisering had de zeggenschap van de confessionele besturen over het werk doen afnemen. De reclasseringsinstellingen opereerden steeds meer onafhankelijk van de zuilen.

De confessioneel-ideologische rechtvaardiging voor instandhouding van verschillende reclasseringsinstellingen had aan kracht ingeboet²³³. Het levensbeschouwelijke fundament was vervangen door een meer seculiere basis waarmee het bestaan van verschillende particuliere instellingen opnieuw moest worden gelegitimeerd. Bij vorming van deze basis speelden ook meer functionele overwegingen zoals kwaliteit en doelmatigheid een rol. Met name bij de instellingsdirecteuren bleek een voorkeur voor een bedrijfsmatige aanpak te bestaan. Weliswaar moesten de cliënt en zijn belangen centraal staan, 'maar niet zo centraal dat daaraan de belangen van het geheel worden opgeofferd'. De directeuren waren het met elkaar eens dat een verantwoorde behartiging van de belangen van de cliënt en een efficiënte bedrijfsvoering en voldoende productie elkaar niet uitsloten²³⁴. Niet alleen had het organisatie-onderzoek zichtbaar gemaakt dat de efficiency waarmee de individuele reclasseringsambtenaar werkte, verhoogd kon worden, maar ook dat het reclasseringsapparaat als geheel ondoelmatig functioneerde. In verschillende steden in het land bestonden meerdere afdelingsbureau's, elk toegerust met een eigen administratief apparaat. De instellingen studeerden onafhankelijk van elkaar op algemene reclasseringsproblemen. Veel dubbel werk werd gedaan omdat de resultaten in beginsel alleen ter beschikking kwamen van de eigen instelling²³⁵. Van ontwikkelingen en ervaringen van zusterinstellingen werd niet geprofiteerd²³⁶.

Aan het eind van de jaren zestig had de reclassering te kampen met vrij ernstige capaciteitsproblemen als gevolg van een gestage toename van het werk²³⁷. Voor uitbreiding van het aantal reclasserders was geen geld. Bovendien waren geschikte

232 Van Mierlo, *Pressiegroepen*, p. 142 signaleert dit voor het particulier initiatief in het algemeen.

233 Reclassenten mochten zelf aangeven met welke instelling zij in zee wilden gaan.

234 Inv. nr. 560: notulen vergadering kleine directeurenclub, dd. 23-4-1963.

235 Toespraak van NGtR-voorzitter prof. R. Rijksen, dd. 8-6-1968 (opgenomen in jaarverslag NGtR 1967, p. 5-7), p. 6. In het jaar dat Rijksen voorzitter van het Genootschap was geweest was hem opgevallen dat door de afzonderlijk werkende instellingen, werkzaamheden 'drie- of vierdubbel' werden gedaan. Rijksen wees er op dat 'soms door de één [werd] voorbereid, waar de ander al mee klaar is. Ook hier experimenteert soms de één op een gebied waar de ander al ervaring mee heeft.'

236 Inv. nr. 1369: nota over het Organisatie Onderzoek Reclassering, september 1963. Uit het OOR kwam een aantal beleidsaanbevelingen voort, waarvan de opzet van een gemeenschappelijk en uniform registratiesysteem de belangrijkste waren. Zie: inv. nr. 555: brief van het VvRI-bestuur aan de Minister van Justitie, dd. 13-10-1967.

237 Nadat het aantal aanvragen tot voorlichting tussen 1960 en 1965 relatief stabiel was gebleven, had tussen 1966 en 1969 een toename van het aantal aanvragen met 27% plaats. Op de jaarlijkse stijging met gemiddeld zeven procent was de personeelsbezetting niet goed voorbereid. Zie: bijl. handd. TK 1969-1970, kamerstukno. 10 300, hoofdstuk VI (Justitiebegroting 1970), nr. 2 (MvT), p. 12.

kandidaten moeilijk te vinden²³⁸. Binnen de professionele top was er consensus dat dan maar naar een optimale doelmatigheid in het werk gestreefd diende te worden. Aan het eind van 1966 inventariseerden de instellingsdirecties de mogelijkheden tot 'joined action' in de vorm van gemeenschappelijk op te zetten projecten²³⁹. Het was de bedoeling dat een zo groot mogelijk gedeelte van het reclasseringsbudget aan het uitvoerend werk ten goede zou komen.

Het departement van Justitie heeft het denken over de vraag hoe het reclasseringswerk efficiënter ter hand genomen zou kunnen worden, krachtig gestimuleerd. Dit paste binnen het destijds gevoerde overheidsbeleid dat eveneens gericht was op verhoging van doelmatigheid. Het kabinet-De Jong dat in april 1967 was aangetreden zag zich geconfronteerd met een aantal problemen, waaronder forse stijging van publieke uitgaven, loonkosten en inflatie²⁴⁰. Bij ongewijzigd beleid zouden de uitgaven sneller groeien dan het nationaal inkomen²⁴¹. Er moest worden bezuinigd. De overheid lichtte de gehele rijksdienst door, op zoek naar mogelijkheden tot verhoging van de efficiency. Het was logisch dat door de overheid gesubsidieerde instellingen, waaronder de reclassering, hun steentje aan verhoging van de doelmatigheid moesten bijdragen²⁴². Op het departement groeiden de zorgen over de gang van zaken binnen de reclassering. De situatie dat afdelingen van reclasseringsinstellingen onafhankelijk van elkaar werkten, was voor verbetering vatbaar, zo vond men op het departement. De afzonderlijke, relatief kleine reclasseringsbureau's, waren steeds minder in staat om tegemoet te komen aan de nieuwe eisen van het werk. Een nieuwe schaalvergrotingsoperatie lag in de rede²⁴³.

In een onderhoud dat genootschapsvoorzitter R. Rijksen in maart '68 had met de secretaris-generaal van het departement van Justitie, vroeg hij of het ministerie bereid zou zijn om aan een noodzakelijke en aanmerkelijke uitbreiding van het aantal reclasseringsambtenaren mede te werken, indien de instellingen door nieuwe samenwerkingsverhoudingen tot meer efficiency zouden kunnen geraken²⁴⁴. Het Ministerie van Justitie erkende dat personeelsuitbreiding door de toegenomen omvang van het werk noodzakelijk was, maar de resultaten van het organisatieonderzoek reclassering maakten de onderhandelingspositie van justitie bij het

238 Genootschapsvoorzitter R. Rijksen rekende voor dat voor een optimale taakvervulling het aantal beroepskrachten verdubbeld zou moeten worden. Zie: toespraak Rijksen, dd. 8-6-1968.

239 Inv. nr 560: notulen vergadering grote directeurenclub, dd. 10-1-1966. Zie hierover ook de brief van M.E. Tjaden aan de directeurenclub, dd. 29-11-1966, waarin hij de in de directeurenclub gemaakte afspraken bevestigde.

240 Deze coalitie tussen VVD en confessionele partijen was het einde van de Rooms-rode coalitie. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering*, p. 11, zag de Tweede-Kamerverkiezingen van 1967 als het keerpunt van de Verzuiling, nu de verkiezingen een einde maakten aan een halve eeuw pacificatiepolitiek. Het einde van de pacificatiepolitiek maakte het mogelijk om de - in verband met de verzuiling noodzakelijke - ondoelmatige organisatiestructuur van het maatschappelijk middenveld, kritisch te beschouwen.

241 Woltjer, *Recent verleden*, p. 376.

242 SR-CRS, inv. nr. 28, bijlage bij 40e vergadering Sectie Reclassering, dd. 23-10-1968: verslag van de bespreking tussen de Minister van Justitie en de voorzitters en secretarissen van de grote reclasseringsinstellingen, dd. 11-6-1968 ('11-juni-bespreking').

243 *Overzicht betreffende de reclassering, de psychopatenzorg en de gratie over de jaren 1961-1968* Ministerie van Justitie ('s-Gravenhage 1970), p. 13.

244 Verslag '11-juni-bespreking'.

Ministerie van Financiën er niet beter op²⁴⁵. De uitkomst van het OOR vormde aldus aanleiding voor het departement van Justitie om bij de instellingen aan te dringen op een bundeling van krachten. Samenwerking tussen de instellingen moest leiden tot een zo doelmatig mogelijke opvang van de werkvermeerdering. Daarnaast was samenwerking gewenst, omdat een aantal meer fundamentele problemen, voortvloeiend uit de relaties die de reclassering had met strafrechtspleging enerzijds en maatschappelijk werk anderzijds, niet door iedere instelling afzonderlijk kon worden opgelost²⁴⁶.

In juni 1968 had hierover voor de eerste maal een gedachtenwisseling plaats tussen de instellingsbesturen en de Minister van Justitie, C.H.F. Polak²⁴⁷. Het departement had begrip voor de bij een aantal instellingen levende bezwaren tegen intensieve samenwerking, maar het vond dat de overheid:

'(..) vanuit haar verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van een zo goed mogelijk reclasseringsapparaat in Nederland, - welke verantwoordelijkheid mede betrokken is op die voor het bevorderen van een goede strafrechtspleging - aan de efficiency die in deze samenwerking gevonden kan worden, niet zonder meer [kan] voorbijgaan'²⁴⁸.

De minister wees er op dat de overheid voor de komende jaren slechts over beperkte middelen kon beschikken, waardoor slechts in beperkte mate tot uitbreiding van personeel kon worden overgegaan. Het functioneren van de overheid en de door haar instandgehouden instellingen was, bij schaarste van middelen, afhankelijk van efficiency. Voor de reclassering zou dit neerkomen op 'betere hulp aan meer reclassenten, bij in aantal gelijkblijvend personeel en een zakelijker basis waarop uitbreiding van personeel kan worden gevraagd'²⁴⁹.

Noordwijk 1968

De juni-bespreking met de minister werd op 11 en 12 oktober 1968 gevolgd door een conferentie in Noordwijk, waaraan de besturen van de instellingen en vertegenwoordigers van het departement van Justitie deelnamen. Nagegaan werd welke wijze van samenwerking tussen de instellingen mogelijk was en op welke wijze daaraan vorm zou moeten worden gegeven. Men dacht aan een fusie, een federatieve vorm, een soort coalitiemodel of aan *ad hoc* samenwerkingsprojecten. Binnen de reclassering bestonden hierover uiteenlopende gedachten. Het Leger des Heils wees een federatief verband en ook een fusie van de hand. Over coalitievorming kon eventueel gesproken worden, maar verder wilde het Leger niet gaan. Afgezien van de religieuze denominatie van zijn werk, achtte het Leger zijn reclasseringsactiviteiten te zeer verweven met de andere vormen van maatschappelijke dienstver-

245 Inv. nr. 560: notulen vergadering grote directeurenclub, dd. 17-4-1968.

246 MvT justitiebegroting 1970, p. 12. Wanneer iedere instelling zelfstandig positie zou kiezen in de doelstellingendiscussie dan zou dit op z'n minst een ernstige belemmering hebben gevormd voor de ontwikkeling van de reclassering. Zie ook bijl. handd. TK 1968-1969, kamerstukno. 9800, hoofdstuk VI (Justitiebegroting), nr. 2 (MvT), p. 10.

247 Jaarverslag PCRV 1968, p. 8 en verslag '11-juni-bespreking'.

248 *Overzicht betreffende de reclassering, enz. over de jaren 1961-1968*, p. 14.

249 Verslag '11-juni-bespreking'.

lening die het verzorgde. Ook de Meijersvereniging was aanvankelijk niet bereid tot verdergaande samenwerking. In verband met het specialistische karakter van het sociaal psychiatrisch reclasseringswerk wilde de Meijersvereniging niet verder gaan dan de toezegging, dat andere instellingen bij haar om hulp konden komen indien daartoe in concrete gevallen aanleiding was. De PCRV zag haar levensbeschouwelijke grondslag als belemmering voor een algemene fusie. Wel voelde de PCRV voor een federatief verband waarin samenwerking voor wat betreft *public relations*, loonadministratie, opleiding en onderzoek mogelijk was. Het Genootschap en KRV waren beiden voor fusie. De woordvoerder van het Genootschap zei niet te kunnen begrijpen:

'(..) hoe een geestelijke grondslag voor het werk van zodanige invloed kon zijn dat hieruit een verschil in doelstelling voortvloeit'.

De vertegenwoordiger van de KRV geloofde zelfs niet meer in het particuliere karakter van de reclassering:

'Wat in de reclassering gebeurt is niets anders dan het uitvoeren van de wet, door ambtenaren (..)'.²⁵⁰

De instellingen vonden elkaar uiteindelijk in de slotverklaring van de Noordwijkconferentie, waarin de noodzaak van intensiever samenwerking dan tot dan toe in VvRI-verband had plaatsgevonden, werd geformuleerd. Op een zestiental punten zouden de mogelijkheden tot meerdere samenwerking onderzocht gaan worden²⁵⁰. Genootschap en KRV wilden verder gaan dan de federatieve samenwerkingsvorm en zagen een fusie het meest voor de hand liggen. Deze stellingname zette kwaad bloed bij de PCRV. Laatstgenoemde instelling zocht toenadering tot de afdeling reclassering van het Leger des Heils, teneinde de mogelijkheden tot nauwere samenwerking vanuit dezelfde levensbeschouwelijke achtergrond te onderzoeken. In het voorjaar van 1969 bereikten beide instellingen daarover een accoord. Zij verklaarden zich in principe bereid tot samenwerking 'met behoud van ieders eigen doelstelling', voorzover dat de hulpverlening aan de cliënt ten goede zou komen²⁵¹. Daarmee keerden Leger en PCRV zich tegen de stellingname van Genootschap en KRV²⁵².

In het volgende hoofdstuk zullen de toenemende samenwerking en de daaruit voortvloeiende fusie als een aparte episode worden besproken. Hier heb ik slechts willen wijzen op de aanzetten tot een nieuwe schaalvergrotingsoperatie, die kwamen op een moment dat de professionalisering zijn voltooiing had bereikt. De samenwer-

250 Jaarverslag PCRV 1968, p. 3-8. Inv. nr. 560: notulen vergadering grote directieclub, dd. 5-11-1968. Inv. nr. 1627: aantekeningen van H. van den Berg ter voorbereiding op de conferentie in Noordwijk, 11 en 12 oktober, suggereren dat aan de Noordwijkconferentie vooral het niet-functioneren van de VvRI als orgaan van samenwerking ten grondslag lag, naast onduidelijkheid over de plaats van de reclassering in de strafrechtspleging. In inv. nr. 561: notulen vergadering grote directieclub, dd. 9-1-1969, wordt gesteld dat de directie van de instellingen een eigen positie binnen de VvRI zouden behoren te krijgen, om zo het mandaat van de VvRI opnieuw te funderen.

251 Jaarverslag VvRI 1968-1969, p. 16 en jaarverslag PCRV 1969, p.3.

252 Maris, *Tussen roeping en beroep*, p. 90.

king, en daarmee de slechting van de levensbeschouwelijke barrières tussen de instellingen, was het sluitstuk van het in dit hoofdstuk beschreven professionaliseringsproces.

Derde deel

5. De terugtrekende overheid, identiteitsdiscussie en fusie (1968-1976)

Onder de werking van de Reclasseringsregeling 1947 onderging de reclassering een ongekende uitbouw en professionalisering. De banden tussen overheid en particulier initiatief werden flink aangehaald. De eerste tien jaren dat de Reclasseringsregeling 1947 van kracht was, kenmerkten zich door de toenemende inzet van ambtenaren in zowel de voorlichting als de nazorg. De vrijwilliger verdween langzaam maar zeker van het toneel en ook in de zeggenschapsverhoudingen tussen besturen en uitvoerend personeel trad een verschuiving op, in die zin dat uitvoerend werkers meer bevoegdheden naar zich toetrokken. De instellingen streefden naar schaalvergroting door middel van reductie van het aantal afdelingen. Instream van bezoldigde krachten, deskundigheidsbevordering en schaalvergroting werden door het departement gestimuleerd. Sturing vanwege de overheid, rechtstreeks of via de publiekrechtelijke reclasseringsraden, werd door de instellingen geaccepteerd. Aan het einde van de jaren vijftig is een caesuur waarneembaar. Vanaf dat moment kwam de relatie tussen departement en particuliere reclassering in toenemende mate onder druk te staan. In het vorig hoofdstuk ben ik uitgegaan van het professionaliseringsproces als noodzakelijke *voorwaarde* voor de discussie over de plaats van de reclassering ten opzichte van strafrechtspleging en departement. Binnen het professionaliseringsproces onderscheidde ik drie aspecten die aan deze discussie hebben bijgedragen. In de eerste plaats veranderde de visie op het werk zelf. De maatschappelijk werkers wilden zoveel mogelijk volgens hun eigen professionele inzichten werken. Dit kwam, kort gezegd, hierop neer dat zij een vertrouwensbasis met hun cliënt nodig achtten, hetgeen moeilijk was te rijmen met de justitiële taken van de reclassering. Dit had tot gevolg dat een bezinning moest plaatsvinden ten aanzien van de positie van de reclassering *binnen* de strafrechtspleging. De veranderende visie op de hulpverlening maakte dat de doelstelling van de reclassering zich uitbreidde ten opzichte van de meer enge departementale doelstelling. Het departement heeft getracht deze verbreding binnen de grenzen van het redelijke te houden. In de tweede plaats veranderde de samenleving als geheel, hetgeen zijn weerslag had op de reclassering. Het feit dat reclasserders hun opleiding hadden genoten aan sociale academies, maakte de reclassering receptief voor de idealen van de jaren zestig, met bijbehorende kritische houding tegenover gezagsdragende instituties. In de derde plaats deed de professionalisering een behoefte aan professionele autonomie ontstaan, op een moment dat de oorspronkelijke argumenten voor het particuliere karakter van de reclassering hun geldigheid hadden verloren. Het particuliere karakter van de reclassering moest opnieuw worden gefundeerd, nu de gedachte van 'soevereiniteit in eigen kring' vervangen was door een professionele opvatting over het werk. Naast de drie facetten van professionalisering als randvoorwaarden, gaf ik aan dat de hoge werkdruk en de scheefgroeiende verhou-

ding tussen voorlichting en nazorg concrete aanleidingen vormden voor de bezinning.

Moest de reclasseringswerker zijn loyaliteit leggen bij de strafrechtspleging of juist bij de reclassent? Deze vraag stond centraal in de - grotendeels intern gevoerde - identiteitsdiscussie, die haar hoogtepunt beleefde in de periode die door dit hoofdstuk wordt bestreken. Nagegaan zal worden, welke stellingnames mogelijk waren in dit debat. De discussie beïnvloedde de relatie met het departement. Later mengde ook de magistratuur zich in dit debat. Duidelijk zal worden dat de vraag naar de plaats van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging alle overige kwesties op reclasseringsgebied (met name natuurlijk de fusie) beïnvloedde. De omschakeling van een levensbeschouwelijk naar een professioneel fundament van het reclasseringswerk kan als een paradigmaverandering worden opgevat die een toestand van anomie creëerde. Binnen de reclassering werd gezocht naar een nieuwe benaderingswijze van waaruit de grondslagen van het werk en de relatie met de overheid opnieuw moesten worden vastgesteld. Overigens was deze herijkingsoperatie ten tijde van de oprichting van de Algemene Reclasserings Vereniging (ARV) in 1976 nog lang niet ten einde. In de tweede en derde paragraaf zal aandacht worden geschonken aan de departementale beleidsomslag ten aanzien van de particuliere reclassering. In hoofdstuk vier werd duidelijk dat het departement de plaats van de reclassering als onderdeel van de strafrechtspleging trachtte te conserveren door de reclasseringsraden ten opzichte van de instellingen een sterkere positie te geven. In feite probeerde het ministerie het oude, sturende beleid uit de wederopbouwperiode voort te zetten. Tussen 1965 en 1969 lijkt het departement toe te geven aan de instellingen, in zoverre dat het de professionaliteit van de instellingen moest erkennen. De oppositie die de instellingen voerden tegen overheidsbemoeienis, wierp vruchten af, zo valt af te leiden uit de Reclasseringsregeling 1970. De reclasseringsraden verloren hun leidinggevende en controlerende positie; de verantwoordingsplicht van de instellingen tegenover de publiekrechtelijke raden werd vervangen voor een systeem van interne rapportage. Ten aanzien van de fusie wil ik in paragraaf vier duidelijk maken dat ook deze het gevolg was van de professionalisering. Dit blijkt - behalve uit het in het vorige hoofdstuk besproken proces van professionele ontzuiling - vooral ook uit de gelegenheidscoalitie tussen departement en uitvoerend werkers om de fusie tot stand te brengen. De reclasserders aan de basis hebben doelbewust gefungeerd als katalysator van het fusieproces. Door aan te sturen op fusie bewerkstelligden zij de hegemonie van professionele over levensbeschouwelijke opvattingen ten aanzien van het reclasseringswerk. In de laatste paragraaf zal het fusie-proces zelf worden besproken, waarbij de nadruk komt te liggen op de wijze waarop de identiteitsdiscussie van invloed is geweest op de totstandkoming van de ARV. De reclasseringsdoelstelling van de ARV was een compromis, waarmee het departement aanvankelijk niet accoord kon gaan, nu dit te zeer afweek van de traditionele doelstelling van de reclassering. Desondanks denk ik dat de uiteindelijke doelstelling van de ARV onder de gegeven omstandigheden het maximaal haalbare was voor de particuliere reclassering. Uiteindelijk werd de verantwoordelijkheid voor keuzes ten aanzien van het in de identiteitsdiscussie gecreëerde spanningsveld tussen hulpverlening en strafrechtspleging gelegd binnen het uitvoerend werk.

1. Identiteitsdiscussie over hulpverlening en justitiële taken

De reclassering worstelde met haar identiteit¹. Men had er moeite mee dat de reclassering in feite een organisatie was die, zij het op subtielere wijze dan strafrechtspleging of gevangeniswezen, probeerde weer 'nette burgers' te maken van delinquenten². Als gevolg van de professionalisering leken maatschappelijk werk en strafrechtspleging antipoden te worden. Het strafrecht zou primair gericht zijn op bescherming van de samenleving, terwijl het maatschappelijk werk zich met hulpverlening aan het individu bezighield. Voor de reclasseerder was dit, met name in de voorlichtingssituatie, een bron voor beroeps-ethische conflicten³. De door de professionals gecreëerde antithese tussen hulpverlening en strafrechtspleging bleek uit de opvatting dat de op vertrouwen gebaseerde hulprelatie tussen maatschappelijk werker en cliënt nooit te realiseren zou zijn in de door structurele ongelijkheid gekenmerkte machtsverhouding tussen de cliënt en de organen van strafrechtspleging. De fundamentele discussie die hieruit voortvloeide, ging over de vraag of de reclassering nu al of niet (mede) als orgaan van strafrechtspleging moest worden beschouwd. *Grosso modo* waren in het vraagstuk rond de reclasseringsidentiteit drie stromingen te onderscheiden.

De eerste stroming bestond uit aanhangers van een radicale opvatting. Zij vonden dat een reclasseringsambtenaar alleen dan in overeenstemming met de eisen van zijn beroepsethiek kon werken, indien de relatie met justitie verbroken zou worden. Het primaat van de reclasseringstaken moest bij de hulpverlening aan en welzijnsbevordering van de individuele cliënt worden gelegd. Vanuit dit perspectief trad het strafrechtelijk systeem slechts op als leverancier van cliënten. De doelstelling van de reclassering behoorde een geheel eigen karakter te hebben dat, volstrekt onafhankelijk van de strafrechtspleging, vanuit het maatschappelijk werk moest worden geformuleerd. Deze doelstelling kon zelfs contrair zijn aan die van het strafrecht. Reclassering was niet een aanvulling op het strafrecht, maar behoorde daarop een correctie te zijn. Binnen de relatie die de hulpverlener met de reclassent aanging, kon van dwang geen sprake zijn⁴. In de beroepsuitoefening hadden de aanhangers van de 'anti-justitiële' gedachte de neiging het justitiële aspect van hun werk sterk te relativiseren⁵. Zij richtten hun blik in de eerste plaats op andere instellingen van (algemeen) maatschappelijk werk⁶. *In extremis* zou naar opheffing van de reclassering als afzonderlijke organisatie dienen te worden gestreefd, nu een keuze tussen strafrechtspleging en maatschappelijk werk niet te maken was. Zij

1 Snel, *Helpen (z)onder dwang*, p. 62 vond in 1971 dat bijna de helft (47,6%) van de reclasseringsambtenaren van mening was dat zij zich in een rolconflict bevond, omdat de belangen van cliënt en justitie onverenigbaar zouden zijn.

2 *Ibidem*, p. 9. Zie ook de in de inleiding weergegeven opvattingen van R.J.M. Ros.

3 Inv. nr. 1043: samenvatting van gesprek tussen vertegenwoordigers van de reclassering met de Vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer, dd. 23-12-1970.

4 Snel, *Helpen (z)onder dwang*, p. 62 rapporteert dat 48,2% van de reclasseerders zich solidaire met de cliënt voelde.

5 De helft der reclasseerders vond dat de binding met justitie een belemmering was om zich onafhankelijk op te stellen; 65,4% wilde dat de reclassering een zelfstandig, onafhankelijk van justitie werkend, hulpverlenend orgaan zou worden. Zie: Snel, *Helpen (z)onder dwang*, p. 62.

6 Jaarverslag KRV 1971, p. 28 e.v.

zou deel moeten gaan uitmaken van het algemeen welzijnswerk. Het departement van Justitie zou de vervaardiging van voorlichtingsrapportage aan een eigen dienst moeten opdragen⁷. Deze visie was mede ingegeven door de gevoeligheid voor onrechtvaardige maatschappij-structuren die door het strafrecht in stand werden gehouden⁸. Naast Kempe was ook de criminoloog G. Snel een prominent vertolker van deze kritische visie. Het was hun bedoeling dat door een versmelting van de reclasering met het algemeen maatschappelijk werk:

'(..) de zogenaamde kriminaliteit (of de personen die daarvan verdacht worden) zodanig in de maatschappij [zou worden] opgevangen dat strafrechtelijk optreden zoveel mogelijk onnodig wordt'⁹.

De aanleiding tot het contact met de cliënten behoorde niet in de behoeften van het strafrechtelijk systeem te worden gezocht:

'In dit kader zijn delikten geen vereiste meer om hulp te verkrijgen; hoogstens een symptoom van achterliggende, diepergelegen structurele en maatschappelijke problemen en tekorten'¹⁰.

Anderen namen juist het feit dat de reclasering zich op justitiëel terrein bewoog tot uitgangspunt. Het strafrecht was hun werkerrein. Zij redeneerden dat afschaffing van het strafrecht voorlopig nog niet aan de orde zou zijn. De reclaseringsdoelstelling moest gelieerd zijn aan de doelstellingen van het strafrecht. Justitie en reclasering hadden gemeenschappelijke doelstellingen. Het primaire doel van de reclasering behoorde dan ook te zijn, het goed laten functioneren van de justitiabele binnen het strafrechtelijk systeem en ervoor te zorgen dat deze niet recidiveerde. De identiteit en doelstelling van de reclasering moesten worden gezocht in een loyale houding tegenover de strafrechtspleging¹¹. De doelstelling van de hulpverlening aan justitiabelen was speciale preventie. In tegenstelling tot aanhangers van de eerste stroming beperkten zij hun (mildere) kritische blik op het functioneren van het strafrecht en richtten zij deze niet op de samenleving als geheel. Loyale medewerking aan de strafrechtspleging werd hier met geheel andere argumenten verdedigd dan tijdens de verzuiling. Deze groep benadrukte het verschil tussen reclasering en algemeen maatschappelijk werk, door te wijzen op het bijzondere karakter van hun werk, dat als gevolg van de betrokkenheid bij de strafrechtspleging bestond¹². De dwang die het werken in justitieel verband met zich meebracht, leidde echter niet tot een principeel verschil met andere vormen van hulpverlening, nu volstreekte vrijheid ook daar een fictie was. Binnen zekere grenzen

7 In deze zin: Kempe, 'Het een of het ander', p. 195. Zie ook: Fokkens, 'Doelstellingen van reklassering', p. 81.

8 Van de reclaseringssambtenaren was 88,8% van mening dat de reclasering te weinig deed aan de aanpak van structurele oorzaken van criminaliteit. Zie Snel, *Helpen (z)onder dwang*, p. 63.

9 Bert Snel, 'Alternatieven voor de Nederlandse reclasering', *Proces* (1975) 14-17, p. 15.

10 *Ibidem*, p. 16.

11 Van de reclasseerders vond 59,6% dat de reclasering er niet alleen was in het belang van de cliënt, maar ook om de maatschappij beter te beschermen. Zie: Snel, *Helpen (z)onder dwang*, p. 63.

12 Jaarverslag KRV 1971, p. 28 e.v.

hoefde enige mate van dwang geen belemmering te vormen voor een effectieve hulpverlening¹³.

Tussen deze uiteenlopende gezichtspunten was een grote middengroep, waarin de uitersten in vele nuances aanhang vonden¹⁴. Juist deze groep viel ten prooi aan twijfel over de identiteit van de reclassering, zodat met recht van een 'identiteitscrisis' kan worden gesproken¹⁵. De tussengroep probeerde de bestaande situatie tot uitgangspunt te nemen die bestond uit individuele hulpverlening in een justitieel werkveld. L.H.C. Hulsman¹⁶ drukte het zo uit dat de reclassering de brokken, veroorzaakt door strafrechtelijk optreden, door middel van de nazorg moest zien te herstellen en door middel van de voorlichting zoveel mogelijk moest zien te voorkomen. Hij merkte op dat de werkzaamheid van de reclassering binnen het justitieel kader in de praktijk, 'in het bijzonder was toegespitst op speciaal preventieve aspecten'¹⁷. Door de immanente tweeslachtigheid van het reclasseringswerk moest deze groep schipperen tussen hulpverlenings- en justitiële taken. De 'zwijgende meerderheid' was gebaat bij een compromis, waarin de reclassering een brug vormde tussen het strafrechtelijk systeem en de samenleving. Op een in mei 1975 te Den Bosch gehouden bijeenkomst koos meer dan tweederde van de honderd aanwezige ambtenaren voor dit 'brugmodel'¹⁸. Th. H. van Haaren, hoofdredacteur van het tijdschrift *Proces* en sinds 1953 secretaris van de Leeuwarder reclasseringsraad, betuigde zijn adhesie met deze tussenoplossing:

'Zo zijn er [...] aanwijzingen, dat rechterlijke macht en reclassering geen tegenspelers behoeven te zijn, maar vanuit hun eigen disciplines [...] zoeken naar samenwerking. Hulpverlening die er mede toe bijdraagt recidive te voorkomen is toch ook heel wat doelmatiger dan strafsoorten die het conflict tussen individu en maatschappij niet oplossen, maar wel de delinquent in een situatie brengen, die herhaling van misdrijf in de hand werkt'¹⁹.

Met het op gang komen van het fusieproces werd al snel duidelijk dat men, met het oog op vaststelling van de doelstelling van de op te richten reclasseringsvereni-

13 Fokkens, 'Doelstellingen van reclassering', p. 78-80.

14 Snel, *Helpen (z)onder dwang*, p. 63 vond dat 85,4% van de reclasseringsambtenaren van mening was dat zowel reclassering als justitie er belang bij hadden om recidive te voorkomen en te voorkomen dat de cliënt zo min mogelijk schade veroorzaakte (symbiose!); 83,7% vond dat reclassering kort te omschrijven was als dienstverlening aan cliënt, justitie en samenleving.

15 Jaarverslag KRV 1971, p. 28 e.v.

16 Lodewijk Henri Christiaan Hulsman (geb. 8-3-1923 te Kerkrade) studeerde in 1948 af in Leiden. Tussen 1949 en 1955 werkte hij op het Ministerie van Defensie, waarna hij overstapte naar het departement van Justitie. In 1963 werd hij hoogleraar strafrecht en criminologie aan de EUR. Hulsman is ondermeer voorzitter geweest van de KRV, van de werkgroep decriminalisering van de Raad van Europa. Hij was lid van het curatorium van de politie-academie en bestuurslid van de *Société Internationale de Défense Sociale* en de *Association internationale de droit pénale*.

17 L.H.C. Hulsman, 'Reclassering en strafrecht', *Menswetenschappen* (Amsterdam 1971) 64-79, p. 69 en 75, zag drie strafdoelen: conflictoplossing, generale en speciale preventie. De bijdrage van de reclassering aan realisatie van deze strafdoelen bleef beperkt doordat haar werkzaamheid vrijwel geheel bestond uit pogingen de schade, veroorzaakt door andere organen van strafrecht te herstellen.

18 Van Haaren, 'De reclassering in een veranderende samenleving', p. 429.

19 *Ibidem*, p. 431.

ging, uit de ontstane impasse moest zien te komen. De structureringsgroep die het fusieproces begeleidde, installeerde de 'commissie plaatsbepaling', die eind 1970 een discussienota uitbracht. Vervolgens kreeg de 'commissie identiteit' opdracht om op basis van die discussienota en de reacties daarop, te komen tot een herformulering van de identiteit van de reclassering²⁰. In maart 1972 verscheen het rapport *De identiteit van de reclassering*, waarin de hieromtrent bestaande verschillende denkbeelden werden geanalyseerd. Vastgesteld werd dat de doelstellingen van de reclassering zich als gevolg van de professionalisering hadden gewijzigd. De reclassering behoorde te worden gezien als een instantie met een 'geheel zelfstandige verantwoordelijkheid binnen de strafrechtspleging'. Justitie en reclassering waren *nevengeschikte partners*²¹. Uit de reacties die op de nota binnenkwamen, bleek dat eensgezindheid bestond over het belang van de band tussen particuliere reclassering en strafrechtspleging²².

Door te kiezen voor een plaats in de directe nabijheid van het strafrecht was de reclassering in staat om de strafrechtspleging kritisch te volgen. Voor het eerst werd deze 'maatschappij-kritische' doelstelling geëxpliciteerd als afzonderlijke taak van de reclassering. Vanuit een geheel nieuwe doelstelling en optiek wenste men de relatie met de strafrechtspleging in stand te houden²³. In de voorgaande periode, vanaf de eeuwwisseling, had de reclassering altijd loyaal meegewerkt aan verwezenlijking van speciaal preventieve doelstellingen. Vanuit de nieuwe oriëntatie werd beoogd zoveel mogelijk aandacht te geven aan de individuele belangen van de cliënt, onder meer door actief te streven naar een verdere humanisering, en waar mogelijk terugdringing, van het strafrecht²⁴. In paragraaf vijf zal aan de orde komen het feit dat het departement grote moeite had met de expliciete opname van 'sociale actie' als reclasseringsdoelstelling.

Reclasseringsidentiteit en voorlichtingsrapportage

De ethische spanning tussen functie (reclasseringsambtenaar) en beroep (maatschappelijk werker) kwam vooral naar voren in de voorlichtingsrapportage. Gaandeweg

20 Jaarverslag VvRI 1970. De identiteitscommissie werd op 24-2-1971 geïnstalleerd door de structureringsgroep.

21 Inv. nr. 1631: nota *De identiteit van de reclassering*, p. 4.

22 Inv. nr. 1631. De PCRv en de KRV stelden dat de reclassering zich van andere welzijnsinstellingen onderscheidde door de band die ze had met justitie. Ook de raden en de rijksreclasseringsambtenaren waren van mening dat de reclassering haar identiteit, doelstellingen en middelen ontleende aan het justitiële werkveld en de formele betrekkingen met departement en strafrechtspleging. Alleen de - niet meefuserende - CAD's stelden zich op het standpunt dat de reclassering te kampen had met een inconsistente identiteit, die verholpen zou kunnen worden door 'fusie met het algemeen welzijnswerk'.

23 P.A. Schaafsma, directeur van de SRI was van mening dat de reclassering onderdeel was van de strafrechtspleging. Zie: Th. Schouw, 'Mr P. Schaafsma: "Justitie vaak milder dan het grote publiek"', *KRI* (1974), nr. 4, p. 11. Pieter Anne Schaafsma (geb. 11-2-1941 te Leeuwarden) studeerde rechten aan de Vrije Universiteit. Tussen 1966 en 1970 was hij wetenschappelijk medewerker strafrecht aan de VU en bestuurslid van de PCRv. In november 1970 werd hij directeur van de PCRv. Aansluitend werd hij fusiecoördinator en vervolgens directeur van de SRI respectievelijk ARV tot februari 1978.

24 Fokkens, 'Doelstellingen van reclassering', p. 83. Zie ook: inv. nr. 672: reactie van de VvRI op de justitiebegroting 1972, dd. 21-10-1971.

werd in de rapporten, naast de gebruikelijke informatie over de persoon van de dader, meer aandacht besteed aan sociaal-psychische en sociale gedragsdeterminanten. Naar nieuw inzicht behoorde de voorlichting niet slechts te bestaan uit het leveren van allerhande gegevens betreffende de justitiabele, maar moest zij een totaalbeeld geven van betrokkene in zijn levenssituatie²⁵. Binnen de reclassering maakte de visie op het doel van voorlichtingsrapportage een dialectische ontwikkeling door. Aanvankelijk was voorlichting bedoeld om de rechterlijke macht zo adequaat mogelijk voor te lichten over de *persoon* van de dader. Later kwam hierop kritiek: de voorlichting moest geschreven worden in het belang van de dader. Volgens deze zienswijze verhielden objectieve voorlichting en hulpverlening zich tot elkaar als water en vuur. In de synthetische opvatting werd voorlichting begrepen als een onderdeel van de hulpverlening²⁶. Binnen de reclassering gingen stemmen op de voorlichtingsrapportage op te vatten als een 'sociale verdediging, zoals de advocaat de juridische verdediging op zich neemt'. De maatschappelijk werker behoorde in principe achter zijn cliënt te staan:

'(..) de reclassering [moet] zich aansluiten bij de belevingswereld van de man zelf. Dat kan erg ver gaan, zelfs zo ver dat je moet kiezen tegen justitie. Als de cliënt zegt: "Geen voorlichtingsrapport", dan moet je dat ook niet doen'²⁷.

De visie op voorlichting als vorm van hulpverlening en het feit dat in de voorlichtingsfase het perspectief verschoof van de persoon van de dader naar zijn omgeving, leidden in de optiek van de rechterlijke macht tot een afname van de bruikbaarheid van de voorlichtingsrapportage. Onder leden van de rechterlijke macht ontstond onvrede over de voorlichtingsrapportage, omdat deze niet meer in eerste instantie ten behoeve van de rechterlijke macht plaatsvond²⁸.

Met name de Haagse rechter prof. W.F.C. van Hattum ergerde zich aan de pogingen tot integratie van hulpverlening en voorlichting²⁹. De voorlichtingsopdracht in art. 147 WvSv was ondubbelzinnig en sprak in elk geval niet van hulpverlening, zo vond hij³⁰. De reclasseringsambtenaar moest een onpartijdig, onbe-

25 Inv. nr. 662: brief van het VvRI-bestuur aan de Minister van Justitie, dd. 5-5-1966.

26 Inv. nr. 672: VvRI-commentaar op de justitiebegroting 1971. De hulpverlening begon bij het eerste contact tussen verdachte en reclasseringsambtenaar. 'In dit continue proces vormden beslissingen van OM en rechter veelal een kunstmatige caesuur [...] met een niet zelden schadelijk effect'. Deze opvatting betekende overigens *en passant* een keuze voor het in één hand houden van voorlichting en nazorg.

27 L.J.F. Friederichs 'Reclassering en sociale rapportage in strafzaken', *Tijdschrift voor Maatschappelijk werk* (1971), p. 1 e.v. Het citaat is ontleend aan het interview met G. Snel in *KRI* (1975), nr. 2, p. 3-4.

28 Verslag '11-juni-bespreking'. Verschillende malen uitten officieren van justitie in hun requisitoiren, kritiek over de reclassering. Zie bijv: 'Justitie-officier verwijt reclassering onjuiste rapportage', *De Volkskrant*, 23-6-1970 en 'Inlichtingen geweigerd. Officier haalt uit naar reclassering', *De Volkskrant*, 21-5-1975.

29 W.F.C. van Hattum, 'De reclassering in Nederland gezien uit het oogpunt van de rechterlijke macht', *MvBR* (1968) 3-13, p. 7, 9. Zie voor een verslag van het optreden van Van Hattum bij de beëdiging van een reclasseringsambtenaar op 11-8-1970: W.F.C. van Hattum, 'Voorlichtingsrapportage', *MvBR* (1970) 212-213.

30 W.F.C. van Hattum, 'Gerechtsvoorlichting door de reclassering', *Nederlands Juristenblad* (1972) 637-647, p. 638.

vooroordeeld rapport schrijven. Naar zijn mening had de overheid een grote misgreep gedaan door het sociale academie-diploma voor reclasseringsambtenaren verplicht te stellen³¹. Hij wees er op dat, indien de ontwikkeling zich zou doorzetten, de reclassering bezig was haar eigen graf te graven, waaraan hij toevoegde: 'En dat is misschien ook wel de bedoeling van het streven van de avant-gardisten in de reclassering'³².

Ook op het departement groeide de zorg over het functioneren van de reclassering³³. De hoofdafdeling reclassering kreeg klachten dat maatschappelijk werkers zich weinig aan de reclasseringsraden gelegen lieten liggen en dat de rijksreclasseringsambtenaren 'gefrustreerd moesten toezien hoe de particuliere clubs hun eigen ordeloze gangetje gaan'. Op reclasseringsinspecteur Goedemans maakte de particuliere reclassering een chaotische indruk:

'Als relatieve buitenstaander krijg je de indruk "ze doen maar". Rapporten komen te laat; het Openbaar Ministerie is in het algemeen niet ontevreden maar er komen toch regelmatig klachten over de kwaliteit van voorlichtingsrapporten. Ze zijn onjuist, summier, eenzijdig of getuigen van ondeskundigheid. [...] Dat soort dingen komt de laatste jaren teveel voor, waardoor de rechterlijke macht en het O.M. hun reserves krijgen. Soms spreekt er uit een rapport een zodanige identificatie met de delinquent, dat de zorgvuldigheid op de tocht komt te staan'³⁴.

Duidelijk is dat de oriëntatie van de reclassering verschilde van die van de rechterlijke macht en dat die kloof gedicht moest worden³⁵. Naar aanleiding van het artikel van Van Hattum, dat exemplarisch was voor de stemming binnen de rechterlijke macht, riepen instellingsdirecteuren samen met staatssecretaris K. Wiersma op tot een dialoog tussen reclassering enerzijds en staande en zittende magistratuur anderzijds, waarin de visies op de voorlichtingsrapportage besproken moesten worden³⁶. De basis voor de gesprekken werd - naast het artikel van Van Hattum -

31 Van Hattum, 'Gerechtsvoorlichting', p. 639.

32 *Ibidem*, p. 642-643.

33 Inv. nr. 1895, brief van de directie TBR en Reclassering aan de voorzitter van de reclasseringsraad Amsterdam, dd. 6-8-1975, geeft uiting aan de departementale verontrusting. Het departement stelde dat de reden waarom de reclassering van maatschappelijk werkers gebruik maakte, was gelegen in het feit dat de strafrechtspleging niet zonder gedragswetenschappelijke inzichten kon.

34 Geciteerd in *KRI* (1975), nr. 10, p. 5. In de brief aan de Amsterdamse reclasseringsraad (inv. nr. 1895) stelde Goedemans: "'Pleidooien" voor de verdachte maken de reclassering alsmede de door haar uitgebrachte rapporten ongeloofwaardig, evenals daarin opgenomen opmerkingen over "de kapitalistische maatschappijstructuur", waarvan de verdachte dan de dupe zou zijn. Daargelaten de vraag of dergelijke conclusies in bepaalde gevallen gegrond kunnen zijn, kunnen noch de verdachte, noch de rechterlijke macht met dergelijke opmerkingen ook maar iets beginnen'.

35 Aldus vooral Van Hattum in een aantal artikelen in *Proces*. Zie ook J.M. van Bemmelen 'Het Genootschap' op 12 november 1823 opgericht' *Proces* (1973) 217-229, p. 228. Zeer helder is deze controverse beschreven door A. v.d. Feen. in *Proces* (1971), p. 3 en *Proces* (1969), p. 11 en 69.

36 Dat het artikel van Van Hattum de stemming juist weergaf, wordt ook gesteld in inv. nr. 1826: *Rapport van de begeleidingscommissie inzake aanvragen van voorlichtingsrapporten* ('s-Gravenhage juni 1976), p. 5-8, 18. Op de rapporten van de Commissie Moons die zich bezighield met de verhouding tussen reclassering en magistratuur, kwam een aantal reacties vanuit de magistratuur binnen waarin de wenselijkheid van onderbrenging van de voorlich-

gevormd door de discussienota's van de commissie-Moons³⁷ over de relatie tussen rechterlijke macht en reclassering³⁸. In een reactie op de nota's van de commissie-Moons, gaf de VvRI te kennen dat de reclassering 'verzoeken' om voorlichtingsrapporten vanuit de rechterlijke macht steeds honoreerde, in een sfeer van 'horizontaliteit en kollegialiteit'. Bij de opstelling van het rapport echter, vermeldde de maatschappelijk werker steeds datgene wat toelaatbaar was voor zijn cliënt. Andermaal werd benadrukt dat er géén scheiding bestond tussen voorlichting en hulpverlening en dat reclasseringsinterventie een continu proces was, waarin voorlichting en hulpverlening slechts temporeel van elkaar verschilden³⁹. De algemeen binnen het OM levende bezorgdheid over de neiging tot onderschikking van voorlichting aan hulpverlening kon niet worden weggenomen⁴⁰.

Afkondiging voorlichtingsstop

Voor een deel zijn de onvrede met en de rebellie tegen de voorlichtingsrapportage verklaarbaar uit het structurele personeelsgebrek dat de reclassering parten speelde. De instellingen verweten het ministerie dat het te weinig tegemoet kwam aan de behoefte aan meer personeel⁴¹. Deze kritiek was niet helemaal terecht. Er zijn wel degelijk pogingen ondernomen om de scheefgetrokken verhouding tussen voorlichting en nazorg te normaliseren, ook al ging het hierbij niet om structurele oplossingen⁴². Onaangenaam verrast was het ministerie over een schrijven dat de besturen van de reclasseringsinstellingen medio 1970 naar de afdelingen deden uitgaan - de 'rode-lijnbrief'-, waarin zij de ambtenaren machtigden:

'(..) om binnen het totaal van hun werkzaamheden prioriteit te verlenen aan de hulpverlening boven de rapportering'.

ting onder justitie werd bepleit. Hiermee zou objectiviteit in de rapportage zijn gewaarborgd.

37 C.M.J.A. Moons (geb. 30-5-1917) begon na voltooiing van zijn rechtenstudie in Nijmegen, zijn loopbaan in 1940 bij het openbaar ministerie. In 1961 werd hij benoemd tot advocaat-generaal bij de Hoge Raad. Vanaf 1965 was hij president van de Hoge Raad.

38 Bijlagen 2 en 3 van het *Rapport van de begeleidingscommissie inzake aanvragen van voorlichtingsrapporten*. Het eerste rapport dateert van 26-10-1971. De tweede nota van de commissie-Moons werd gepubliceerd in het februari-nummer van *Proces* 1972. Van een historisch juiste opvatting getuigt de passage: 'De positie is niet die van "verlengstuk van de justitie" [...] De gedachte dat de reclassering een zodanig verlengstuk zou zijn is weliswaar door feitelijke ontwikkelingen ontstaan en bestaat nog, maar zij is niettemin onjuist. Ofschoon de wetgever in 1912 een beeld voor ogen stond waarbij de reclassering zowel hulp zou verlenen als gedragscontrole zou uitoefenen, is [...] dit laatste element [...] geschrapt. Dit overigens destijds zeer tot spijt van de reclassering. Enkele jaren later (1917) vonden de Minister van Justitie en de reclassering elkaar toch en accepteerde de reclassering de rol van 'gedragscontroleur'.

39 Inv. nr. 1826: VvRI-reactie op de tweede nota van de commissie-Moons, dd. 18-4-1974.

40 *Rapport van de begeleidingscommissie inzake aanvragen van voorlichtingsrapporten*, p. 15.

41 Jaarverslag PCRV 1969, p. 11.

42 In 1969 en 1970 was geld vrijgemaakt voor een formatie-uitbreiding met 25%. Rijksreclasseringsambtenaren kregen in 1969 opdracht om bij te springen in de voorlichtingsrapportage. Op bescheiden schaal kon de reclassering free-lance rapporteurs inzetten. Ook de ont-heffing - per 1-2-1970 - van de gedragsrapportage moest werkdrukverlichting brengen.

Dit betekende dat de ambtenaren slechts dat deel van hun werktijd met rapportage vulden dat overbleef na aftrek van de tijd die met hulpverlening was gemoeid⁴³. Minister C.H.F. Polak was hierover verbolgen. Het was hem bekend, zo schreef hij, dat het accent in de voorbije jaren meer dan gewenst op de voorlichting was komen te liggen, maar hij had zijn goede wil getoond. De afgekondigde maatregel achtte hij dan ook buiten proportie. Hij wees erop dat de besturen deze beslissing achter zijn rug om hadden genomen en dat de belangen van de justitiabelen geschaad zouden worden, wanneer de instellingen zich niet voldoende van hun voorlichtende taak kweten. De 'staking' in de voorlichting kwam op een moment waarop zich een daling in het aantal gedetineerden voltrok. De minister hield de instellingen voor dat die daling voor een deel was toe te schrijven aan de goede voorlichtingsrapportage. Door te volharden in de weigering om prioriteit te geven aan de voorlichting zouden de instellingen zichzelf in de vingers snijden⁴⁴.

Het incident rond de voorlichtingsstop is moeilijk op zijn merites te beoordelen. De opvatting van de reclassering over de voorlichting kenmerkte zich in deze periode vooral door ambivalentie, welke leek te worden versterkt door de vraag in hoeverre departement en rechterlijke macht zeggenschap hadden over de particuliere reclassering. Bevreemdend - en in schijnbare tegenspraak met de rode-lijnbrief - was dat, toen het departement aan OM en rechterlijke macht had verzocht om terughoudendheid bij aanvragen tot onderzoek 'naar de persoonlijkheid van de dader', de particuliere instellingen protesteerden. Ofschoon de reclassering zeer veel moeite had met de voorlichting en deze taak te zwaar vond, was het niet aan het departement om terughoudendheid in het aanvraagbeleid te bepleiten, aangezien voorlichting gelegenheid bood om al in de fase vóór de veroordeling met hulpverlening te beginnen⁴⁵. Bezien in het licht van de voorlichtingsstop lijkt deze redenering een gelegenheidsargument, waarmee slechts uitdrukking werd gegeven aan het gevoel dat het departement zich niet behoorde te bemoeien met reclasseringsaangelegenheden. Niet het departement, maar de reclassering zelf was de aangewezen instantie om oplossingen voor de scheve verhouding tussen voorlichting en nazorg te vinden.

Departementale visie op de plaats van de reclassering

De oorzaak van de omstandigheid dat de particuliere reclasseringsdoelstelling vanaf het einde van de jaren vijftig geleidelijk minder overeenstemming met de departementale reclasseringsdoelstelling ging vertonen, lag in ontwikkelingen binnen het particulier initiatief. Het departement zelf was veel stabielier in zijn opvattingen en hield vast aan de oorspronkelijke plaats van de reclassering binnen de straf-

43 Inv. nr. 561: notulen vergadering kleine directeurenclub, dd. 12-3-1970.

44 Inv. nr. 1443: circulaire van de Minister van Justitie aan de reclasseringsraden, dd. 4-6-1970. Zie ook inv. nr. 1604: de reactie van VvRI-voorzitter H. Kuijper, aan de Minister van Justitie, dd. 2-7-1970, waarin hij erkent dat bij de vaststelling voor de richtlijnen voor de beperking van de voorlichtingsrapportage, fouten zijn gemaakt, onder meer door het departement buiten de bespreking te houden.

45 Inv. nr. 672: VvRI-commentaar op de justitiebegrotingen 1970 en 1971.

rechtspleging door de reclassering te blijven zien als orgaan van strafrechtspleging⁴⁶. Reclassering en strafrechtspleging onderhielden volgens het ministerie een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie⁴⁷. Volgens het departement kwam het identiteitsvraagstuk in globale trekken hier op neer dat twee opvattingen ten aanzien van de gerichtheid van de reclasseringshulpverlening mogelijk waren. In de eerste opvatting richtte hulpverlening zich op de gehele sociale problematiek van reclassenten. Strafrechtelijke interventie was slechts de min of meer toevallige aanleiding om met de hulpverlening te beginnen. Uit deze visie vloeide een bredere doelstelling voort, die leidde tot grensvervaging met de werkterreinen van instellingen van welzijnszorg. Volgens de andere opvatting was hulp gericht op de problemen die voortvloeiden uit het justitieel ingrijpen. In dit geval was het contact met het justitiële apparaat niet slechts de aanleiding, maar tevens uitgangspunt van het werk. Deze zienswijze had de voorkeur van het departement⁴⁸.

Reclasseerders koesterden vooral bezwaren tegen het dwangmatige karakter van de relaties die men in het kader van de VV en VI aanging, alsmede tegen de openheid die in de voorlichtingsrapportage door justitiële instanties van hen werd verlangd. Herhaaldelijk wees het departement er op dat aan maatschappelijk werk in justitieel verband bijzondere eisen werden gesteld. Deze eisen brachten met zich mee dat een aantal leidende principes van het maatschappelijk werk, zoals vrijwilligheid en beslotenheid van de relatie tussen maatschappelijk werker en cliënt, niet zonder meer van toepassing konden zijn. In een gesprek tussen staatssecretaris K. Wiersma en de Nederlandse Vereniging van Maatschappelijk Werkers (NVMW) in 1970, stelde eerstgenoemde dat de discrepantie tussen beroepsopvatting en functievervulling een probleem was dat de reclassering zelf had opgeworpen. Hij erkende dat er verschillen waren tussen maatschappelijk werkers die binnen justitieverband werkten en daarbuiten. Wiersma voegde daar evenwel aan toe dat de functie van de reclasseerder duidelijk omschreven was in de wetgeving. Van NVMW-zijde werd daartegenover gesteld dat de kennis en vaardigheden van de maatschappelijk werker waren ingebed in een mens- en maatschappijvisie. Indien de overheid binnen het strafrecht van de diensten van maatschappelijk werkers gebruik wenste te maken, dan moest deze visie op mens en samenleving voor lief worden genomen. In feite propageerde de NVWM een *package deal*, waarin maatschappelijk werkers diensten verleenden aan de strafrechtspleging, en de straf-

46 Verslag '11-juni-bespreking'. Zie ook: inv. nr. 218: circulaire van Staatssecretaris van Justitie K. Wiersma, dd. 10-6-1970, over samenwerking tussen kinderbescherming, reclassering en gevangeniswezen. Het departement had geen boodschap aan de groeiende behoefte van de instellingen aan een zo groot mogelijke autonomie, concludeerde genootschapsmedewerker M. van Engelen in zijn brief van 3-9-1970 aan C.J.J. Laken, directeur van het NBvR, naar aanleiding van deze circulaire.

47 Inv. nr. 1043: departementale notitie ten behoeve van het overleg met vertegenwoordigers van de reclasseringsverenigingen, dd. 22-6-1970 en inv. nr. 568: verslag.

48 Mocht het nodig zijn dan kon altijd nog worden verwezen naar gespecialiseerde welzijnsinstellingen, zo werd gesteld in bijl. handd. TK 1972-1973, kamerstukno. 12 000, hoofdstuk VI (Justitiebegroting 1973), nr. 2 (MvT), p. 15-16.

rechtspleging op haar beurt maatschappelijk werkers kon betrekken onder voorwaarde dat hun beroepsopvattingen werden gerespecteerd⁴⁹.

Het departement realiseerde zich wel dat de problemen die de emancipatiewens van de reclasseringsambtenaren met zich meebracht om een oplossing vroegen, teneinde het inmiddels reëel geworden gevaar van een scheuring tussen reclassering en strafrechtspleging te bezweren⁵⁰. Hierbij werd gedacht aan een vernieuwing van de reclasseringsraden. De raden moesten de - onontkoombare - integratie tussen maatschappelijk werk in justitieel verband en de samenwerking in regionaal verband met andere vormen van sociale dienstverlening gaan begeleiden⁵¹.

Op het Ministerie van Justitie hoopte men dat de uitkomst van het debat een keuze voor behoud van aansluiting bij het strafrecht zou zijn, hetgeen in zijn optiek ook mede in het belang van de justitiabele was⁵². De instellingen werden er van departementszijde aan herinnerd dat de reclassering qua organisatie en ontwikkeling in het verleden veel profijt had gehad van haar bereidverklaring om, door middel van voorlichting en 'toezicht', een andere bejegening van de delinquent door justitie mogelijk te maken. De reclasseringsdoelstelling van hulpverlening aan de delinquent had 'mede dankzij formele banden met justitie vorm en inhoud gekregen.' De boodschap vanuit het departement was dat de reclassering het nest waaruit ze was voortgekomen, niet mocht verloochenen. Uitdrukkelijk werd gesteld dat de reclassering zo belangrijk was geworden voor de strafrechtspleging dat beide in elkaars nabijheid moesten (blijven) functioneren. Rechter, OM en gevangeniswezen vervulden strafrechtelijke deeltaken, waarbij informatie over de justitiabele onontbeerlijk was. De deeltaak van de reclassering was verschaffing van die informatie. Daarnaast en tegelijkertijd moest de reclassering de door de justitiële ingreep ontstane schade zoveel mogelijk beperken. Wanneer een justitiabele anderszins hulp nodig had in zijn sociaal functioneren, dan werd deze door een maatschappelijk werkorganisatie, 'maar beslist niet noodzakelijkerwijze de reclassering', geboden⁵³. Een eventueel opgaan van de reclassering in de algemene welzijnszorg zou voor de strafrechtspleging neerkomen op 'het prijsgeven van een betrekkelijk nauwkeurig, voor een bepaald doel gevormd werktuig'⁵⁴.

49 Inv. nr. 1604: verslag van gesprek tussen vertegenwoordigers van de NVMW en K. Wiersma, Staatssecretaris van Justitie, dd. 10-9-1970. Bij de bespreking waren A.J.J. Goedemans (hoofd van de Hoofdafdeling TBR en Reclassering) en loco secretaris-generaal E.J. Hoogenraad aanwezig. Zie over de *package-deal*-idee ook G. Mensinga, 'Rechterlijke macht en reclassering', *MvBR* (1968) 49-56, p. 51.

50 Zo gaf de - verderop te bespreken - 'open brief-actie', aanleiding tot ongerustheid op het departement. De indruk was gewekt dat '(...) reclasseringsambtenaren hun werkzaamheden willen losmaken van die van de andere functionarissen, betrokken bij het geheel van de strafrechtspleging.' Zie: inv. nr. 1043: departementale notitie ten behoeve van het overleg met vertegenwoordigers van de reclasseringsverenigingen, dd. 22-6-1970.

51 Ibidem.

52 MvT justitiebegroting 1973, p. 16.

53 Inv. nr. 1631: reactie op identiteitsnota, tot stand gekomen in overleg tussen de rijksreclasseringsambtenaren, de secretarissen van reclasseringsraden en medewerkers van de hoofdafdeling reclassering, dd. 5-10-1972.

54 *Brabants Dagblad* 11-6-1974. Staatssecretaris J.F. Glastra van Loon zei dit in de toespraak die hij hield ter gelegenheid van de opening van het Landelijk Bureau van de SRI, op 11-6-1974. Uit een in *KRI* (1975), nr. 10, gepubliceerd interview met Goedemans over de ARV-statuten blijkt dat het departement van de reclassering eiste dat de primaire taken

2. De verhouding tussen het departement en de particuliere reclassering; toenemende autonomie voor de reclassering

Evenals Fokkens bracht ik de onzekerheid ten aanzien van de plaats van de reclassering in verband met de professionalisering. De emancipatie van de reclassering ten opzichte van de strafrechtstoepassing bracht met zich mee dat de reclassering een aantal taken die voorheen door het departement waren verzorgd, in eigen beheer wilde uitvoeren. In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat het departement hier aanvankelijk weinig voor voelde. Tot het einde van de jaren zestig functioneerde de reclassering - met name onder de Reclasseringsregeling 1947 - in toenemende ondergeschiktheid aan het departement. Zolang overeenstemming bestond (tot het eind van de jaren vijftig) over de taken van de reclassering binnen de strafrechtstoepassing, werd die ondergeschiktheid niet als hinderlijk ervaren. Met het groeien van de twijfel over de positie van de reclassering in de strafrechtspleging, namen echter ook de fricties tussen overheid en particuliere reclassering toe. Aanvankelijk werd van departementszijde - met het oog op behoud van de reclassering in de strafrechtspleging - geprobeerd de autonomie van de instellingen binnen de perken te houden. Aan het eind van de jaren zestig moest het departement deze opstelling echter wijzigen. Een aantal verantwoordelijkheden werd noodgedwongen aan de instellingen overgedragen⁵⁵. Dit verklaart de vaststelling van Y. Baudoin die signaleerde dat de departementale houding jegens de reclassering in de jaren zestig steeds meer een non-directief karakter kreeg, ondanks volledige overheidssubsidiëring⁵⁶. Hij had gelijk voorzover het gaat om de periode na 1968. Het herwinnen van een deel van de autonomie van de instellingen kwam op een aantal manieren tot uitdrukking. In de volgende paragraaf zal blijken dat de functie van de reclasseringsraad zich wijzigde. Op deze plaats zullen de vervanging van de gedragsrapportage door een eigen rapportagesysteem, het bepalen van de duur van de hulpverleningsrelatie door de instelling zelf en de verandering van de sfeer waarin departement en reclassering overleg voerden, worden besproken.

Vervanging van gedragsrapportage voor interne registratie

De gedragsrapportage, die instellingen verplicht waren aan de raden te zenden, werd min of meer gezien als hoeksteen van de overheidscontrole op verrichtingen van het particulier initiatief. De instellingen hadden er echter veel werk aan en hadden het gevoel dat zij verantwoording moesten afleggen. Op 12 november 1969 installeerde de VvRI een commissie die zich onder voorzitterschap van J.P.

gedaan bleven worden.

55 Noodgedwongen, want het gunnen van meer autonomie aan de instellingen ging niet van harte. Goedemans vond dat de instellingen ten onrechte bleven vasthouden aan het subsidiariteitsbeginsel terwijl het departement een 'partnerschap' aanbood waarin bevoegdheden en verantwoordelijkheden werden gedeeld. Niet 'altijd [moet] gesteld worden dat het particuliere initiatief het moet doen'. Zie: inv. nr. 560: notulen vergadering grote directieurenclub, dd. 17-4-1968.

56 Baudoin, 'Reclassering sinds 1960', p. 251.

Hustinx⁵⁷ boog over de vraag of de gedragsrapportage niet zou kunnen worden vervangen door een intern registratiesysteem. Een door de commissie gehouden enquête bracht aan het licht dat parketten en raden toestemden in een versoering van de rapportage. De informatieverstrekking aan het OM kon worden beperkt tot *incidentele rapporten*⁵⁸. Naar aanleiding van het interimrapport-Hustinx verleende de staatssecretaris in mei 1970 een voorlopige ontheffing⁵⁹. Een definitieve beslissing over de gedragsrapportage zou mede afhankelijk zijn van de vorderingen die met het interne registratieproject zouden worden gemaakt, alsmede van de inhoud die aan dit project zou worden gegeven⁶⁰. Vooraleer de gedragsrapportage definitief kon worden afgeschaft, wilde het departement de garantie hebben dat aan de informatiebehoefte van strafrechtelijke organen in voldoende mate tegemoet zou worden gekomen⁶¹. In de verslaglegging van de commissie-Hustinx klonk andermaal de emancipatoire houding van de reclassering ten opzichte van de strafrechtpleging door. In de optiek van de commissie was interne registratie in eerste instantie een hulpmiddel voor het reclasserings-maatschappelijk werk. Interne verslaglegging kon, mede door het vertrouwelijk karakter ervan, een beter inzicht in het verloop van het hulpverleningsproces bieden. Bovendien was de vertrouwensrelatie tussen maatschappelijk werker en zijn cliënt met afschaffing van de externe rapportage gediend⁶². Vervanging van de gedragsrapportage betekende dat de instellingen zelf de verantwoordelijkheid kregen voor de evaluatie van hulpverleningscontacten. Deze taak werd aan de reclasseringsraden ontnomen. In de optiek van de reclassering kwam de reclasseringsraad slechts het recht van marginale toetsing toe. Inhoudelijke beoordeling van de hulpverleningspoging behoorde tot

-
- 57 Johannes Petrus Hustinx (geb. 26-2-1915 te Maastricht) begon zijn loopbaan in 1940 als parketmedewerker in het Gerechtshof te Leeuwarden. Hij was ondermeer substituut officier van justitie te Arnhem, 's-Hertogenbosch en Breda en advocaat-generaal bij de hoven van Arnhem en 's-Hertogenbosch. Tussen 1963 en 1980 was hij procureur-generaal bij het hof Arnhem. Tussen 1980 en 1985 was hij raadsheer-plaatsvervanger in hetzelfde hof. Naast zijn reguliere werkzaamheden was Hustinx tussen 1951 en 1953 namens de KVP lid van de gemeenteraad van Breda. Tussen 1962 en 1968 fungeerde hij als vice-voorzitter van de KRV. Hij maakte deel uit van de commissie van advies inzake justitiële documentatie (1956-1983), de commissie herziening gratieregeling (1960-1966) en de commissie alternatieve strafrechtelijke sancties (1974-1983).
- 58 Inv. nr. 561 en 1818: eindrapport van de commissie-Hustinx (november 1971), p. 3.
- 59 MvT justitiebegroting 1971, p. 16-17. Naar mijn mening wekt de MvT ten onrechte de indruk dat de Minister zo goed was een tijdelijke ontheffing van gedragsrapportage te verlenen, om de capaciteitsproblemen van de reclassering op te lossen. Zie brief van de Staatssecretaris van Justitie, dd. 26-5-1970.
- 60 Inv. nr. 647: brief van loco S.-G. E.J. Hoogenraad aan het VvRI-bestuur, dd. 17-3-1970. Zie ook eindrapport van de commissie-Hustinx, p. 2.
- 61 SR-CRS, inv. nr. 79: bijlage bij 66e vergadering Sectie Reclassering, dd. 27-11-1974: rapport van de departementale werkgroep 'toegankelijkheid interne registratie.
- 62 Inv. nr. 647: in het interim-advies van de op 23-3-1970 door de VvRI geïnstalleerde werkgroep registratie, stond het advies om de verslaglegging van de hulpverlening te ontkoppelen van de verslaggeving aan justitiële autoriteiten: 'Naar het gevoelen van de werkgroep kan, wanneer een goed intern registratiesysteem bestaat, de administratie, gericht op [...] externe individuele gedragsrapportering, vervallen. Zie ook inv. nr. 562: brief van het VvRI-bestuur aan de Staatssecretaris van Justitie, dd. 3-12-1974.

de autonomie der instellingen⁶³. Op die gronden stelde de VvRI zich op het standpunt dat inzage van het interne hulpverleningsdossier aan vertegenwoordigers van de reclasseringsraad moest worden onthouden. Het cliëntenregistratiesysteem werd per 1-1-1972 ingevoerd⁶⁴. In april 1973 besloot de Staatssecretaris van Justitie tot definitieve afschaffing van de gedragsrapportage, nadat voor het meningsverschil rond de toegankelijkheid van de interne registratie voor de reclasseringsraden een compromis gevonden was. De raad kon alleen inzage krijgen in geval van klachten van de reclassent, officier of rechtbank. Het recht op inzage zou geen automatisme worden, maar beoordeeld gaan worden door een uit de raad te vormen commissie. De raden behielden overigens het hen wettelijk toegekende recht op mondelinge of schriftelijke informatie over concrete gevallen⁶⁵.

Het laten vieren van de teugels door het departement blijkt ook uit de wijzigingen die ten aanzien van de voorwaardelijke invrijheidstelling en de voorwaardelijke veroordeling werden doorgevoerd. Tot in de jaren zestig was het gebruikelijk om aan elke beslissing tot VI een aantal nader omschreven bijzondere voorwaarden te verbinden⁶⁶. De reclassering was gehouden iedere overtreding, door tussenkomst van de reclasseringsraad, aan het departement te melden. Op aandrang van de reclassering besloot het ministerie in 1966 tot een versoepeling van deze praktijk. In het vervolg zouden bijzondere voorwaarden slechts bij uitzondering worden opgelegd. De reclassering wilde echter dat er slechts één bijzondere voorwaarde zou worden opgelegd, namelijk het onderhouden van contact met de reclasseringinstelling. De overige inhoud van de hulpverlening zou door de reclasseerder en de cliënt, zonder beperkingen vooraf, moeten kunnen worden ingevuld. In 1971 nam het departement het standpunt van de reclassering over. Tegelijkertijd werd de bevoegdheid om de instellingen voor beëindiging van de proeftijd van de opdracht tot hulp en steun te ontheffen aan de raden gedelegeerd⁶⁷.

3. De reclasseringsraden volgens de Reclasseringsregeling 1970

De Reclasseringsregeling 1947 kende aan de reclasseringsraden een centrale positie in het arrondissementale reclasseringswerk toe. Rond het midden van de jaren zestig was de particuliere reclassering volgroeid en gedeels voorzien van goed opgeleid

-
- 63 Inv. nr. 562: brief van het VvRI-bestuur aan J.F. Glastra van Loon, Staatssecretaris van Justitie, dd. 3-12-1974. De VvRI wees er op dat ten principale niets was veranderd: nog steeds waren de instellingen verplicht inlichtingen te verstrekken aan de reclasseringsraad. 'De afschaffing van de gedragsrapportage betekent in feite dus niets anders, dan dat een systeem van automatische periodieke toezending van rapporten wordt vervangen door een systeem, waarbij alleen wordt gerapporteerd, indien daartoe aanleiding bestaat'.
- 64 Inv. nr. 562: brief van de werkgroep registratie aan het VvRI-bestuur, dd. 21-2-1972. Het departement had aan de totstandkoming van het registratiesysteem meegewerkt, onder meer door de werkgroep registratie in februari 1970 op te richten.
- 65 SR-CRS, inv. nr. 79, bijlage bij 69e vergadering Sectie Reclassering, dd. 12-5-1975: brief van het hoofd directie TBR en Reclassering aan de VvRI, dd. 15-4-1975 en brief van het DOO aan de Staatssecretaris van Justitie, dd. 3-12-1974.
- 66 Deze voorwaarden hielden onder meer beperkingen in ten aanzien van woon- of verblijfplaats, werk, besteding van inkomsten, omgang met personen of cafébezoek.
- 67 Van Haaren, 'Reclassering in een veranderende samenleving', p. 426-427.

personeel. De instellingen waren zelf in staat zorg te dragen voor de ontwikkeling van het reclasseringswerk. In toenemende mate werd de leidende positie van de reclasseringsraad door de instellingen dan ook als hinderlijk ervaren. Ondertussen dacht men ten departemente de raden te kunnen inzetten bij pogingen de dreigende breuk tussen reclassering en strafrechtspleging, af te wenden. Daarom probeerde het ministerie, door middel van de nieuwe gedragsrapportage en overdracht van het dossierbeheer, de positie van de raden te versterken. Wat na het professionaliseringsproces echter niet meer lukte, was de reclasseringsraden een leidinggevende rol in de arrondissementale reclasseringsorganen te laten behouden. De wettelijke positie van de raden ten opzichte van de instellingen was steeds minder in overeenstemming met de dagelijkse praktijk. Met name op dit punt was de Reclasseringsregeling 1947 hoognodig aan vervanging toe.

In 1965 kwam een eerste ontwerp voor een nieuwe reclasseringsregeling gereed⁶⁸. De bedoeling was de regeling meer in overeenstemming met de realiteit te brengen⁶⁹. De belangrijkste wijzigingen die in het ontwerp werden voorgesteld, betroffen de positie en de taken van de reclasseringsraden. Tot uitgangspunt werd genomen dat de raden een belangrijke taak konden vervullen bij de coördinatie en integratie van de reclassering in het 'samenspel onder meer met de rechterlijke macht, verschillende vormen van het maatschappelijk werk en de geestelijke volksgezondheid'⁷⁰. Nadere bestudering van de toelichting op het ontwerp brengt aan het licht dat het departement de reclasseringsraad mede had gedacht als instrument waarmee de reclassering hechter in de strafrechtstoepassing verankerd zou blijven⁷¹. In het ontwerp was dan ook vastgehouden aan de leidinggevende positie van de raden ten opzichte van de instellingen. De nieuwe taak bestond in bevordering van de integratie van de reclassering in de strafrechtspleging. Reclasseringsinspecteur M.E. Tjaden formuleerde ondubbelzinnig dat het tot de taken van de raad behoorde om de instellingen op hun verantwoordelijkheden in het kader van de strafrechtspleging te wijzen⁷².

Desgevraagd formuleerde de VvRI in overleg met de aangesloten instellingen een aantal veelzeggende bezwaren tegen het departementale voorstel⁷³. Het

68 SR-CRS, inv. nr. 26, bijlage bij 26e vergadering Sectie Reclassering: kwartaalrapport van de hoofdafdeling publiekrecht, dd. 28-11-1962. In het najaar van 1962 was het departement begonnen aan de voorbereiding voor de herziening van de Reclasseringsregeling 1947.

69 Vergeleken bij eerdere regelingen (1915, 1947) en latere regelingen (1986, 1995) waren de voorgestelde veranderingen ten opzichte van de bestaande reclasseringsregeling, inderdaad meer een aanpassing op de praktijk dan een daadwerkelijke ommezwaai in de reclasseringsorganisatie.

70 Inv. nr. 662: Nota van Toelichting op de ontw.-Reclasseringsregeling 1965.

71 Dat het 't departement erom ging, de relatie tussen reclassering en strafrechtspleging te consolideren, blijkt uit de toelichting op art. 35 van het ontwerp. Ook in de toelichting op art. 37 wordt benadrukt dat het bij de taakstelling der reclasseringsraden in de eerste plaats ging om de verhouding tussen de 'instellingen en de rechterlijke macht en andere justitiële instanties'. Zie: inv. nr. 662. Het ontwerp kreeg gestalte in de periode dat de decentralisatie van het dossierbeheer en de nieuwe gedragsrapportage waren ingevoerd. Maatregelen die eveneens de positie van de raden ten opzichte van de instellingen versterken. Zie § 4.1. van hoofdstuk 4.

72 SR-CRS, inv. nr. 28: notulen van de 35e vergadering SR, dd. 17-10-1966.

73 Inv. nr. 662: brief van Minister van Justitie I. Samkalden aan het VvRI-bestuur, dd. 4-10-1965.

voornaamste punt van kritiek betref de positie van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging. Het departement had de gedachte dat de reclassering een integrerend deel van de strafrechtspleging uitmaakte, te zeer tot uitgangspunt genomen. Dit was, volgens de VvRI, een te beperkte voorstelling van zaken:

'Er bestaat [...] alleszins aanleiding - vooral rekening houdende met de ontwikkelingen op het terrein van het (algemeen) maatschappelijk werk en het psychisch gezondheidswerk (geestelijke volksgezondheid) - zich te beraden op de plaats van de reclassering in het brede veld van medemenselijke bemoeiingen en op de inbreng, die de reclassering kan leveren aan de formulering van de doelstelling, grondslagen en inhoud van het sociaal beleid'.

Gevreesd werd voor een isolement van de reclassering ten opzichte van andere instellingen van maatschappelijk werk, terwijl de reclassering nu juist betrekkingen met die andere instellingen wilde aanknopen⁷⁴. Het vasthouden aan een publiekrechtelijk 'hiërarchisch boven de instellingen staand orgaan', deed de reclassering verschillen van andere vormen van maatschappelijk werk. Deswege stond de reclasseringsraad aan een toenadering tot het algemeen maatschappelijk werk in de weg. Bovendien was het behoud van de leidinggevende positie van de reclasseringsraden volgens de VvRI een miskennis van de professionalisering en de verbetering van de equipage van de instellingen. Op grond van deze ontwikkeling kwam de particuliere reclassering een zelfstandiger positie toe⁷⁵. De VvRI kreeg bijval van de Centrale Raad van Advies. In het commentaar op het ontwerp stelde de Centrale Raad zich op het standpunt dat de reclasseringsraad de brug moest vormen tussen organen van strafrechtspleging en reclassering. Ten onrechte had het ontwerp de raden belast met de 'leiding' van de reclasseringsaangelegenheden in het ressort. Dat was een onjuiste weergave van de werkelijke verhouding tussen raad en instellingen, nu in de praktijk veeleer sprake was van 'richting geven aan' het reclasseringswerk in overleg met de instellingen⁷⁶. Voor de instellingen was de reclasseringsraad slechts aanvaardbaar als orgaan van samenwerking, desnoods aangevuld met een marginaal controlerende en evaluerende taak⁷⁷. Uit eerder ge-

74 Inv. nr. 662: brief van het VvRI-bestuur aan de Minister van Justitie, dd. 5-5-1966. Terecht staat in de brief dat de visie op de reclassering als *hulpverlening* aan 'mensen die in nood zijn geraakt, doordat zij zich schuldig maakten aan overtreding van strafrechtelijke normen', niet op *historische* gronden berust.

75 SR-CRS, inv. nr. 28, bijlage bij de 35e vergadering SR, dd. 17-10-1966: overzicht van de belangrijkste punten uit de algemene beschouwingen van de VvRI en de reclasseringsraden over het ontwerp voor een nieuwe reclasseringsregeling. Uit dit overzicht blijkt dat de reclasseringsraden twijfelden aan het karakter van het reclasseringswerk. De Arnhemse raad vond dat het ontwerp de sterke impuls die de reclassering van het maatschappelijk werk had gekregen, negeerde. De Dordrechtse raad wist niet of reclassering deel uitmaakte van de strafrechtspleging, dan wel een vorm was van maatschappelijk werk. Zie ook: jaarverslag VvRI 1966, jaarverslag KRV 1965, p. 31 en jaarverslag PCR 1966, p. 7.

76 Advies van de SR-CRS aan de Minister van Justitie, dd. 29-12-1966, inz. de Reclasseringsregeling 1970. De formulering van de taken van de raad werd inderdaad aangepast.

77 De ideale relatie tussen reclasseringsraden en instellingen kwam min of meer overeen de formulering van het driemanschap Dooyeweerd-Muller-Pompe. Zij verkenden de bevoegdhedenverdeling tussen overheid en particulier initiatief, die was gedemarkeerd door de Verzuiling. Het hervinden van nieuwe scheidslijn, waar het in de onderhavige discussie rond de plaats van de reclasseringsraad in feite om ging, werd door professionalisering gedetermineerd.

troffen maatregelen, zoals invoering van de nieuwe gedragsrapportage en decentralisatie van het dossierbeheer blijkt dat het departement hier in 1965 nog niets voor voelde. De gezochte aansluiting met het algemeen maatschappelijk werk sprak het departement niet aan.

Ontwerp Reclasseringsregeling 1970

De achterliggende controverse tussen departement en particuliere reclassering over het ontwerp voor de nieuwe reclasseringsregeling was ontstaan uit de professionalisering. Deze had een herijking van het particuliere karakter van de reclassering noodzakelijk gemaakt. De stellingname van het departement liet aan duidelijkheid weinig te wensen over: reclassering was onderdeel van de strafrechtspleging. Tot het eind van de jaren zestig was het beleid er op gericht om deze positie te bestendigen. Dit beleid leek echter steeds meer een kwestie van 'tegen de stroom inroeien' te worden, wat kwam doordat de stimulering van professionalisering - voor het departement wrange - vruchten begon af te werpen. Tussen 1965 en 1969 lijkt een omslag plaats te vinden in de departementale beleidslijn die ten aanzien van de particuliere reclassering werd gevolgd. In 1965 wilde het departement de raden nog dezelfde positie toekennen als in de Reclasseringsregeling 1947 was gedaan⁷⁸. In 1969 was het behoud van de positie van de raden geen doel op zich meer. Het departement was genoodzaakt een meer non-directieve houding aan te nemen.

Het kon niet anders of de toezichhoudende en controlerende taken moesten worden ingeperkt nu de instellingen tot volwassen organisaties waren uitgroeid en dus weinig leiding meer behoeften en deze overigens in steeds mindere mate duldden. In de concept-regeling kregen de reclasseringsraden dan ook een nieuwe opdracht. Zij moesten gaan bevorderen dat het reclasseringswerk goed gecoördineerd zou worden en dat initiatieven werden aangemoedigd die het werk ten goede zouden komen⁷⁹. Kennelijk had men - de nieuwe gedragsrapportage en de decentralisatie ten spijt - bemerkt dat de positie van de reclasseringsraden ten opzichte van de particuliere instellingen toch moest veranderen. De Minister van Justitie, C.H.F. Polak, zei in 1969 over de nieuwe taken van de reclasseringsraden:

'Schijnbaar is dit een verlies aan gewicht voor de raden. Maar in werkelijkheid is het een verschuiving van accent. [...] Sinds 1947 hebben de particuliere reclasseringsinstellingen zich zo gunstig ontwikkeld en hebben zij, mede dankzij de steun van de overheid, hun werkzaamheden in omvang en hoedanigheid zodanig uitgebreid, dat het mogelijk is de verhouding tussen de raden en die verenigingen te herzien. De raden zullen, daartoe in staat gesteld, door een dankzij de decentralisatie, volledige documentatie, voortaan hun aandacht kunnen concentreren op het richting geven aan het reclasseringswerk in overleg met de instellingen'⁸⁰.

Raden voor de Stafrechtstoepassing

78 SR-CRS, inv. nr. 28: notulen 35e vergadering SR, dd. 17-10-1966.

79 Inv. nr. 662: Nota van Toelichting op de Reclasseringsregeling 19.. [sic.], daterend uit 1969.

80 Inv. nr. 660: toespraak van de Minister van Justitie, dd. 13-3-1969, uitgesproken ter gelegenheid van de ingebruikneming van de nieuwe huisvesting van de reclasseringsraad Amsterdam.

De positie van de raden wijzigde zich niet alleen door de professionalisering maar ook door het fusieproces. Het departement hield er rekening mee dat een aantal taken van de reclasseringsraad na de fusie gedelegeerd zou worden aan de instellingen. In dat geval zouden de raden zich nog meer kunnen richten op de integratie van reclassering, gevangeniswezen, psychopatenzorg en rechtspraak⁸¹. Ook de instellingen gaven te kennen dat behoefte bestond aan anderssoortige reclasseringsraden⁸². Meer dan voorheen moest de raad een overlegforum worden voor instanties die bemoeienis hadden met justitiabelen. Deze raad, waarin de instanties op basis van gelijkwaardigheid vertegenwoordigd dienden te zijn, zou het functioneren van de deelnemende instanties kritisch moeten gaan volgen. De reclassering zou vanuit de regionale bureau's medewerkers kunnen afvaardigen naar die nieuwe raad 'die geen reclasseringsraad meer zal zijn'⁸³. In 1972 publiceerde het departement van Justitie een nota over de 'reclasseringsraad-nieuwe-stijl'. Het uitgangspunt van de nota was de gebleken behoefte aan coördinatie en overleg tussen organen van strafrechtspleging geweest⁸⁴. In de nota werd het voorstel gedaan om de reclasseringsraden, die zich in toenemende mate richtten op het deelgebied van de delinquentenbejegening, om te zetten in 'raden voor de strafrechtstoepassing'. Deze raden zouden het kader van overleg en samenwerking voor strafrechtelijke instanties moeten worden en zich gaan bezighouden met een zo evenwichtig mogelijke belangenbehartiging van justitiabelen en samenleving. De raad voor de strafrechtstoepassing paste in de ontwikkeling dat steeds meer overleg plaats had tussen reclassering enerzijds en politie, gevangeniswezen, OM en zittende magistratuur anderzijds. De reclasseringsraden waren bij dit overleg intensief betrokken. De raad voor de strafrechtstoepassing zou aan deze vormen van overleg bestuurlijk onderdak kunnen bieden⁸⁵.

De reclassering reageerde afwijzend op het departementale voorstel. De belangen van de deelnemers in de nieuwe raden liepen tezeer uiteen. Gevoegd bij het ontbreken van materiële gelijkheid zou dit ertoe leiden dat de inbreng van de reclassering te beperkt zou zijn. De verschillen in status en bevoegdheden voedden de vrees dat de maatschappelijk werk-aspecten onvoldoende tot hun recht zouden komen. Binnen de reclassering vond men bovendien dat de nieuwe raad zich

81 Bijl. handd. TK 1971-1972, kamerstukno. 11 500, hoofdstuk VI (Justitiebegroting 1972), nr. 2 (MvT), p. 16. Duidelijk tendeert dit al naar de gedachte van omvorming van de reclasseringsraden naar zogeheten raden voor de strafrechtstoepassing. Uit dit gedeelte van de MvT blijkt dat de minister de bui al voelde hangen: wanneer de fusie voltooid zou zijn, dan zouden de raden aan betekenis verliezen.

82 Onder meer kwam deze wens tot uitdrukking in het rapport van de commissie-Hustinx.

83 Inv. nr. 1043: verslag van de bespreking tussen vertegenwoordigers van reclasseringsinstellingen en de Staatssecretaris van Justitie, dd. 21-12-1971.

84 Inv. nr. 660: circulaire van Staatssecretaris van Justitie J.H. Grosheide aan de VvRI, dd. 13-7-1972.

85 De mogelijkheid van omvorming van de reclasseringsraad tot overlegplatform werd sinds 1969 bestudeerd. Een belangrijke impuls voor deze studie was het fusieproces geweest. Zie: inv. nr. 660: nota *Voorstel tot ontwikkeling van een Raad voor de Strafrechtstoepassing* Hoofdafdeling TBR en Reclassering (juli 1972). Het rapport maakte melding van de wenselijkheid van paritaire vertegenwoordiging van resp. politie, OM, zittende magistratuur, advocatuur, gevangeniswezen, psychopatenzorg, reclassering, justitiële kindbescherming, districts-psychiatrische dienst, evt. slachtofferzorginstantie (in de toekomst).

behoorde te beperken tot overleg met betrekking tot samenwerking. Controlerende taken waren niet verenigbaar met de overlegfunctie die de raad zou moeten krijgen⁸⁶. Dat binnen de raad bindende afspraken gemaakt zouden kunnen worden, was voor de reclassering onaanvaardbaar. Advocatuur en zittende magistratuur waren sowieso al onafhankelijk, het OM was door zijn hiërarchische opbouw verantwoording verschuldigd aan hogere instanties en voor de reclassering was het ondenkbaar zich te committeren zonder democratisch overleg met de achterban. Hieraan werd toegevoegd dat de naam niet gelukkig gekozen was, nu de reclassering zich als 'hulpverleningsinstantie [...] onder een dergelijke naam bezwaarlijk [kon] thuisvoelen'⁸⁷. De raden voor de strafrechtstoepassing kwamen uiteindelijk niet tot stand, waarschijnlijk omdat zij te zeer een doublure zouden worden van de SRI en later van de ARV⁸⁸. De ingetreden stilte rond de raden voor de strafrechtstoepassing werd pas in 1983 doorbroken, toen de reclasseringsraden in de toenmalige reorganisatie dreigden te worden opgeheven. Vanuit de raden zelf werd toen het belang van de platformfunctie onder de aandacht gebracht.

Een voorlopige conclusie kan zijn dat de interdependentie tussen departement en particuliere reclassering zich duidelijk manifesteerde bij discussies rond de reclasseringsraden. Bij iedere schaalvergrotingsoperatie die het particuliere apparaat onderging, kwam de positie van de raden in geding. Nadat het departement in een vroege reactie op de opkomende kritiek met betrekking tot de plaats van de reclassering binnen de strafrechtspleging, de raden halverwege de jaren zestig een steviger positie had laten innemen, moest het hiervan aan het eind van de jaren zestig gedeeltelijk terugkomen. De ontwikkelde plannen voor de raad voor de strafrechtstoepassing kunnen worden gezien als compromis tussen de behoefte aan het behoud van de reclassering als orgaan van strafrechtspleging enerzijds en de behoefte aan autonomie van de instellingen anderzijds. De reclassering was in deze periode tamelijk succesvol in het claimen van autonomie, zo blijkt uit de 'afbraak' van wat toch het boegbeeld van de departementale sturing was geweest: de reclasseringsraden. In het compromis waarin beide partijen zich konden verenigen, moest het departement een meer non-directieve houding aannemen⁸⁹.

4. Opmaat tot reorganisatie van de reclassering

86 Terloops werd er op gewezen dat fusie gelegenheid bood tot bezuiniging op de raden, doordat de toekomstige ARV een aantal controlerende taken zelf zou kunnen uitvoeren.

87 Inv. nr. 660: brief van het NBvR aan de Staatsecretaris van Justitie, dd. 9-2-1973, terzake de nota over de raad voor de strafrechtstoepassing. Deze brief was de neerslag van een brede inspraakronde over de nota, die binnen de reclassering was gehouden.

88 Archief reclasseringsraad Assen, inv. nr. 21: notulen vergadering van voorzitters van reclasseringsraden, dd. 18-4-1975. Dit risico werd door de voorzitter van de Utrechtse reclasseringsraad geschetst. Zie ook: 'De reclasseringsraad: tussen aanpassing en kritiek', *Proces*, (1980) 193-202, p. 193.

89 Inv. nr. 560: notulen vergadering grote directieclub, dd. 17-4-1968. Reclasseringsinspector A.J.J. Goedemans ergerde zich aan het feit dat de reclassering steeds meer zelf wilde gaan doen. In zijn visie moesten de taken tussen overheid en particulier initiatief verdeeld worden.

Nadat de instellingen in Noordwijk, gestimuleerd door het departement, voor het eerst hun bereidheid tot bundeling van krachten hadden uitgesproken, kwamen in de loop van 1969 de eerste samenwerkingsprojecten van de grond. Zo werd besloten tot uitgave van een gemeenschappelijk reclasseringsblad *Kontakt Reclasse-rings Instellingen (KRI)*, ter vervanging van de eigen periodieken van de instellingen⁹⁰. Daarnaast werd in de loop van 1969 een gemeenschappelijk arbitrageorgaan opgezet om te bemiddelen bij conflicten tussen personeel en directie c.q. instel-lingsbestuur. Ook op het terrein van de administratie werden de mogelijkheden tot samenwerking onderzocht.

In verschillende plaatsen werden voorzichtig plannen gemaakt voor gemeen-schappelijke huisvesting⁹¹. In een in 1969 gehouden bespreking met Minister van Justitie Polak werd overeenstemming bereikt over het entameren van een proefne-ming met volledige samenwerking in één of twee arrondissementen⁹². In juni 1969 bereikten de reclasseringsafdelingen van het arrondissement Zutphen overeen-stemming over gemeenschappelijke huisvesting en de oprichting van een gemeen-schappelijk reclasseringsbureau. In oktober 1971 betrokken de Dordrechtse afde-lingen van Genootschap, PCRV, Meijersvereniging, KRV en de Leger-reclasserings-sectie een gezamenlijk pand. In Zeeland werkten de instellingen - nadat ze waren gaan samenwonen - aan de realisatie van een gezamenlijke *intake*, waarbij de reclassenten bij maatschappelijk werkers werden ondergebracht op basis van een evenredige verdeling van de werklust⁹³.

Ofschoon na de Noordwijkconferentie op kleine schaal samenwerkingsprojecten werden opgezet, werd er vooral veel over samenwerking *gesproken*, zonder dat het tot daden kwam. Met name instellingsbesturen trachtten het eigen karakter van hun instelling veilig te stellen⁹⁴. Bij de besprekingen over arrondissementale sa-menwerking beperkten de instellingen zich tot zaken die niet bedreigend waren voor de eigen identiteit van de instelling. Veel van die besprekingen bleven dan ook bij het formuleren en herformuleren van voorwaarden voor samenwerking. De terughoudendheid bij het concretiseren van de samenwerkingsplannen was in de eerste plaats te wijten aan de besturen der instellingen. De directies waren in het algemeen meer voor samenwerking geporteerd dan de besturen. Het departement bleef ondertussen aandringen op omzetting van de vage samenwerkingsplannen in concrete daden⁹⁵.

Een probleem bij het concretiseren van de plannen tot samenwerking was het feit dat de instellingen een deel van hun autonomie moesten inleveren. De instel-

90 Jaarverslag PCRV 1969, p. 15. Onder auspiciën van de VvRI werd een redactieraad ge-vormd waarin per instelling twee à drie afgevaardigden per instelling zittingnamen.

91 Jaarverslag VvRI 1968-1969, p. 16-17.

92 Als mogelijke proefarrondissementen werden genoemd: Groningen, Zwolle, Dordrecht en Middelburg.

93 Inv. nr. 1043: verslag gesprek tussen voorzitters en secretarissen van reclasseringsinstel-lingen en de Minister van Justitie, dd. 4-6-1969. Zie ook jaarverslag KRV 1970, p. 23.

94 Inv. nr. 568: verslag gesprek tussen voorzitters en secretarissen van reclasseringsinstellin-gen en de Minister van Justitie, dd. 4-6-1969 en 22-6-1970.

95 Inv. nr. 561: notulen vergadering grote directeurenclub, dd. 10-4-1969. Reclasseringsinspec-teur Goedemans confronteerde de directeuren met de traagheid waarmee de samenwer-kingsprojecten van de grond kwamen.

lingsbesturen voelden wel voor pragmatische samenwerking, maar probeerden iedere verwijzing naar fusie bij voorbaat uit te sluiten. Met name het Leger des Heils en het bestuur van de PCRV vonden dat Genootschap en KRV met hun pleidooien voor fusie te ver gingen⁹⁶. De PCRV zocht toenadering met de afdeling reclassering van het Leger des Heils, teneinde de mogelijkheden tot nauwere samenwerking vanuit dezelfde levensbeschouwelijke achtergrond te onderzoeken. In het voorjaar van 1969 bereikten de instellingen daarover een accoord. Beide verklaarden zich in principe bereid tot samenwerking 'met behoud van ieders eigen doelstelling', voorzover dat de hulpverlening aan de cliënt ten goede zou komen⁹⁷. Daarmee keerden Leger en PCRV zich tegen de stellingname van Genootschap en KRV⁹⁸.

Dat de KRV gemakkelijker afstand kon doen van haar levensbeschouwelijke denominatie dan de PCRV, zal in de eerste plaats verband houden met het feit dat de KRV meer geprofessionaliseerd was dan de PCRV. Professionele (reclasserings-)maatschappelijk werkers voelden de levensbeschouwelijke kaders als een belemmering. Vanuit hun professionele opvattingen zochten zij naar een nieuwe oriëntatie op de buitenwereld. Nu de KRV een meer professionele cultuur kende dan de PCRV, was de zoektocht naar een nieuwe oriëntatie daar meer urgent⁹⁹. In een wijder verband wijst de historicus J.J. Woltjer er op dat de katholieken zich gedurende de verzuilingsperiode sterker van de rest van de samenleving hadden afgesloten dan de protestanten. Onder invloed van onderwijs en media, ontstond in de jaren zestig onder de jongere generatie katholieken een sterk gevoel dat zij zich in een keurslijf bevonden. Dit veroorzaakte binnen de katholieke zuil een schok, waardoor een alles-of-niets effect ontstond. De protestantse zuil daarentegen had zich minder geïsoleerd opgesteld, waardoor de heroriëntatie daar een meer geleidelijk karakter kon hebben¹⁰⁰.

4.1. De 'Open Brief' als katalysator van het samenwerkingsproces

De gesprekken over samenwerking - die aanvankelijk voornamelijk op directie- en bestuursniveau werden gevoerd - vonden plaats in een periode waarin in de

96 Inv. nr. 561: nota's van de directeuren van het NGtR, de KRV en het Leger des Heils; bijlagen bij vergadering grote directeurenclub, dd. 14-10-1969. De KRV visie was dat de levensbeschouwelijke identiteit desnoods geofferd mocht worden aan de doelmatigheid van de dienstverlening. Voor de individuele maatschappelijk werker bleef voldoende ruimte over om vanuit zijn eigen overtuiging te werken. Het Leger was niet bereid zijn autonomie op te offeren, maar had weinig bezwaar tegen meer samenwerking.

97 Jaarverslag VvRI 1968-1969 en jaarverslag PCRV 1969, p. 3.

98 Op plaatselijk niveau vertaalde de blokvorming tussen PCRV en Leger zich in een aantal concrete samenwerkingsprojecten. Een nauwe vorm van samenwerking werd gerealiseerd op het gebied van het Psychiatrisch Reclasseringswerk. Beide instellingen vormden een gezamenlijk SPW-team. Verder dan deze samenwerking wilde het Leger, zelfs met de PCRV niet gaan. Zie: Maris, *Tussen roeping en beroep*, p. 90-91.

99 Snel, *Helpen (z)onder dwang*, p. 111 en 133-134. Snel vond bovendien dat binnen de PCRV minder interesse bestond voor maatschappij-kritische doelstellingen.

100 Woltjer, *Recent verleden*, p. 342-343. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering*, p. 204, signaleert eveneens een snellere desintegratie van de katholieke zuil en geeft hiervan enkele voorbeelden uit onderwijs en vakorganisaties.

gehele samenleving bestaande machtsstructuren kritisch werden geëvalueerd. De roep om democratisering en inspraak klonk ook bij de reclassering¹⁰¹. Binnen de reclasseringsinstellingen werd het uitvoerend werk vrijwel geheel overgelaten aan professioneel opgeleide maatschappelijk werkers. De (hoofd-)besturen bestonden veelal uit leden van de rechterlijke macht, aangevuld met andere 'geëngageerde' figuren. Aan de basis groeide de behoefte om hierin verandering te brengen. In het streven naar democratisering werd het als onjuist ervaren dat 'vergaande machtsposities' werden bekleed door 'figuren die geen evenredige kennis van zaken bezaten'. Medewerkers wilden zelf kunnen meebeslissen over het te voeren beleid. Afdelingsbesturen moesten onder druk van uitvoerend werkers plaatsmaken voor bestuursorganen die waren bemand door uitvoerend personeel¹⁰².

Democratische besluitvorming en een erkenning van de professionele grondslag van het reclasseringswerk waren de belangrijkste eisen die werden verwoord in de 'Open Brief', die begin 1970 door 252 medewerkers van reclasseringinstellingen aan hun besturen en directies werd verzonden¹⁰³. In deze brief werd aangedrongen op eenheid van organisatie binnen de reclassering en bovenal op meer inspraakmogelijkheden voor de basis. De besturen werden in kennis gesteld van de ongerustheid over het functioneren van de reclassering in haar huidige organisatorische structuur. De werkers in het veld misten informatie over lopend overleg op directieniveau. Gewezen werd op de nadelige consequenties die een toenemende afstand tussen directie en werkniveau met zich zou kunnen meebrengen. De ondertekenaars van de open brief drongen bij hun besturen aan op visie, beleid en bovenal duidelijkheid in het reclasseringswerk. Meningsverschillen tussen Genootschap en KRV enerzijds en Leger en PCRV anderzijds dreigden het samenwerkingsproces te vertragen. De uitvoerend werkers eisten voortvarendheid in het stroef verlopende samenwerkingsproces. De besturen moesten niet langer debatteren over het al dan niet prijsgeven van het levensbeschouwelijke karakter. Eenheid in organisatie was in het belang van de reclassent en versterkte de onderhandelingspositie van de reclassering ten opzichte van de overheid. De komst van een organisatie op professionele grondslag werd ook van belang geacht in verband met de identiteitsdiscussie:

'Het uitvoerend werk vraagt om een visie, welke zich afzet, niet tegen levensbeschouwingen, maar tegen (bijvoorbeeld) de polen van de schaal waarop de reclassering thans opereert: Justitie en sociale dienstverlening'.

De Open Brief kan worden gezien als een typische exponent van de herijking die zich binnen de reclassering aan het voltrekken was. In plaats van religieuze

101 Het opkomend democratiseringsverlangen binnen de reclassering liep parallel met de vanaf de jaren zestig in het algemeen optredende tendens tot het ter discussie stellen van traditionele gezagsverhoudingen binnen kerken, het gezin, het onderwijs en maatschappelijke organisaties. Zie: Daalder, 'Politieke Instellingen en Politieke Partijen', p. 336, en Van Mierlo, 'Verschuivende grenzen', p. 38.

102 Jaarverslag PCRV 1970, p. 5. Zie ook: nota structuur-KRV, dd. 12-11-1971, jaarverslag Meijersvereniging 1969-1970, p. 14-15 en jaarverslag VvRI 1968-1969, p. 21-23.

103 Ook Snel, *Helpen (z)onder dwang*, p. 11, bracht de herstrukturingsdrang, met bijbehorende behoefte aan inspraak, medezeggenschap en zelfbeheer in verband met de professionalisering.

inspiratie, was er behoefte aan professioneel beleid¹⁰⁴. De stafmedewerkers van de Centrale Bureau's onderschreven de inhoud van de open brief. Kort daarop verschenen ook de meningen van de respectieve besturen¹⁰⁵.

Op 2 juni 1970 vond te Utrecht een 'studiebijeenkomst' plaats, die werd bijgewoond door 156 deelnemers. Een elftal resoluties met betrekking tot de organisatiestructuur en de inhoud van het reclasseringswerk werd aangenomen¹⁰⁶. Blijkens de resoluties wilden de aanwezigen onder meer vaststelling van de normatieve *case-load* op vijftig cliënten per werker per jaar en afschaffing van alle externe rapportage. Zij wilden zelfstandig de duur van het hulpverleningscontact kunnen bepalen in plaats van vaststelling ervan door rechter of departement. Naast deze wensen, die vooral de professionele autonomie van de werkers meer inhoud moesten geven, moest de organisatiestructuur van de reclassering op langere termijn worden gebaseerd op eisen van doelmatigheid. De organisatie op professionele grondslag was niet het einddoel, 'maar een tussenfase in een proces van integratie van het reclasseringswerk in het gehele veld van de welzijnszorg'. Vanzelfsprekend moesten de uitvoerend werkers middels evenredig gekozen vertegenwoordigers in staat worden gesteld te participeren in de beleidsbepaling¹⁰⁷.

De uitvoerend werkers hadden met de Open Brief en de voornoemde resoluties het samenwerkingsproces in beweging gezet. Doordat de reclassering geheel door de overheid werd gefinancierd, duurde het langer voordat de ontzuiling inzette. De instellingen waren immers niet afhankelijk van financiële bijdragen uit de eigen zuilen. Het departement van Justitie had met de - door financiële motieven ingegeven - oproep tot samenwerking de voorzet gegeven tot fusie. Vanaf de werkvloer werd de departementale voorzet omgezet in winst voor de professionele uitgangspunten van het werk, ten detrimente van de levensbeschouwelijke grondslag. Er was sprake van een gelegenheidscoalitie tussen de uitvoerend werkers en het departement, waarbij de uitvoerend werkers de top van hun organisaties onder druk zetten om haast te maken met de concretisering van de samenwerkingsplannen.

104 In F. van den Mosselaar, 'Samenwerking in de reclassering', *KRI* (1972), nr. 3, p. 1, wordt, m.i. terecht, opgemerkt dat met de Open Brief een begin werd gemaakt met de institutionele ontzuiling van de 'reclasseringswereld'. Zie ook: meerjarenverslag SRI 1973-1975, p. 5 en 7; jaarverslag PCRV 1972, p. 5. De eisen van democratisering hingen samen met het fusieproces. De toekomstige organisatiestructuur ging de uitvoerend werkers zeer ter harte. In de ogen van de uitvoerend werkers was fusie een manier om reclasseringsbeleid in de toekomst op basis van professionele, in plaats van op levensbeschouwelijke criteria te formuleren.

105 Inv. nr. 1443: reacties op Open Brief. Zie ook: meerjarenverslag SRI 1973-1975, p. 7 en 'Reclassering in impasse. Samenwerking voorwaarde voor goede hulpverlening' *Elseviers Weekblad* 25-4-1970, concludeert dat de open brief als pressiemiddel tegen de besturen en directies werd gebruikt, die (nog) niet zoveel voelden voor fusie-zonder-meer, maar waarvan wel een groot aantal personeelsleden de brief ondertekend had. De reacties van de besturen op de Open Brief zijn gepubliceerd in *MvBR* (1970).

106 Jaarverslag VvRI 1970, p. 7. Een permanent comité, ondergebracht in het reclasseringsbureau van het Genootschap te Zwolle, moest toezien op de uitvoering van de resoluties.

107 Inv. nr. 1604: notitie met discussiepunten van de Actiegroep 'Open Brief'. Zie voor een uitgebreid verslag van de bewogen 2-juni-bijeenkomst, het kritisch redactioneel van Th. H. van Haaren, 'Bijeenkomst professionele reclasseringsmedewerkers. Een rookbom in de mist', *MvBR* (1970) 158-164 en de reacties van de hoofdbesturen (165-168). Van Haaren vond het congres een '(...) blamage voor de maatschappelijk werkers bij de reclassering'.

Uitvoerend werk en departement hadden hierbij verschillende belangen. Het departement was het te doen om een kostenbesparing; het uitvoerend werk wenste erkenning van zijn professionaliteit en vooral meer inspraak. Voor het overige hadden uitvoerend werk en departement, als gevolg van de identiteitsdiscussie, niet veel met elkaar op.

5. Fusie

In maart 1970 betrok het landelijk bureau van de KRV zijn nieuwe huisvesting in 's-Hertogenbosch. Op de naar aanleiding hiervan gehouden persconferentie, kondigde KRV-voorzitter prof. L.H.C. Hulsman aan dat Genootschap en KRV bereid waren tot een volledige fusie die volgens Hulsman onontkoombaar was geworden, vanwege de gebleken behoefte daartoe bij het uitvoerend werk. Aan de Meijersvereniging en de PCRV was het verzoek gedaan in deze fusie te participeren¹⁰⁸. Kennelijk was Hulsman ietwat voorbarig geweest met zijn mededeling aan de pers. Het hoofdbestuur van de PCRV vroeg een verklaring voor de uitlating, die kwam op een moment dat de discussie over de samenwerkingsproblematiek in VvRI-verband nog in volle gang was¹⁰⁹. De veronderstelling dat Hulsman de toekomstige fusiepartners met zijn uitlatingen doelbewust voor het blok zette, lijkt gerechtvaardigd¹¹⁰.

Intentieverklaringen

Na de Open Brief en de uitlatingen van Hulsman volgde bij de instellingen intern beraad over de toekomstige organisatiestructuur van de reclassering. De PCRV-top bleef moeite houden met de richting waarin het samenwerkingsdebat ging. Op de algemene vergadering die hieraan werd gewijd, verklaarde het personeel echter 'dat het niet zonder meer noodzakelijk [was] dat voor het realiseren van het centrale motief een aparte organisatievorm [bleef] gehandhaafd'. Daarmee verklaarde de PCRV zich uiteindelijk bereid tot fusie, al haastte men zich op te merken dat fusie slechts een middel mocht zijn, en geen doel op zich¹¹¹. Medio 1970 gaf een aantal

108 'Eerste fusie tot bundeling reclasseringsverenigingen', *NRC* 20-3-1970.

109 Inv. nr. 1604: brief van B. Richters, wnd. PCRV-voorzitter aan KRV-voorzitter L.H.C. Hulsman, dd. 25-3-1970. In zijn antwoord, dd. 24-4-1970, verklaarde Hulsman dat over zijn uitlating geen overleg was geweest met het Genootschap: 'Wel waren wij - evenals jij trouwens - in het bezit van de brief van het Genootschap waarin dit standpunt, dat Rosingh [2e alg. voorzitter van het NGtR] tijdens ons lunchgesprek innam, wordt bevestigd'.

110 Deze conclusie wordt ook getrokken in 'Reclassering in impasse. Samenwerking voorwaarde voor goede hulpverlening' *Elseviers Weekblad* 25-4-1970: 'Zou het personeel van de PCRV zich in meerderheid kunnen verenigen met de nota, dan heeft men in ieder geval bereikt dat het onder druk van de Katholieke Reclasseringsvereniging en met morele steun van het Ministerie van Justitie niet tot een geforceerde fusie komt. De KRV heeft zich bij monde van haar voorzitter [...] bij herhaling voorstander getoond van een volledige versmelting van de reclasseringsverenigingen.'

111 Inv. nr. 1604: notulen algemene vergadering PCRV, dd. 30-5-1970.

instellingen, tot vreugde van het departement van Justitie, intentieverklaringen af waarin zij de toezegging deden te zullen streven naar een samenwerkingsverband met andere instellingen¹¹². De afgelegde verklaringen werden samengevoegd tot een gemeenschappelijke intentieverklaring die op 29 juni 1971 werd gepubliceerd. Daarin spraken de instellingen zich ondubbelzinnig uit voor een fusie. De verklaring was ondertekend door Genootschap, PCRV, KRV, Meijersvereniging en VvRI¹¹³. Het Leger, de CAD's en de rijksreclassering bleven buiten de fusie. Het was logisch dat, nu de intentieverklaring niet door de CAD's en het Leger was ondertekend, het samenwerkingsoverleg alleen door de deelnemende instellingen werd voortgezet¹¹⁴.

5.1. De Stichting Samenwerkende Reclasseringsinstellingen

De fusie tussen de instellingen kwam neer op een aantal kleinere (deel)fusies. Op regionaal niveau werd een aantal projecten gerealiseerd. Teneinde aan de reeds gefuseerde onderdelen van de reclassering een bestuurlijk onderdak te kunnen bieden werd in juli 1973 de Stichting Samenwerkende Reclasseringsinstellingen opgericht (SRI)¹¹⁵. De SRI was een overgangsorgaan dat eenheid in de besluitvorming moest brengen. Binnen het participantenberaad bleek nogal eens vanuit verschillende kampen te worden geopereerd, waarbij instellingsvertegenwoordigers niet zelden het belang van de eigen instelling op de eerste plaats trachtten te stellen¹¹⁶. De SRI begon op een moment dat het participantenberaad de hoofdlijnen voor de nieuwe organisatie al had vastgesteld. Vrijwel tegelijkertijd werd het nieuwe landelijke bureau van de fusiepartners in gebruik genomen, dat de taken van het NBvR en de verschillende Centrale Bureau's overnam. De taak die de SRI wachtte, was de afronding van de regionale fusieprojecten; de oprichting van de definitieve reclasseringsorganisatie en het regelen van de verhouding tussen landelijke (beleids)organen en regionale afdelingen¹¹⁷.

112 Inv. nr. 1043; verslag bespreking tussen reclassering en de Staatssecretaris van Justitie, dd. 22-6-1970. Wiersma onderstreepte het financiële voordeel dat met de fusie geboekt zou worden.

113 Jaarverslag PCRV 1971, p. 4. F. Kuitenbrouwer, 'Reclassering weifelend op weg naar fusie', *NRC-handelsblad* 1-7-1971 geeft een overzicht van wat de fusiepartners inbrachten. De Meijersvereniging had 46 hulpverleners in dienst, de PCRV 54, het Genootschap 82 en de KRV 150. Het Leger bleef met zijn 68 reclasseerders buiten de fusie, evenals de CAD's met hun 138 uitvoerende hulpverleners.

114 Meerjarenverslag SRI 1973-1975, p. 7, jaarverslag PCRV 1971, p. 5. De fusiepartners voerden overleg in het Hoogste Instantie Participantenberaad (HIP) dat voor de eerste maal in juli 1971 bijeenkwam. Het HIP moest de intentieverklaring operationaliseren. De niet direct bij de fusie betrokken instanties (Leger, Departement en FZA) konden in de Structureringsgroep hun mening over het fusieproces geven. De fusiepartners wilden Leger en FZA niet de mogelijkheid ontnemen om zich als nog als fusiepartner te voegen.

115 Meerjarenverslag SRI 1973-1975, p. 27.

116 Meerjarenverslag SRI 1973-1975, p. 7. Inv. nr. 1692 (laatste omslag) laat zien dat er om die reden ook voor de vorm van een stichting is gekozen. Een stichting kent geen leden en geen algemene vergadering als hoogste orgaan. Zodoende kon met een stichting een meer slagvaardig optreden worden gerealiseerd.

117 Meerjarenverslag SRI 1973-1975, p. 13.

Regiostructuur

De nieuwe organisatie had drie niveaus. Op landelijk niveau was één Centraal Bureau actief. Het land was onderverdeeld in tien regio's, ieder met een eigen bestuur. Onder de regiobesturen ressorteerde een aantal werkeenheden, die op hun beurt werden gevormd door zes à acht maatschappelijk werkers. Op het eerste gezicht doet het de contemporaine lezer onlogisch aan dat de keuze viel op de formering van een tiental regio's, in plaats van een aansluiting op de strafrechtelijke arrondissementale indeling. De zich opdringende veronderstelling dat dit samenhang met de behoefte om meer aansluiting te zoeken met de algemene welzijnszorg, moet worden genuanceerd. De keuze voor tien, in plaats van negentien regio's, is mede te verklaren uit het schaalvergrotingsproces dat de reclassering met name na de Tweede Wereldoorlog doormaakte. In verband met de taken die het regionaal bureau zou moeten gaan vervullen, was het in een aantal gevallen efficiënter om één regio, twee arrondissementen te laten bestrijken. Tien regio's zouden bovendien gemakkelijker te bedienen zijn vanuit het landelijk niveau dan bijna twintig¹¹⁸. Uitgangspunten bij de opzet van het elf-regio-model waren geweest: een optimale bereikbaarheid voor de cliënt, een maximale eigen verantwoordelijkheid (professionele autonomie) voor de reclasserders in de werkeenheden en een goede communicatie met 'verwante instituties'¹¹⁹. Toch waren schaalvergroting en doelmatigheid niet de enige overwegingen die de keuze voor tien regio's bepaalden. Uit arrondissementsgewijze besprekingen kwam naar voren dat alle arrondissementen die volgens de voorgestelde regio-indeling onderdeel van een regio zouden worden, zich tegen deze indeling verzetten¹²⁰. Ook het departement was aanvankelijk tegen de voorgestelde regio-indeling. Men vreesde de teloorgang van het 'streekeigene' van arrondissementen door het te verwachten streven naar uniformiteit vanuit het overkoepelend regio-bureau¹²¹. Waarschijnlijk heeft de emancipatie van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging, de uiteindelijke doorslag gegeven om toch voor het tien-regio-model te kiezen, ook al wogen doelmatigheidsoverwe-

118 Inv. nr. 612: proeve van een schets voor de reclasseringsorganisatie der participanten, dd. 29-11-1971. Het landelijk bureau gold als aparte regio, zodat er tien 'operatieve' regio's waren. Hoe minder regio's er zouden komen, hoe minder landelijke centrale sturing noodzakelijk was. De keuze voor het tien regiomodel kwam de autonome positie van de regio's ten goede.

119 Inv. nr. 612: proeve van een schets, dd. 29-11-1971.

120 Inv. nr. 612: notulen 6e vergadering participantenberaad, dd. 27-1-1972.

121 Inv. nr. 1625: brief van loco secretaris-generaal E.J. Hoogenraad aan de structureringsgroep, dd. 16-3-1972. Reacties van de reclasseringsraden, secretarissen van reclasseringsraden en rijksreclasseringsambtenaren en ambtenaren van de Afdeling TBR en Reclassering op de proeve.

gingen vele malen zwaarder¹²². Het departement ging accoord onder voorwaarde dat het contact met justitie per arrondissement gewaarborgd zou zijn¹²³.

De 'Proeve van een schets voor de reclasseringsorganisatie' diende als houvast in de discussie over de toekomstige organisatie en werkvorm. Belangrijke thema's waren de positie van de reclassering tussen strafrechtspleging en algemene welzijnszorg, alsmede de verhouding tussen individuele hulpverlening en maatschappelijke beïnvloeding. De resultaten van de besprekingen hierover werden gebundeld en verschenen als 'Annotaties op de Proeve van een schets'¹²⁴. Volgens het departement gaf de Proeve maar weinig inzicht in de wijze waarop met reclasseringsraden en OM samengewerkt zou moeten gaan worden. Eveneens vaag bleef de Proeve ten aanzien van de vraag hoe de besluitvorming binnen de nieuwe vereniging moest gaan verlopen:

'De proeve spreekt van toetsen, bijsturen en sanctioneren en vestigt de indruk alsof het (omvangrijk) apparaat vooral via overleg gestuurd zal gaan worden. Indien dit principe te ver wordt doorgevoerd kan het tijdrovend en kostbaar zijn en zal het de slagvaardigheid niet vergroten'¹²⁵.

Organisatiestructuur van de reclassering

De directe aanleiding voor de fusie was de door departement en instellingsdirecties onderkende noodzaak tot verhoging van de efficiency geweest, noodzakelijk in verband met een toename van het werk onder verslechterende economische omstandigheden. Factoren die het denken over de fusie beïnvloedden, waren de algemene discussie over de identiteit van de reclassering (orgaan van strafrechtspleging of instelling voor maatschappelijk werk) en de, aan de basis levende, wens tot democratisering. Gelet hierop moest bij de fusie dus tevens een nieuwe verhouding tussen het uitvoerend werk en de beleidsorganen worden vastgesteld. Het fusieproces speelde zich af in een periode waarin de reclassering zich losmaakte uit haar verzuilde raamwerk. De maatschappelijk werkers waren bovendien nogal gevoelig voor hiërarchische structuren. Eerder hadden zij inspraak geclaimd in het eenwordingsproces. Voor de maatschappelijk werkers was het niet op voorhand vanzelfsprekend dat

122 Inv. nr. 612: verslag van het konklaaf van het participantenberaad te Helvoirt, dd. 21 en 22-4-1972. De afweging van argumenten die op dit konklaaf werd gemaakt, sterkt mij in deze indruk, evenals het meerjarenverslag SRI 1973-1975, p. 25. De mogelijkheden tot integratie van de reclassering in het algemeen welzijnswerk in de doelstellingendiscussie werden als een voordeel van het tien regiomodel opgevoerd.

123 Inv. nr. 612: verslag bespreking tussen vertegenwoordigers van de afdeling TBR en Reclassering en het stafbureau organisatie en efficiency enerzijds en van het participantenberaad anderzijds, dd. 6-9-1972. De ARV zou gaan bestaan uit de volgende regio's: Noord (arr. Leeuwarden, Groningen en Assen), Oost (arr. Almelo, Zwolle en Zutphen), Alkmaar/Haarlem, Amsterdam, Utrecht, Arnhem, 's-Gravenhage, Zuid-West (arr. Rotterdam, Dordrecht en Middelburg), Breda, 's-Hertogenbosch, Limburg (arr. Maastricht en Roermond).

124 Jaarverslag KRV 1971, p. 18-19.

125 Brief van loco S.-G. Hoogenraad, dd. 16-3-1972.

'(..) er vanuit de organisatie aangewezen specifieke leidinggeevenden waren met als het er op aankomt aan hun functie verbonden *dwingende* bevoegdheden, waardoor in de teams een functionele hiërarchie ontstaat'.

Een punt van discussie was of het aanwijzen van leidinggeevenden wel noodzakelijk was,

'(..) als toch wordt uitgegaan van de gedachte dat de beroepsbeoefenaars *gezamenlijk* verantwoordelijk zijn voor het realiseren van de groepsdoelstelling'¹²⁶.

De uitkomst van deze discussie was dat een volstrekt horizontale organisatie, met 'arbeiderszelfbestuur' een utopische voorstelling van zaken was, waaraan te veel praktische bezwaren kleefden¹²⁷. De omvang en de spreiding van werk en organisatie, tesamen met de wens van een eenduidig beleid, brachten met zich mee dat een zekere mate van leiding en controle over de uitvoering van het beleid noodzakelijk werd geacht:

'Het organisatorisch mechanisme zelf vraagt blijkbaar om een functie-indeling die leidinggeevenden "produceert"¹²⁸.

De kwestie rond het al dan niet aanstellen van leidinggeevenden hing nauw samen met de toegenomen behoefte aan professionele autonomie. De vraag was in hoeverre de maatschappelijk werker moest tolereren dat anderen mede de inhoud van zijn beroepsgedrag bepaalden en - complementair - of het de maatschappelijk werker gepermitteerd was zich onder omstandigheden aan beleidsbeslissingen te onttrekken. Uitgaande van de eigen beroepsverantwoordelijkheid kwam men uiteindelijk uit op een door de reclasseerders vrijwillig aanvaard collegiaal systeem, waarbinnen de persoon van de leider zijn gezag steeds opnieuw door de werknemers geëvalueerd zag. Er was sprake van een zogenaamd 'open leiderschap', wat betekende dat besluiten gedragen moesten worden door het 'konsent van alle betrokken professionele medewerkers'¹²⁹.

De verhouding tussen uitvoerend werk en beleidsorganisatie was niet op voorhand evident. De SRI kon verschillende kanten op. Eén optie was dat de beleidsorganen alle beslissingen namen, waarbij uitvoerende organen slechts bij de voorbereiding en de uitvoering werden betrokken. De andere optie was dat de beleidsorganisatie zich meer terughoudend opstelde en zich beperkte tot het vaststellen van de hoofddoelstellingen. Aanvankelijk wist de SRI geen keuze te maken. Een stellingname werd bemoeilijkt doordat de professionalisering met zich had meegebracht dat veel beleidskwesties aan de werkorganisatie werden overgelaten. Met de introductie van regiobesturen waren zeker competentiegeschillen te verwachten¹³⁰. Al vrij snel was men het er over eens dat het beleid van de regio's

126 Meerjarenverslag SRI 1973-1975, p. 13-14.

127 In die zin ook: J. Vlottes, H.C. van Wenum, 'Leiding geven. Gedachten omtrent leiding geven in, en organisatie van instellingen voor sociale dienstverlening', *Proces* (1972) 245-254, p. 245.

128 Meerjarenverslag SRI 1973-1975, p. 15.

129 Vlottes et. al., 'Leiding geven', p. 246.

130 Meerjarenverslag SRI 1973-1975, p. 31.

diende te passen binnen een algemeen landelijk beleid, hetgeen een doelbewuste inperking van de autonomie van de regio's impliceerde. Daar stond tegenover dat het landelijk beleid op initiatief van de gezamenlijke regio's gewijzigd kon worden¹³¹.

Het departement van Justitie en de fusie

Naarmate het fusieproces in een meer definitief stadium kwam, nam de kritische belangstelling van Justitie toe. Van die zijde werd er soms op gewezen dat 'bepaalde door de instellingen gewenste ontwikkelingen van overheidswege niet zouden worden gesteund'. Tussen SRI en departement bestond verschil van mening over de doelstelling¹³². De departementale kritiek richtte zich tegen opname in de ARV-ontwerpstatuten van 'beïnvloeding van opvattingen, verhoudingen en structuren in de samenleving' als doelstelling. Het bezwaar gold niet zozeer de beïnvloeding als zodanig, maar richtte zich veeleer tegen het expliciteren daarvan als een aparte en gelijkwaardige taak naast voorlichting en hulpverlening¹³³. Reclaseringsinspecteur Goedemans voorzag twee problemen. In de eerste plaats boden de ontwerpstatuten de mogelijkheid om de prioriteit binnen de reclasering te verleggen van hulpverlening en voorlichting naar sociale actie¹³⁴. Een zodanige prioriteitsverschuiving zou ontegenzeggelijk ten koste gaan van de voorlichting aan de rechterlijke macht. Goedemans wees erop dat de Reclaseringsregeling 1970

131 Inv. nr. 612: verslag vergadering participantenberaad, dd. 30-10-1971. Op p. 7 van de proeve stond de verhouding tussen landelijk en regionaal beleid als volgt verwoord: 'Voor de verschillende niveau's bestaat maximale autonomie. Toch is een overall-beleid noodzakelijk, aan welks totstandkoming alle niveau's deelnemen'.

132 Inv. nr. 563: notulen vergadering DOO, dd. 21-5-1975.

133 Inv. nr. 1643: brief van A.J.J. Goedemans aan SRI-directeur P.A. Schaafsma, dd. 19-3-1975. Goedemans schreef deze brief in reactie op een verzoek van Schaafsma om een schriftelijke verklaring van het departement, zodat de ARV als lichaam ex. art. B3 van de Pensioenwet door het departement van Binnenlandse Zaken erkend zou kunnen worden. Goedemans weigerde: 'Met name mijn aan de huidige Statuten ontleende onzekerheid of in de toekomst de door de ARV te kiezen prioriteit met betrekking tot de door haar te verrichten werkzaamheden wel parallel zal lopen aan die van de huidige Reclaseringsregeling heeft mij ertoe gebracht op uw verzoek afwijzend te moeten reageren. Ik acht het niet oirbaar bij bedoeld Ministerie door een verklaring dezerzijds de indruk te wekken dat [...] personeelsleden van de ARV ook in de toekomst zullen functioneren op een wijze die op grond van de reclaseringsregeling subsidiabel is te achten, waardoor het recht op pensioen kan worden toegekend.'

134 Inv. nr. 1833: notitie over sociale actie binnen de reklassering, van de projectgroep 'sociale actie' van de SRI biedt een aardig overzicht van mogelijkheden voor reclaseringswerkers om meer structurele knelpunten aan te pakken. Ik noem er enkele uit een omvangrijke lijst: acties tegen media om justitiabelen niet met naam te noemen, benadering van grootwinkelbedrijven in verband met winkeldiefstallen, teneinde een soepeler sepotbeleid te bewerkstelligen, het bevorderen van gelijke huisvestingsmogelijkheden voor woonwagenebwoners, Ambonnezen, de aanstelling van een opbouwwerker in een plaats waar criminaliteit onder jongeren door gebrek aan vertier steeg, beïnvloeding van de structuur en opzet van een katholieke sociale academie, een actie tbv. de opening van een trefcentrum voor Surinamers en Antillianen, een actie ter verbetering van de woon- en leefomstandigheden van zgn. 'probleemgezinnen', plannen voor een 'kontakthuis voor alleenstaanden en zeer eenzamen'.

duidelijk aangaf welke activiteiten subsidiabel waren, namelijk hulpverlening en voorlichting. Een prioriteitsverschuiving zou aanleiding kunnen zijn voor een herziening van de omvang der subsidie¹³⁵. Aparte vermelding van structuurbeïnvloeding zou - volgens het departement - ten onrechte de indruk wekken dat dit een taak zou zijn voor de reclassering:

'Weliswaar wordt in de Statuten een relatie gelegd tussen dit taakbestanddeel en de algemene doelstelling van de ARV, maar ik vrees dat een aantal van de maatschappelijk werkers zo "action prone" zijn dat deze relatie snel uit het oog zal worden verloren'.

Goedemans wees op de dreiging van het oeverloos worden van het actieterrain van de reclassering, die in zijn visie op sommige punten al manifest werd¹³⁶. Hij herhaalde zijn financiële dreigement:

'Ik meen er goed aan te doen ook hier duidelijk te stellen dat een ontwikkeling waarbij de relatie tussen acties en taakstelling van de reclassering - zoals deze in de reclasseringsregeling is omschreven - wordt verbroken, consequenties voor het beschikbaar stellen van subsidie moet hebben'.

Bij de uiteindelijke vaststelling van de ARV-statuten kwam de SRI met staatssecretaris H.J. Zeevalking overeen dat sociale actie nooit ten koste zou gaan van de andere reclasseringstaken. Deze toezegging was voorlopig voldoende¹³⁷.

Organisatorische punten van meningsverschil

Het departement had niet alleen moeite met de doelstelling, maar ook met de voorgestelde organisatiestructuur. Het uitblijven van een verschuiving van de doelstelling was door de voorgestelde structuur niet gewaarborgd. In eerste instantie hadden de fusiepartners een verenigingsstructuur ontworpen, waarin niet-medewerkers slechts een beperkte inbreng zouden hebben. De aspirant-buitenleden zouden bovendien door reclasseringsambtenaren worden geballoteerd¹³⁸. De ARV dreigde daardoor een vrijwel gesloten organisatie te worden, waarbij de beslissingsbevoegdheid *de facto* bij de werknemers lag, die de meerderheid van de beleidsorganisatie vormden¹³⁹. Van departementszijde werd geredeneerd dat de ARV met behulp van overheidssubsidie het algemeen belang diende. Daaruit volgde dat de vereniging voor de samenleving vrij toegankelijk en controleerbaar moest zijn. De

135 Inv. nr. 1643: brief van Goedemans aan Schaafsma, dd. 19-3-1975. Hier werd een financiële sanctie gesteld op een te ver afdrijven van de reclasseringsdoelstelling tov. de departementale doelstelling.

136 Goedemans wees op de actie die werd gevoerd voor de opening van een ontmoetingscentrum voor Surinamers en Antillianen, en op de actie ten behoeve van gelijke huisvestingsmogelijkheden voor woonwagenbewoners. Zijn informatie ontleende hij aan het artikel van de hand van Fokkens, verschenen in *Delikt en Delinkwent* (1975).

137 Ondanks de gedane toezegging bleef Goedemans kritisch. 'Pas als de reclassering de extreme keuze vóór de sociale actie en tegen de individuele hulpverlening binnen de strafrechtspleging zou doen is er voor Goedemans reden om de particuliere reclassering af te gaan bouwen.' Zie: *KRI* (1975), nr. 10.

138 Meerjarenverslag SRI 1973-1975, p. 35.

139 Inv. nr. 1643: brief van Goedemans aan Schaafsma, dd. 19-3-1975.

betrokkenheid van de samenleving bij de reclassering was door de ontzuiling toch al gemarginaliseerd¹⁴⁰. Wanneer de voorgestelde constructie zou worden gehandhaafd, dan zou de nieuwe organisatie geen reclasseringserkenning krijgen. De departementale ongerustheid over de aanvankelijke ARV-doelstelling lijkt er op te duiden dat het departement niet wilde dat personen die *qualitate qua* (zoals leden van het OM en rechterlijke macht) interesse hadden in het reilen en zeilen van de ARV door de maatschappelijk werkers geboycot zouden kunnen worden. Dit waren echter niet de overwegingen waarop het ministerie zijn eis van een 'open' vereniging baseerde. Het ging het departement er om dat een te eenzijdige oriëntatie op het maatschappelijk werk zou optreden indien alle bestuursorganen volledig door maatschappelijk werkers zouden worden bemand. Na beraad schrapte de SRI de voorgestelde ballotageregeling¹⁴¹.

Tenslotte was het departement bevreesd dat de voorgestelde organisatie met drie beslisniveau's teveel autonomie aan de werkeenheden zou toekennen. Liever had het departement een structuur met twee beleidsniveau's gezien. De uitleg van de fusiepartners dat de beleidsvrijheid van de werkeenheden was ingeperkt door regio-beleid, nam bij het departement de bezorgdheid weg dat de werkeenheden zich te onafhankelijk van landelijk en regionaal niveau zouden kunnen opstellen¹⁴².

Overigens kenmerkte de departementale bemoeienis met het fusieproces zich door terughoudendheid. Goedemans stelde zich op het standpunt dat het particulier initiatief zijn eigen doelstellingen moest formuleren. Het was niet aan de overheid, deze te dicteren. Pas op het moment dat de particuliere reclassering met een eigen visie naar buiten kwam, was het aan de directie TBR en Reclassering om uit te maken, of die visie al dan niet subsidiabel was. Wel was het de taak van de overheid, de reclassering vooraf te wijzen op de (financiële) consequenties van bepaalde keuzen¹⁴³.

De uitkomst van de fusie: de ARV

Voor de fusie was binnen de reclasseringsinstellingen de greep van de centrale (professionele) leiding op het uitvoerend werk steeds sterker geworden. De uitvoerend werkers hadden bij de fusie als tegenwicht tegen de schaalvergroting meer

140 Goedemans schreef: 'De ARV kan in een samenleving als de onze geen zelfgenoegzaam eiland zijn, dat zonder verwijzing naar andere referentiekaders, uitsluitend zelf via de werknemers bepaalt wat gedaan zal worden en hoe dit zal gebeuren'.

141 Meerjarenverslag SRI 1973-1975, p. 35. Zie ook: 'Reclassering vecht voor medezeggenschap werkers', *KRI* (1975), nr. 7, p. 12. De bepaling dat werknemers automatisch het ARV-lidmaatschap verwierven, moest eveneens van het departement worden geschrapt. Dit had evenwel te maken met bezwaren van civielrechtelijke aard: personen moeten zelf kunnen kiezen of zij al of niet lid worden van een vereniging.

142 Inv. nr. 612: verslag bespreking tussen vertegenwoordigers van de afdeling TBR en Reclassering en het stafbureau organisatie en efficiency enerzijds en van het participantenberaad anderzijds, dd. 6-9-1972.

143 Wat dit betreft heeft zich tussen 1983 en 1986 een ingrijpende omkering voorgedaan. Sinds die tijd is het niet meer het particulier initiatief dat - met in het achterhoofd de subsidievoorwaarden die de overheid stelt - zijn eigen doelstellingen bepaalt. Voor de reclassering geldt dat het ministerie dwingend voorschrijft wat de taken zijn. Particuliere instellingen kunnen daarop 'intekenen'.

gedecentraliseerde, democratische besluitvormingslijnen geëist¹⁴⁴. Meer dan in het verleden moest het zwaartepunt van de beleidsvoorbereiding komen te liggen bij de regio's, die de gelegenheid moesten hebben, hun beleid af te stemmen op lokale en regionale problematiek. De regionale werk- en beleidsstructuur behoorde 'relatief autonoom' ten opzichte van het landelijk niveau te opereren¹⁴⁵.

De ARV kende een werkstructuur en een daaraan parallel lopende beleidsstructuur. De werkstructuur bestond uit het landelijk bureau onder leiding van een algemene directie. Daaronder opereerden elf regio-bureau's met ieder minstens drie werkeenheden. Aan het hoofd van ieder regiobureau stond de regiocoördinator. Het regiobureau zorgde voor de coördinatie, een deel van de beleidsvoering en voor de ondersteuning van het uitvoerend werk dat plaatsvond in de werkeenheden. In totaal waren er vierenvijftig werkeenheden met ieder gemiddeld zes à acht maatschappelijk werkers. De werkeenheden werden geleid door teamcoördinatoren¹⁴⁶. De parallel lopende verenigingsstructuur was bedoeld om het algemeen en regionaal beleid van de ARV vast te stellen en de uitvoering ervan te controleren. De regio's uit de werkstructuur vormden in de verenigingsstructuur, de afdelingen. De leden van een regionale afdeling (werknemers van de ARV en eventuele buitenstaanders) maakten deel uit van de regionale vergadering. Door de verenigingsstructuur hadden werknemers een directe stem in het vaststellen van het beleid van de vereniging, als zij zich tenminste als lid aanmeldden. De regionale afdeling werd geleid door het bestuur, het regionaal beleids orgaan, waarin de regiocoördinator zitting had¹⁴⁷. Het hoogste orgaan binnen de ARV was de Algemene Vergadering die bestond uit afgevaardigden van de regio's. Naast twaalf leden-medewerkers, maakte ook een zestal 'buitenleden' deel uit van de Algemene Vergadering¹⁴⁸. De Algemene Vergadering stelde het landelijk te voeren beleid en de begroting vast. Het landelijk bestuur benoemde de algemene directie, die - samen met het landelijk bureau - verantwoordelijk was voor de uitvoering van de werkzaamheden¹⁴⁹. Op papier werd de relatie tussen landelijk en regionaal niveau bepaald door regionale autonomie. De landelijke organisatie trok de kaders waarbinnen de beleidsruimte door de regiovergadering naar believen kon worden ingevuld¹⁵⁰. In het volgende hoofdstuk zal blijken dat die regionale autonomie in praktijk tegenviel en dat de landelijke directie vrij veel beleidsvrijheid die aan de regio's was voorbehouden, naar zich toetrok.

ARV-doelstelling

144 Inv. nr. 1703: ARV-nota *Een organisatie in ontwikkeling* (31-3-1979), p. 3.

145 *Een organisatie in ontwikkeling*, p. 9.

146 Art. 9 lid 3 Statuten ARV. Zie ook: Verhart, *Welzijnswerk in spanningsveld*, p. 20-22.

147 Artt. 10-12 Statuten ARV.

148 De regionale ledenvergaderingen kozen afgevaardigden voor de landelijke algemene ledenvergadering van de ARV. Per regio werden twee medewerkers-leden gekozen en één 'buitenlid'. De algemene ledenvergadering bestond voor de meerderheid uit werknemers. Het bestuur daarentegen - door de ledenvergadering gekozen - was samengesteld uit zeven buitenleden en vijf 'gewone leden'. Zie: Artt. 13-18 Statuten ARV.

149 Art. 23 leden 1 en 2 Statuten ARV. Zie ook: Verhart, *Welzijnswerk in spanningsveld*, p. 24-27.

150 Art. 11 lid 3 sub a. Statuten ARV. Zie ook: 'Statuten ARV waarborgen open vereniging', *KRI* (1975), nr. 2, p. 6.

Gedurende het fusieproces is veel te doen geweest over de doelstelling van de toekomstige reclasseringsorganisatie. Over de beperking van het terrein tot de strafrechtspleging bestond al vrij snel consensus. Reeds in de 'Proeve' van 1971 werd gesteld dat de reclassering optrad als hulpverlenende instantie op het moment dat door strafrechtstoepassing een spanningsveld ontstond tussen de belangen van de cliënt en die van de samenleving¹⁵¹. Aan deze terreinafbakening, in feite een compromis tussen de welzijns- en de strafrechtelijke visie op reclasseringswerk, is gedurende de vormgeving van de fusie vastgehouden¹⁵². De statuten definieerden de reclassering als een specifieke vorm van welzijnswerk op strafrechtelijk terrein, waarin door middel van hulpverlening werd getracht het welzijn van de reclassent te vergroten. Uitdrukkelijk was vastgelegd dat de voorlichtingsrapportage mededienstbaar moest zijn aan de hulpverlening die de ARV bood aan justitiabelen¹⁵³.

Naar aanleiding van de ARV-statuten schreef de Groningse strafrechtsgeleerde Th.W. van Veen dat hij van mening was dat de ARV te zeer het algemeen maatschappelijk werk tot richtsnoer van de reclassering had genomen. Met name de onderschikking van de voorlichting aan de hulpverlening ging hem te ver. Voor Van Veen waren reclassering en maatschappelijk werk onvergelykbare zaken, juist omdat binnen het strafrechtelijk kader veelvuldig concessies moesten worden gedaan waar het ging om de vrijwilligheid van het contact tussen hulpverlener en reclassent¹⁵⁴. Gegeven de destijds binnen de reclassering bestaande - nog veel extremere - zienswijzen, moet achteraf toch worden geconcludeerd dat de statuten, voor wat betreft de loyaliteit van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging, het maximaal haalbare uitdrukten. Iedere afwijking van de in de statuten gekozen 'gulden middenweg' borg het gevaar van polarisatie in zich. Om pragmatische redenen waren pogingen om de identiteitsdiscussie tot een bevredigende oplossing te brengen over de fusie 'heengetild', nu de meningen binnen de reclassering over deze kwestie dusdanig sterk uiteen liepen dat het niet mogelijk was om op relatief korte termijn een standpunt te bepalen.

Afgezien van de expliciete definiëring van de reclassering als welzijnsorganisatie, werd het antwoord op de identiteitsvraag dan ook voorlopig opengelaten. Het werken in het spanningsveld maakte in concrete gevallen voortdurend belangenafwegingen noodzakelijk. Dat de positionering van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging een compromis was, blijkt uit de opvattingen die bij de Sectie Werkontwikkeling en Onderzoek van de VvRI ten aanzien van de doelstel-

151 Inv. nr. 1693: 'Proeve van een schets'.

152 Inv. nr. 1693: kort verslag van het eerste gesprek van de Commissie Doelstelling, dd. 29-4-1974; tweede vergadering, dd. 6-5-1974; concept-doelstelling, dd. 31-5-1974 en de daarop binnengekomen gebundelde reacties, dd. 6-8-1974. Art. 2 lid 1 Statuten ARV: 'De ARV stelt zich ten doel het bevorderen van het welzijn van de leden van de samenleving, voor zover dat welzijn samenhangt met het bestaan en functioneren van de strafrechtspleging'.

153 Art. 3 lid 1 sub b. Statuten ARV. Deze ondergeschiktheidsbepaling leidde rond het midden van de jaren tachtig tot een - laatste - opleving van het identiteitsdebat, ditmaal tussen departement en reclassering.

154 Th. W. van Veen, 'Taak en positie van de reclassering', *Proces* (1977) 253-269, p. 254.

ling bestonden¹⁵⁵. De sectie ging van het standpunt uit dat een oplossing in de controverse tussen hulpverlening en strafrechtspleging niet te realiseren zou zijn. In plaats van eindeloos te zoeken naar deze oplossing moest gewerkt worden vanuit de vraag 'hoe men het beperkende van de justitie-situatie inbouwt in de hulpverlening'. Deze vraag moest de maatschappelijk werker in de eerste plaats zelf beantwoorden. Generalisaties waren niet te geven, althans daar waagde men zich niet aan¹⁵⁶.

155 Inv. nr. 1693: concept-artikel 'De macht van de hulpverlening', november 1974. Gepubliceerd in *Proces* (1974) 237-244.

156 Meerjarenverslag SRI 1973-1975, p. 31 en W. Nieboer, 'Reclassering en strafrechtspleging. De voorlichting als pijler van integratie', in: *Strafrechtspleging onder spanning. Gedachten over het functioneren van ons strafproces* (Arnhem 1981) 97-110, p. 103 die schrijft: '(...) de ARV lijkt een brug te willen slaan tussen de ideologie van Van Veen en die van Snel (die in zeker opzicht elkaars antipoden zijn) [...] deze middenweg bevredigt daarom vermoedelijk maar weinigen. Mijn indruk is dat de ARV met deze koers probeert aanhangers van verschillende ideologieën onder haar vleugels te houden'. In gelijke zin: Van Veen, 'Taak en positie van de reclassering', p. 256.

