

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 minitieuze 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<br>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<br>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<br>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 Vereniging van Reclasserings 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 Roomsche Katholieke Reclasseringsvereniging . . . . .   | 110 |
| 2.2. | De Protestantsche Christelijke Reclasseringsvereniging . . . . .   | 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.<br>Naar een volledige subsidiëring door de overheid . . . . .  | 181 |
| 4.2. | Schijnbare terugtred van het departement uit<br>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<br>en reclasseringsinstellingen . . . . .                  | 194 |
| 6.1. | Veranderende visie op het werk van de (reclasserings-)<br>maatschappelijk werker . . . . .            | 196 |
| 6.2. | Professionalisering en veranderende relatie met<br>het departement . . . . .                          | 200 |
| 6.3. | Hoge werkdruk en scheefgroei in de verhouding<br>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<br>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<br>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<br>Reclasseringsvereniging (1976-1982) . . . . .            | 251 |
| 1.   | Doelstellingen en identiteit van de Algemene<br>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;<br>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<br>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<br>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<br>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;<br>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 |
| <br>   |     |
| 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 Reclaseringsvereniging                             |
| PRW    | penitentiair reclasseringswerk  |
| RANB   | Rijksarchief in Noord-Brabant   |
| RKRv   | Roomsch Katholieke Reclasseeringvereniging                                  |
| S.-G.  | secretaris-generaal   |
| SDAP   | Sociaal Democratische Arbeiders Partij                                      |
| SPW    | sociaal-psychiatrisch (reclaserings)werk                                    |
| Sr     | Wetboek van Strafrecht  |
| SR-CRS | Sectie Reclassering van de Centrale Raad voor de Strafrechtstoe-<br>passing |
| SRI    | (Stichting) Samenwerkende Reclaseringsinstellingen                          |
| 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 Reclaseringsinstellingen                                     |
| 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 strafoplegging<sup>1</sup>. 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 lenigen<sup>2</sup>. Belangrijker is de voorlichtende taak die de reclassering ten behoeve van de strafrechtspleging vervult<sup>3</sup>. 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 algemeen<sup>4</sup>. 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 gekomen<sup>5</sup>. 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 autoriteiten<sup>6</sup>.

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 bepaald<sup>7</sup>. 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 leggen<sup>8</sup>.

De reclassering wordt gefinancierd door het Ministerie van Justitie. In het afgelopen decennium besteedde het departement gemiddeld 136 miljoen gulden per jaar aan reclassering<sup>9</sup>. De uitvoering van de reclasseringswerkzaamheden is sinds kort in handen van één landelijke organisatie: de Stichting Reclassering Nederland (SRN)<sup>10</sup>. De Minister van Justitie draagt beleids- en eindverantwoordelijkheid voor de reclassering<sup>11</sup>. 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 SRN<sup>12</sup>. 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 stelt<sup>13</sup>. 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 genomen<sup>14</sup>. 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 ontwikkelingen<sup>15</sup>. 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 verrichten<sup>16</sup>. 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 op<sup>17</sup>.

### 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'<sup>18</sup>.

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 overheidsorganen<sup>19</sup>.

Deze in 1953 - gedurende de hoogtijdagen van de verzuiling - geformuleerde definitie kan dienst doen als archimedisch punt in dit onderzoek<sup>20</sup>. 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 werkt<sup>21</sup>. 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 geworden<sup>22</sup>.

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'<sup>23</sup>. 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 inwerkten 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 geworden<sup>24</sup>. 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 bestaan<sup>25</sup>. 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*<sup>26</sup>.

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*<sup>27</sup>. 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 gaat<sup>28</sup>. 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).

statutenwijzigingen<sup>29</sup>. 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 reclassering, 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 Reclassering van de te 's-Gravenhage gevestigde Centrale Raad voor de Strafrechtstoepassing. Dit archief, dat begint in 1953, vertoont veel doublures 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 dearchieven van de negentien voormalige reclasseringsraden, gedeponereerd op het Rijksarchief in Noord-Brabant<sup>30</sup>. Zowel omvang als inhoud van de respectieve raadsarchieven variëren sterk<sup>31</sup>. Dat te zijner tijd tot verdeling ervan zal worden overgegaan, is te betreuren. Thans worden dezearchieven 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 dearchieven 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 dearchieven van de Algemene Reclasseringsvereniging en haar voorgangers 1823-1986*, inventarisreeks nr. 43, Rijksarchief in Noord-Brabant ('s-Hertogenbosch 1990).

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

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