

University of Groningen

Particuliere reclassering en overheid in Nederland sinds 1823

Heinrich, Jean-Paul

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

1995

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Heinrich, J-P. (1995). Particuliere reclassering en overheid in Nederland sinds 1823 s.n.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

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 gevangenis 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 voorgedij; 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 Dotinga, '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 nuanceringen 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 Grootte 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.

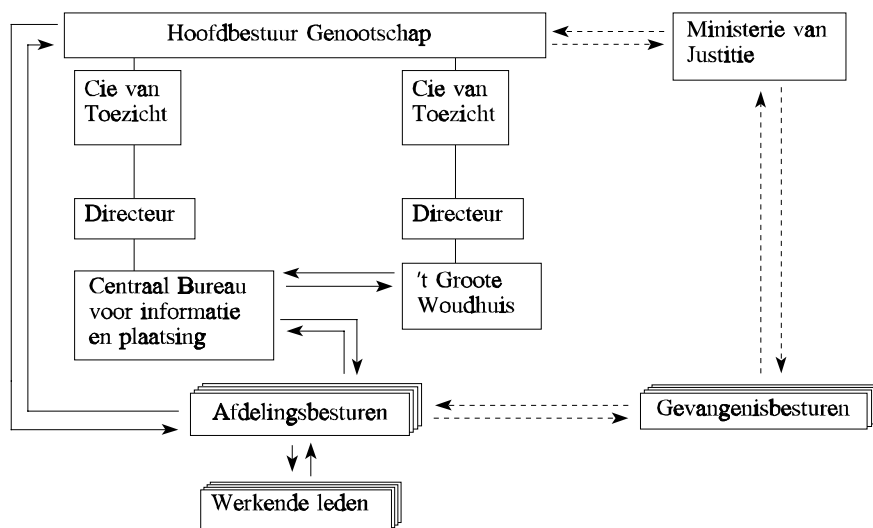
77 Inv. nr. 413: Rapport uitgebracht aan het Bestuur der Afdeeling 's-Gravenhage van het Genootschap, p. 5: 'Onder hulpverlening aldus opgevat, als strekkend tot opheffing en leiding van daarvoor geschikte en vatbare ontslagenen, kan nimmer vallen het verstrekken van losse kleine giften in natura of 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 overheidsbemoeienis¹¹¹, 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 overheidsbemoeienis 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 overheidsbemoeienis 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 Wijk 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 bezoekerrecht 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, amtshalve 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, amtshalve.

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 aangewezen 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.