

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.

Tweede deel

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

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

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

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

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

1. Aanleidingen tot oprichting van de Vereeniging van Reclasserings Instellingen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5 Zie paragraaf 2.1 over de oprichting van de RKRK

6 Jaarverslag NGZVG 1923, p. 14.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De overheid en de VvRI

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

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

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

17 Jaarverslag VvRI 1920, p. 5.

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

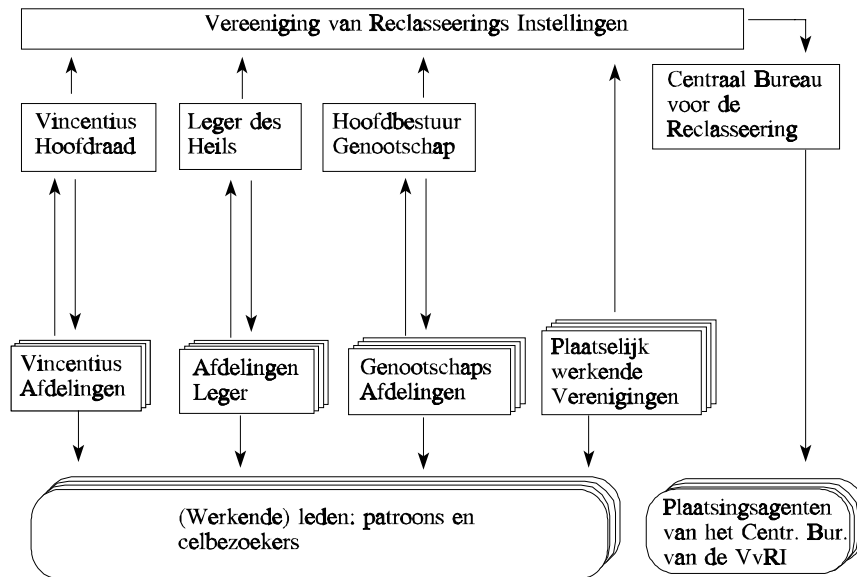
19 Bastiaan Ort (geb. 1854 te Gorinchem, overl. 1913 te 's-Gravenhage) begon zijn carrière bij het openbaar ministerie in Zeeland. Vanaf 1881 was hij achtereenvolgens (substituut) officier van justitie te Zierikzee, Amsterdam, 's-Gravenhage en Winschoten. In 1897 werd Ort raad-adviseur bij het Ministerie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

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

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

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

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



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

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

23 Uitgebreid over de voorwaardelijke veroordeling, paragraaf 5.2.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1. De Rooms Katholieke Reclasseringsvereniging

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2. De Protestantisch Christelijke Reclasseeringsvereniging

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

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

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

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

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

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

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

55 Jaarverslag NGZVG 1929, p. 5.

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

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

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

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

57 Jaarverslag NGZVG 1928, p. 12.

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

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

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

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

2.3. De invloed van de verzuiling op het reclasseringswerk

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

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

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

62 Jaarverslag PCRV 1929, p. 5-7.

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

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

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

Evenredigheid

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Categoriële differentiatie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

76 Art. 2 Psychopatenreglement.

77 Art. 13 leden 1,2 Psychopatenreglement.

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Reclasseringsraden

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

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

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

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

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

86 Art. 11 Reclasseringsregeling 1915.

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

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

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

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

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

89 Art. 13 Reclasseringsregeling 1915.

90 Art. 12 Reclasseringsregeling 1915.

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

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

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

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

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

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

5. Integratie van reclassing in strafrechtspleging

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

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

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

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

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

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

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

5.1. Uitbreiding voorwaardelijke invrijheidstelling

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

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

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

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

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

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

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

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

106 Art. 15a. lid 3 Sr.

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

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

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

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

5.2. Invoering van de voorwaardelijke veroordeling

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

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

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

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

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

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

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

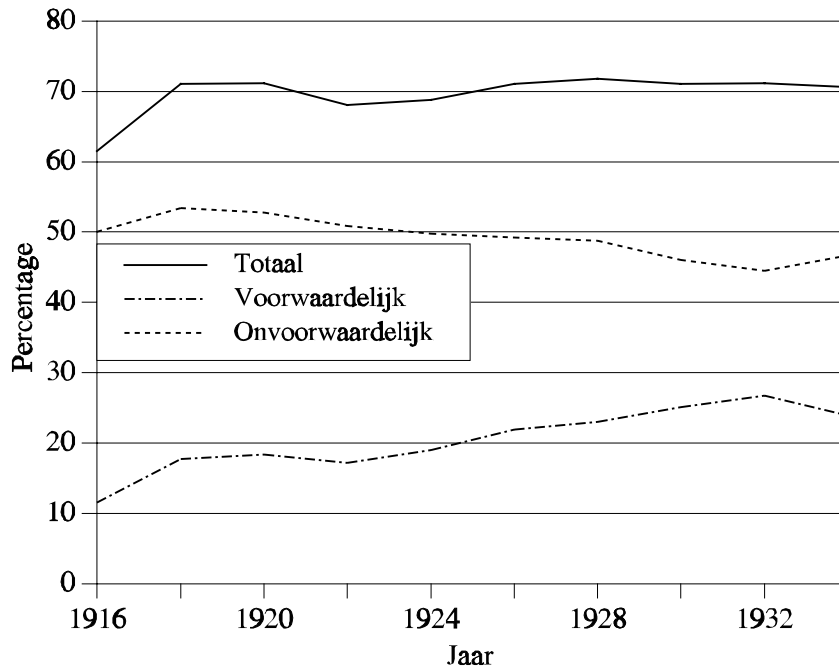
111 A.J.J. Goedemans, 'De wetgever en het toezicht van de reclassering' in: S. van der Kwast (red.) *Het einde van onbegonnen werk? Vijftig jaar sociaal psychiatrisch reclasseringswerk van de Dr F.S. Meijersvereniging* (Meppel 1974) 70-79, p. 70-71.

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

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

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

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



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

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

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

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

117 Art. 8 Uitvoeringsregeling VV.

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

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

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

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

119 Art. 15a lid 4 Sr.

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

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

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

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

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

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

5.3. Voorlichtingsrapportage

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

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

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

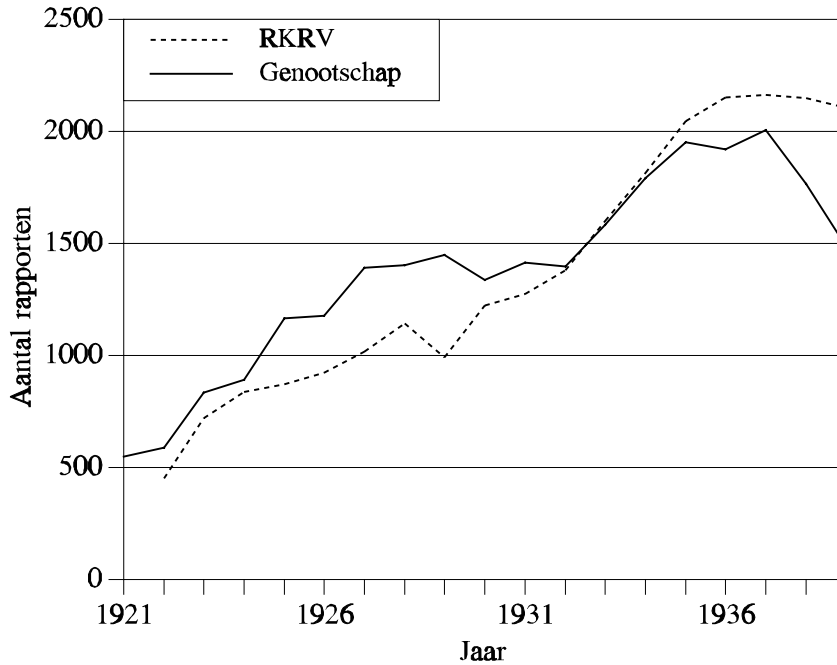
126 M.E. Tjaden, 'Voorwaardelijke Veroordeling' in: M.Ch. de Jong et al. (red.) *Straffen en helpen. Opstellen over berechting en reclassering aangeboden aan mr dr N. Muller* (Amsterdam 1954) 41-57, p. 57.

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

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

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

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



Bron: Jaarverslagen Genootschap en RKRV.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Betrokkenheid van de reclasseringsraden bij voorlichting

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

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

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

140 *Ibidem*, p. 217.

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

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

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

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

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

Voorlichting bij andere zaken dan VV en VI

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

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

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

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

147 Jaarverslag NGZVG 1925, p. 13.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

156 Jaarverslag NGZVG 1918, p. 7.

157 Jaarverslag NGZVG 1921, p. 11.

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

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

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

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

Schema 3.1: subsidiëring reclassering volgens de Reclasseringsregeling 1915

158 Jaarverslag NGZVG 1921, p. 13.

159 Jaarverslag NGZVG 1925, p. 22-23.

160 Art. 17 Reclasseringsregeling 1915.

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

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

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

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

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

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

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

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

Bezuinigingen op subsidie remmen de ontwikkeling

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

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

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

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

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

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

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

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

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

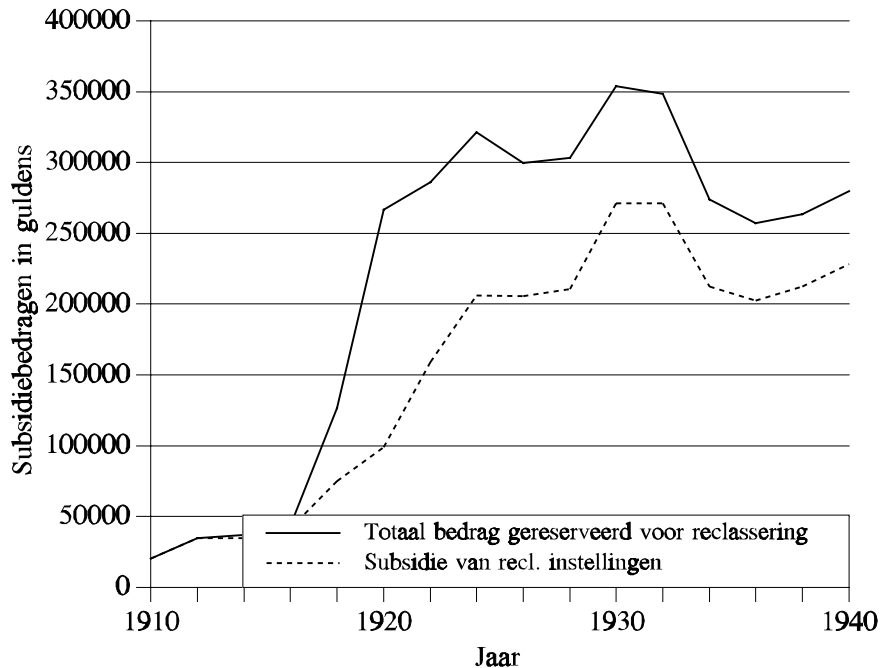
170 Deze protestbijeenkomst werd op 21-3-1929 op initiatief van het Genootschap te Utrecht gehouden. Alle grote reclasseringsverenigingen namen er aan deel. Zie: Muller, *Actie voor de ontwikkeling van de reclasseering*.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

7. Professionalisering. Verhouding tussen rijks- en particuliere ambtenaren

Particuliere reclasseringsambtenaren

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

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

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

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

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

179 Aan beroepskrachten werd zoveel belang gehecht dat het Genootschap, toen het departement van Justitie daar geen geld voor had, reclasseringsambtenaren op eigen kosten aanstelde. Jaarverslagen NGZVG 1924, p. 8 en 1925, p. 7.

180 Jaarverslag NGZVG 1926, p. 6.

De eerste bezoldigde kracht was in 1902 op eigen kosten door de Amsterdamse afdeling van het Genootschap aangesteld. Deze ging zich vooral bezighouden met het zoeken naar werk voor ontslagen gevangenen. In de daarop volgende jaren werden bezoldigde krachten niet zozeer aangetrokken ten behoeve van de nazorg, zoals op grond van de reclasseringsregeling zou mogen worden verwacht, maar juist ten behoeve van de voorlichting aan de rechterlijke macht, ofschoon deze taak formeel aan rijksambtenaren was voorbehouden. Van meet af aan heeft het departement invloed willen uitoefenen op het aanstellingsbeleid van de instellingen. Op subsidiëring van beroepskrachten kon alleen aanspraak worden gemaakt, als de minister de benoeming had goedgekeurd. Voor de Tweede Wereldoorlog ging het hierbij in de eerste plaats om kwantitatieve aspecten van de groep bezoldigde reclasseringswerkers¹⁸¹.

Op een aantal plaatsen in het land, waar verschillende reclasseringsinstellingen actief waren, dwong de overheid verschillende instellingen samen een ambtenaar te delen. Alsof er geen verzuiling bestond, werkte deze ambtenaar voor alle plaatselijk actieve reclasseringsverenigingen. In voorkomende gevallen moest deze gemeenlijke ambtenaar bovendien werkzaamheden in opdracht van het Centraal Bureau van de VvRI verrichten. Deze voorwaarde had het departement uit financiële overwegingen gesteld; ze was zeker niet conform de wensen van de reclasseringsinstellingen. De wens van de RKRK van eigen ambtenaren was een soort *ceterum censeo* in de contacten met het departement van Justitie. Bij herhaling werd het departement verzocht om subsidiëring van eigen, rooms-katholieke ambtenaren, zodat de RKRK geen gebruik van gemeenschappelijke ambtenaren hoefde te maken. Voor de katholieke reclasseringsvereniging was het ondenkbaar dat door haar gebruik zou worden gemaakt van diensten van niet-katholieke ambtenaren:

'Door relatiën met katholieke instellingen, zoowel als van persoonlijken aard, wordt getracht in bovenstaand [plaatsing van justitiabelen] te voorzien. De reclasseering van Katholieken door Katholieken, met de middelen die den katholieken godsdienst ten dienste staan, wordt mede bevorderd. Om deze reden kan zij die taak niet overdragen aan den niet-katholieken plaatsings-agent ter plaatse'¹⁸².

Het departement van Justitie dacht daar echter anders over. Verzoeken om subsidiëring van aanstelling van katholieke ambtenaren werden dan ook vaak afgewezen¹⁸³. Later zwakte de RKRK de dwingende eis van eigen ambtenaren wat

181 Het departement plachte na te gaan in hoeverre aanstelling van een ambtenaar in een bepaald arrondissement noodzakelijk was. Pas na de Tweede Wereldoorlog ging het departement ook kwalitatieve voorwaarden aan de subsidiëring van bezoldigd personeel stellen.

182 Inv. nr. 947: brief van het RKRK-hoofdbestuur aan de Minister van Justitie, dd. 25-2-1921.

183 Zie bijvoorbeeld inv. nr. 947: de beschikkingen van de Minister van Justitie dd. 4-12-1918, 3e Afd. D, no. 618 en 31-3-1921, 3e Afd. D, no. 746. De minister was van mening dat de RKRK evengoed van de diensten van gemeenschappelijke ambtenaren gebruik kon maken. Later werd in overleg tussen hoofdbestuur en reclasseringsinspecteur Veenstra een compromis gevonden krachtens hetwelk aparte katholieke ambtenaren werden aangesteld die voor meerdere RKRK afdelingen zouden moeten gaan werken. Zie jaarverslag RKRK 1918, p. 10.

af¹⁸⁴. Dit hield waarschijnlijk mede verband met inzicht in de beperkte financiële mogelijkheden van het ministerie.

Rijksambtenaren

Naast al of niet gedeelde functionarissen in particuliere dienst was tevens een aantal rijksambtenaren actief op het terrein van de reclassering. De uitvoeringsregeling voorwaardelijke veroordeling voorzag in de aanstelling van rijksambtenaren der reclassering, die tot taak kregen het Openbaar Ministerie bij te staan in de uitoefening van zijn toezicht over voorwaardelijk veroordeelden¹⁸⁵. Daarnaast waren zij belast met het schrijven van voorlichtingsrapporten over verdachten jegens wie het OM voornemens was een voorwaardelijke straf te requiren. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat in ieder arrondissement een ambtenaar werd aangesteld. De Tweede Kamer vond dat teveel en daarom werden er slechts vijf ambtenaren aangesteld¹⁸⁶. Ter ondersteuning van de rijksambtenaren konden plaatselijke reclasseringsagenten worden aangewezen¹⁸⁷. Met plaatselijke agenten had men in de eerste plaats het oog op reclasseringswerkers die in dienst waren van particuliere instellingen. De particuliere reclasseringswerkers konden hierdoor de aan de rijksreclasseringsambtenaren toegekende bevoegdheden als mandatarissen uitoefenen¹⁸⁸. Via deze constructie werd de weg geopend waarlangs de particuliere reclassering - onder verantwoordelijkheid van de rijksreclassering - met uitoefening van het toezicht op voorwaardelijk veroordeelden kon worden belast. In de praktijk resulteerde dit in een constellatie waarin de rijksambtenaren een tussenschakel gingen vormen tussen OM en particuliere instellingen die met de hulp- en steunverlening waren belast. Het was van het begin af aan de uitdrukkelijke bedoeling van de minister geweest, de rijksambtenaren een bescheiden rol binnen de reclassering

184 Jaarverslag RKRK 1937, p. 9.

185 Hij werd aangesteld door de Minister van Justitie, onder wiens verantwoordelijkheid hij zijn werkzaamheden verrichtte, aldus de artt. 12 en 18 Uitvoeringsregeling VV. Aanstelling van toezichthoudende rijksambtenaren was nodig, nu de Tweede Kamer was gevallen over het aanvankelijke plan het toezicht aan werknemers van particuliere reclasseringsinstellingen op te dragen.

186 Handd. TK 1915-1916, verg. 1-12-1915, p. 376 en bijl. handd. TK 1915-1916, kamerstukno. 192 (Aanvulling en verhooging van het IVde hoofdstuk der Staatsbegroting voor het dienstjaar 1915), nr. 4 (Voorloopig verslag), p. 7. Zie ook: Tjaden, 'De overheid en de reclassering', p. 83 en Overwater, *De reclassering*, p. 286.

187 Ministerieel Besluit van 3-11-1916, no. 500. Deze plaatselijke reclasseringsagenten ontvingen hiervoor een toelage, krachtens art. 17 lid 4 Uitvoeringsregeling VV. Als plaatselijk vertegenwoordiger kwamen in de eerste plaats in aanmerking reclasseringswerkers die in dienst waren van plaatselijke instellingen.

188 Ik meen deze bedoeling te kunnen afleiden uit kamerstukno. 192, nr. 3, p. 4. Art. 19 Uitvoeringsregeling VV droeg de rijksambtenaren op, '(...) opdrachten uit te voeren, welke hun door het Openbaar Ministerie in het belang der uitvoering van [het toezicht dat door het OM wordt uitgeoefend] worden gegeven'.

te laten spelen¹⁸⁹. Dit gold niet slechts voor de nazorg, maar evenzeer voor de voorlichtingsrapportage. Wat de voorlichting aanging, erkende de minister dat:

'(..) de instellingen [...] zich veelal een zelfstandig oordeel [...] willen vormen over den aard van het geval, waarin zij betrokken zullen worden, en zullen zij dus aan het vooronderzoek hebben deel te nemen, in dien zin, dat zij nagaan, welke werkring voor hun client zou zijn te vinden, en waarin de bijstand zou moeten bestaan in verband met de op te leggen bijzondere voorwaarden, die zij wellicht mede zouden kunnen helpen ontwerpen. Uit het voorgaande vloeit voort, dat zoodra bij de uitwerking van een U door het Openbaar Ministerie gegeven opdracht, duidelijk blijkt, welke instelling vermoedelijk met het verlenen van bijstand zal zijn te belasten, deze aanstonds in de verdere voorbereiding betrokken wordt'¹⁹⁰.

De instellingen zouden dus van begin af aan bij het voorlichtingsonderzoek betrokken worden. Overwater betuigde in 1919 zijn instemming met dit beleid, die de noodzakelijke samenhang tussen het patronaat en de voorlichtingsrapportage ten goede zou komen. Op termijn zouden de particuliere instellingen de voorlichting zelfstandig ter hand moeten gaan nemen¹⁹¹.

Verhouding tussen rijks- en particuliere ambtenaren

Overwater constateerde in 1929 een voortdurende competentiestrijd tussen particuliere ambtenaren en rijksambtenaren. Formeel hadden de rijksambtenaren geen leidinggevende taken¹⁹². Uit een aantal dingen blijkt dat zij door de minister waren bedoeld als tijdelijke aanvulling, voor die momenten waarop het particulier initiatief tekort schoot. Rijksambtenaren en particuliere reclasseerders werden geacht hetzelfde werk te doen. Reclasseeringsinspecteur Veenstra maakte in 1921 duidelijk dat het de bedoeling van het departement was het aantal rijksambtenaren uit te breiden ten behoeve van de voorlichting¹⁹³. Dit stuitte op verzet bij de particuliere instellingen. Uitvoering van dat plan zou de verantwoordelijkheid voor de voorwaardelijke veroordeling bijna geheel bij de rijksreclassering leggen. De instellingen vreesden voor het ontstaan van staatsreclassering. Zij waren van mening dat voorlichting geheel in particuliere handen moest komen. Zoniet, dan dreigde het gevaar van scheiding tussen voorlichting en nazorg. De instellingen betoogden dat het beter was wanneer de minister mogelijkheden zou scheppen tot aanstelling van meer particuliere ambtenaren. Dit zou goedkoper zijn en bovendien het gevaar van staatsreclassering doen afnemen¹⁹⁴. De reclasseringsraden zouden de verantwoor-

189 Kamerstukno. 192, nr. 3, p. 3: 'De rechtstreeksche deelneming van ambtenaren aan den [...] reclasseeringsarbeid [...] is van den aanvang af bedoeld als een, zooveel mogelijk tijdelijke, stut van het reclasseeringsgebouw, als een stut, die bestemd is om, wanneer de groei van het particulier initiatief dit te eeniger tijd mogelijk mocht maken, te worden weggenomen'.

190 Ministeriële missive van 30-3-1916, 3e Afd. D, no. 502, in: *Verzameling van besluiten en voorschriften [...] 1916-1917* ('s-Gravenhage 1918), p. 151.

191 Overwater, *De reclassering*, p. 295.

192 *Ibidem*, p. 289.

193 Ministeriële circulaire over de reorganisatie der Voorwaardelijke Veroordeling, dd. 26-5-1921, 3e Afd. D, no. 911.

194 Als argument werd aangevoerd dat een rijksreclasseringsambtenaar het Rijk ongeveer tweemaal zoveel kostte als een particuliere, door de overheid gesubsidiëerde, reclasseerder kostte. Zie: *Genootschapsblad* (juli 1921), p. 18 in noot.

delijkheid (de leiding en het recht van controle) moeten krijgen voor de activiteiten van de particuliere instellingen¹⁹⁵.

De verhouding tussen rijks- en particuliere ambtenaren was tot dan toe onduidelijk gebleven. Naar de letter van de wet hadden de rijksambtenaren andere taken dan zij daadwerkelijk uitoefenden. In de praktijk vormden zij een aanvulling op het particulier initiatief, zodat rijks- en particuliere ambtenaren eigenlijk hetzelfde werk deden. Dit gaf soms aanleiding tot conflicten¹⁹⁶. Binnen de reclassering realiseerde men zich dat sleutelen aan het takenpakket der rijksambtenaren voor de particuliere reclassering niet zonder gevolgen zou blijven. Indien het takenpakket van de rijksambtenaren zou worden uitgebreid, dan betekende dit dat de uitbouw van het particulier stelsel langzamer zou verlopen. Nu binnen de particuliere reclassering de wens tot professionalisering leefde, was men tegen aanstelling van extra rijksambtenaren voor het schrijven van voorlichtingsrapporten. Juist in de betrokkenheid bij de samenstelling van voorlichtingsrapporten, lag voor particuliere instellingen de rechtvaardigingsgrond voor het aantrekken van bezoldigd personeel¹⁹⁷. Voorlichting vereiste nu eenmaal deskundigheid die niet van vrijwillige krachten kon worden gevegd. Als de verantwoordelijkheid voor de voorlichting volledig in particuliere handen zou komen, moest het aantal bezoldigde - particuliere - krachten toenemen. Dit zou met name het functioneren van de reclasseringsorganisatie in de wat kleinere arrondissementen ten goede komen¹⁹⁸. Ik denk dat hier de crux zat. De integratie van de reclassering in de strafrechtspleging bood, ondanks de economische crisis, mogelijkheden tot uitbouw van het apparaat. Als aanvullend argument werd aangevoerd dat scheiding tussen voorlichting en nazorg ongewenst was. De reclassering had bezoldigde krachten nodig voor de voorlichting, maar ook voor het leiding geven aan vrijwillige krachten die zich met patronaat bezighielden. Een voorwaarde voor het uitblijven van inmenging van de rijksreclassering met patronaat was dat de instellingen kwaliteit leverden op dit terrein. Dit betekende dat de instellingen zelf moesten zorgen voor geschoolde leiding over de vrijwillige patroons. Bezoldigde krachten waren de eerst aangewezenen om die leiding aan vrijwilligers te geven. In de praktijk werkten de grote afdelingen in meer of mindere mate volgens een systeem waarin vrijwillige krachten het patronaat uitoefenden onder toezicht van een geschoolde kern van ambtenaren¹⁹⁹.

195 Archief reclasseringsraad Almelo, inv. nr. 8: notulen vergadering van voorzitters en secretarissen van reclasseringsraden, dd. 14-6-1921, p. 12.

196 Muller, 'De positie van de rijksambtenaren der reclasseering' *MvBR* (1922) 119-124, p. 120. Muller houdt hier een pleidooi voor het scherper afbakenen van de taken tussen rijks- en particuliere ambtenaren. In dit artikel gaat hij er aan voorbij dat in de wettelijke regelingen wel degelijk een duidelijke taak voor de rijksambtenaren was gereserveerd, maar dat de taakverdeling tussen rijks- en particuliere ambtenaren in de praktijk een andere wending nam, dan de wetgever had bedoeld.

197 Muller in *Genootschapsblad* (juli 1921), p. 17-19.

198 Tot dan toe had de minister subsidie voor het aanstellen van bezoldigd personeel in de rustiger arrondissementen geweigerd. *Genootschapsblad* (april 1920), p. 10. Met name de arrondissementen Assen, Zutphen en Middelburg werden genoemd als delen van het land waar de reclasseringsorganisatie, bij gebreke aan bezoldigde reclasserders, nog niet goed tot ontwikkeling waren gekomen.

199 Overwater, *De reclassering*, p. 291.

Vanuit de reclassering werden pogingen ondernomen om haar betrokkenheid bij het opstellen van voorlichtingsrapporten te vergroten. Naar aanleiding van herhaalde verzoeken hiertoe besloot het departement in 1925, bij wijze van experiment, de voorlichting bij uitsluiting aan particuliere instellingen over te laten²⁰⁰. De aan dit experiment ten grondslag liggende gedachte, dat het primaat van het uitvoerend werk bij het particulier initiatief zou blijven, werd door de reclassering met instemming onthaald. Het welslagen van het experiment was afhankelijk van de financiën die het departement ter beschikking zou willen stellen om - met name in stille arrondissementen - bezoldigde particuliere krachten aan te stellen. De rijksambtenaren zouden zich in het vervolg met inspectie van particuliere reclasseringswerkzaamheden gaan bezighouden. Vooral door de RKRV werd dit gezien als inbreuk op haar autonomie. Binnen het Genootschap daarentegen was men van mening dat die controle er moest zijn, nu de reclassering zich met behartiging van een algemeen belang bezighield²⁰¹. De integratie van de reclassering in de strafrechtspleging had als keerzijde een toenemende bemoeienis van de overheid met de wijze waarop het particulier initiatief de hem opgedragen taken uitvoerde. Het Genootschap realiseerde zich dat deze bemoeienis moest worden geaccepteerd²⁰². Met de invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering in 1926 werd in een uitvoeringsbesluit de voorlichtende taak definitief overgedragen aan de particuliere reclasseringsambtenaren en kregen de rijksambtenaren een controlerende taak²⁰³. De controle op werkzaamheden van het particulier initiatief zou steekproefsgewijs geschieden. Stuitte een rijksambtenaar bij een inspectie op

-
- 200 Inv. nr. 657: ministeriële circulaire, dd. 8-5-1925. De rol van de rijksambtenaren zou met ingang van 2-6-1925 meer controlerend van aard worden. De minister schreef aan de procureurs-generaal dat het zijn bedoeling was '(...) om bij wijze van proef na te gaan of het particulier initiatief zich thans reeds dermate ontwikkeld heeft, dat voor de voorbereiding en de uitvoering van voorwaardelijke veroordelingen met de hulp der reclasseringsinstellingen kan worden volstaan'.
- 201 Door de medewerking aan de strafrechtspraak was overheidscontrole gerechtvaardigd. 'De Staat ware niet verantwoord als hij op den aard dier medewerking niet effectieve controle en krachtigen invloed oefende'. Zie: 'De Voorlichtingsdienst (Twee belangrijke circulaire's)' *MvBR* (1925) 188-192.
- 202 'De positie van de rijksambtenaren der reclassering' *MvBR* (1922) 119-124 en het artikel: 'Rapporten en patronaat door de particuliere instellingen, contrôle door de rijksambtenaren' *MvBR* (1927) 105-111, p. 106: 'Een afdoende argument voor rijkscontrole is dit: dat het reclasseringswerk in onzen tijd zoo nauw verbonden is met strafrechtspraak en strafstelsel, dat het eenvoudig onmogelijk zonder rijkscontrole kan blijven. Reclassering is deel van strafrechtspraak en strafstelsel en moet dus hetzij door het rijk worden uitgeoefend, hetzij door het rijk gecontroleerd. Voor ons land is gekozen het stelsel van gemengd bedrijf: particulieren arbeid met finantieelen steun en controle van het Rijk. Dit stelsel van gemengd bedrijf schijnt ons voor onzen tijd en in de gegeven omstandigheden het beste en wij verheugen er ons dus over, dat het definitief is aanvaard'.
- 203 Het uitvoeringsbesluit bij de artikelen 147, 177, lid 2 en 310 Sv: K.B. van 24-12-1925, Stb. 486. In het WvSv werd de mogelijkheid geopend voor OM, rechter-commissaris en rechtbank om aan een particuliere reclasseringsinstelling een voorlichtingsrapport te vragen over een verdachte. De kosten die met de vervaardiging van het rapport waren gemoeid, kwamen ten laste van de Staat. De definitieve invoering van de controlerende rijksreclasseringsambtenaren had plaats op 1 maart 1927. Zie inv. nr. 657: ministeriële circulaire, dd. 24-2-1927 aan reclasseringsinstellingen, reclasseringsraden en procureurs-generaal.

onregelmatigheden, dan rapporteerde hij deze aan de voorzitter van de reclasseringsraad. De controle strekte zich uit over zowel voorlichting als nazorg.

8. De totstandkoming van de Reclasseringsregeling 1947

In de relatief korte tijd dat de reclassering krachtens wettelijke regeling werd gesubsidieerd, was een complex netwerk van particuliere en (semi-)overheidsinstellingen ontstaan. De bezuinigingen waarmee de reclassering te maken kreeg, brachten het Genootschap in 1923 ertoe voor het eerst een reorganisatie van het reclasseringswezen te bepleiten. Op dat moment waren op landelijk niveau drie soorten instanties bij de reclassering betrokken. In de eerste plaats functioneerde een aantal particuliere instellingen. In sommige delen van het land leefden deze in vreedzame coëxistentie. In andere delen daarentegen kon soms nauwelijks aan de gestelde eisen worden voldaan, als gevolg van onderlinge concurrentie en twisten. Daarnaast was een aantal rijksambtenaren actief, terzijde gestaan door adjunct-ambtenaren en rijksagenten der reclassering. Tenslotte was er het Centraal Bureau van de VvRI dat eveneens een landelijk netwerk van relaties onderhield.

Deze in de praktijk gegroeide organisatie was ingewikkeld en duur. Het Genootschap kwam met een voorstel tot inkrimping van rijksreclassering en Centraal Bureau. Met de hierdoor verkregen besparing zou het particulier initiatief kunnen worden versterkt²⁰⁴. Afgezien van verdere bezuinigingen gebeurde er voorsnog niets. In 1930, een jaar na oprichting van de PCRV die de splitsing naar levensbeschouwelijke gezindten definitief had gemaakt, blies Muller deze discussie nieuw leven in. De financiële vooruitzichten waren immers somber. In het *Maandblad voor Berechting en Reclassering*, constateerde Muller dat de particuliere reclassering als gevolg van verzuiling verworden was tot een organisatorisch monstrem.

In de jaren dertig was het ondenkbaar geworden dat het Genootschap nog langer onderdak zou bieden aan groepen van verschillende gezindten. In de strijd tegen verbrokkeling binnen de reclassering moest de verzuiling als *fait accompli* worden erkend. De zoektocht naar behoud van een zekere eenheid werd onder leiding van Muller voortgezet in de richting van versterking van de reclasseringsraden als overkoepelende organen, in de verwachting dat daarmee de bezwaren van de verzuiling geminimaliseerd zouden kunnen worden²⁰⁵. Het reclasseringswerk zou op arrondissementaal niveau moeten worden geconcentreerd, waarbij de raden een spilfunctie zouden krijgen. De hoofdtaak van de reclasseringsraden zou moeten worden, het stimuleren en coördineren van alle particuliere en overheidsinspanningen op het terrein van de reclassering. Zij zouden zeggenschap moeten krijgen over de inhoud van de voorlichtingsrapportage en controle over het particulier

204 N. Muller in *MvBR* (1923) 360-364. Hiermee werd in feite een oud standpunt vertolkt dat ook al bij de totstandkoming van de Reclasseringsregeling 1910 was te horen, toen het Genootschap ageerde tegen de directe overheidsbemoeienis met de reclassering.

205 Zie Muller, 'Over onze Vaderlandsche vrucht', *MvBR* (1939) 316-320, p. 19 en in een redactioneel *MvBR* (1930) 145-153, p. 147. In gelijke zin: Van Bemmelen, 'Eenvoud, uniformiteit en zekerheid', p. 645. Van Bemmelen wilde de reclasseringsraden laten fuseren met de bestaande gevangenisbesturen. Hij hield dus vast aan het penitentiaire accent dat het werk van de raden in de praktijk had gekregen.

initiatief gaan uitoefenen²⁰⁶. Ambtenaren die in dienst waren van meerdere instellingen tegelijk, zouden hun betrekking kunnen voortzetten bij de raden. Muller wilde de reclasseringsraden dus omvormen tot de top van de reclassering op lokaal niveau. De organisatievorm van de reclasseringsraden zou moeten veranderen. Meer dan tot dan toe het geval was geweest, behoorden vertegenwoordigers van de organen van strafrechtspleging zeggenschap binnen de raad te krijgen. Muller dacht hierbij aan de controlerende en inspecterende rijksreclasseringsambtenaren, vertegenwoordigers van rechterlijke macht en gevangenisbesturen. Installatie van vertegenwoordigers van instellingen zou voortaan aan ministeriële goedkeuring onderworpen moeten worden. Boven de arrondissementale reclasseringsraden zou een centraal orgaan moeten komen dat toezicht hield en leiding gaf aan de reclasseringsraden. Gesuggereerd werd dat het Centraal College voor de Reclassering als 'super-reclasseringsraad' dienst zou kunnen doen door algemene richtlijnen op te stellen onder eindverantwoordelijkheid van de Minister van Justitie²⁰⁷. Het Centraal College had de bevoegdheden daartoe reeds in handen²⁰⁸. In dit verband is interessant wat Muller zei over de taak van de minister:

'De taak van den Minister blijft natuurlijk in principe dezelfde: opperleiding en laatste beslissing hebben en geven. De omvang van die Departementale werkzaamheid zou echter geringer kunnen worden dan totnutoe, omdat een deel daarvan zou kunnen worden overgenomen door de Raden en den Centralen Raad of het Centraal College, welk laatste zoo noodig gebruik zou kunnen maken van het reeds bestaande Centraal Bureau'²⁰⁹.

Muller ondervond tegenspraak vanuit de reclasseringsraden zelf. Veel raadsleden meenden dat de reclasseringsraden zich bij uitsluiting behoorden te beperken tot voorbereiding van beslissingen over voorwaardelijke invrijheidstelling en verdeling van het celbezoek, zoals in de praktijk al gebeurde. Het zou ongewenst zijn als de raden daarnaast ook bevoegdheden zouden krijgen bij de voorwaardelijke veroordeling. Met name bestond oppositie tegen Mullers suggestie om de reclasseringsraden behalve adviserende lichamen, tevens vertegenwoordigende instanties te laten zijn. Het plan raden de bevoegdheid te geven om voorlichtingsrapporten te controleren en eventueel zelf te maken, was eveneens onaanvaardbaar. Tenslotte zou de komst van de reclasseringsraad-nieuwe-stijl resulteren in een verdere uitholling van de taken der rijksreclasseringsambtenaren, die steekproefsgewijs de

206 In een redactioneel getiteld 'Nieuwe organisatievorm voor de reclassering' *MvBR* (1930) 237-242, p. 240 schreef Muller: 'Het idee is: Arrondissementsgewijze de particuliere reclassering tot een eenheid te organiseren: eenheid naar binnen (gezamenlijke verantwoordelijkheid voor deugdelijkheid en ontwikkeling van het heele werk in het arrondissement), eenheid naar buiten, zoodat ieder die dat wil (Rechtbank, verdachte) zich simpelweg met wensch of opdracht tot die eenheid kan wenden, waarop als vanzelf die wensch of opdracht wordt gedistribueerd naar de instelling waar zij op haar plaats is'.

207 Jaarverslag VvRI 1940, p. 6. Een artikel met een soortgelijke strekking over de spilpositie die de reclasseringsraden zouden moeten krijgen, verscheen van de hand van N. Smits, de secretaris van het CCR in *MvBR* (1940) 211-214.

208 Art. 57 Reclasseringsregeling 1915 schreef voor dat het CCR een algemeen toezicht op de reclasseringsinstellingen hield. Daarnaast boden artt. 58 en 59 voldoende mogelijkheden voor het CCR om als centrale reclasseringsraad actief te worden.

209 N. Muller, 'Hoe kan de eenheid in het reclasseringswerk verkregen worden?', *MvBR* (1940), p. 231.

voorlichtingsrapporten controleerden. De tegenwerpingen tegen de reclasseringsraad nieuwe stijl, zoals Muller deze voor zich zag, waren steeds te herleiden tot de angst voor inbreuken op de autonomie van de particuliere instellingen. Gesteld als de verzuilde instellingen waren op hun 'soevereiniteit' zouden zij controle op hun werkzaamheden vanwege de reclasseringsraden nooit geaccepteerd hebben. Controle uitgeoefend door rijksreclasseringsambtenaren was minder bedreigend dan controle door een 'lichaam ter gemeenschappelijke vertegenwoordiging'²¹⁰.

PCRv-voorzitter Dooyeweerd keerde zich tegen het plan van Muller. De PCRv was bereid overheidsbemoediging te aanvaarden, mits deze niet werd uitgeoefend door reclasseringsraden, die toch primair werden gezien als een initiatief van de plaatselijke reclasseringsinstellingen. De PCRv was niet van plan zelfs maar een klein deel van haar soevereiniteit af te staan aan een - in haar optiek - particulier orgaan

'(..) dat naar zijn oorsprong zelve slechts een gemeenschappelijke vertegenwoordiging van het particulier initiatief kon zijn. Wil men van de reclasseringsraden publiekrechtelijke lichamen maken, men zegge dat ronduit. Maar dan zullen ze niet naar hun samenstelling in de tweeslachtige positie mogen worden gebracht die Mr Muller ze toedenkt'.

Dooyeweerd vulde zijn kritiek op de plannen van Muller aan met de stelling dat, waar particuliere instellingen geen controle wensten te aanvaarden van andere particuliere instanties, ook overheidscontrole niet onder alle omstandigheden aanvaardbaar zou zijn. De overheid had de autonomie van de instellingen te respecteren²¹¹. Gelet hierop achtte Dooyeweerd het zeer ongewenst de bevoegdheden der reclasseringsraden uit te breiden. Muller repliceerde dat als zijn stelsel niet werd overgenomen, de reclassering in zijn huidige particuliere vorm onherroepelijk zou opgaan in staatsreclassering²¹².

In het geheim voerde Muller overleg met de voorzitters H. Dooyeweerd van de PCRv en W. Pompe van de RKRv over de herinrichting van de Nederlandse reclassering²¹³. Tussen hen bestond consensus over de noodzaak de uitwassen der verzuiling te bestrijden. Het overleg tussen de drie reclasseringstopmannen resulteerde in een voorlopig eenheidsplan en een principe-accord dat in 1940 werd

210 In gelijke zin: S. Veenstra; Archief reclasseringsraad Leeuwarden, inv. nr. 21: notulen vergadering van voorzitters en secretarissen van reclasseringsraden, dd. 30-12-1930.

211 Rede van Prof. H. Dooyeweerd ter gelegenheid van de tweede algemene vergadering PCRv in juni 1931.

212 Zie het artikel van Vergragt, 'Reorganisatie Reclasseeringsraden' in *MvBR* (1933), p. 180.

213 Dit soort topeverleg tussen voormannen uit de verschillende zuilen is typerend voor het verzuilingstijdperk. Dit gold in de eerste plaats voor de landelijke politiek, maar het gaat - zo blijkt - evenzeer op voor de reclassering en waarschijnlijk ook voor andere terreinen van maatschappelijk leven, waar de Verzuiling vat op had gekregen. Topoverleg tussen de zuilen was noodzakelijk, omdat men toch niet zonder elkaar kon. Wanneer levensbeschouwelijke verschillen op de spits gedreven werden, zouden conflicten aan de orde van de dag zijn, waardoor een onwerkbaar situatie zou ontstaan. Dat topeverleg in het geheim plaatsvond, vindt zijn verklaring in het feit dat compromissen moesten worden gesloten, teneinde levensbeschouwelijke verschillen te overbruggen. Wie, hoeveel water bij de wijn had moeten doen, was iets wat liever niet aan de achterbannen bekend mocht worden. Zie: Lijphart, *Verzuiling, pacificatie*, p. 119 en p. 124.

gepubliceerd²¹⁴. Het voorstel van het 'driemanschap' zag er in grote trekken als volgt uit. De reclasseringsraad zou op arrondissementaal niveau het centrale orgaan worden, dat een drieledige functie zou gaan vervullen. De raad zou een *algemeen* toezicht op het werk gaan houden. Het oorspronkelijke plan van Muller, ertoe strekkende de raad de bevoegdheid te geven *inhoudelijk* toezicht over de werkzaamheden van de instellingen te houden, is - in het overleg met de voorzitters van de instellingen op levensbeschouwelijke grondslag - gesneuveld²¹⁵. Daarnaast zouden de raden een eigen aandeel krijgen in het reclasseringswerk. Zeer waarschijnlijk werd hier beoogd de ambtenaren die tot dan toe voor een aantal instellingen tegelijk werkten, in dienst te laten treden van de reclasseringsraad. Tenslotte was de reclasseringsraad verantwoordelijk voor de opbouw van de arrondissementale reclasseringsorganisatie:

'De raad plant en snoeit en zaait ook zooveel noodig in het woud der reclasseringsinstellingen in zijn ressort'.

Hier kwam voor de eerste maal de schaalvergroting ter sprake. De heren hadden besloten dat het aantal instellingen moest worden teruggebracht. In het nieuwe bestel zou alleen plaats zijn voor grote en categorale instellingen. Gedacht werd dat fusering van een aantal kleine instellingen met de grote, voor de nodige 'opruiming' zou kunnen zorgen²¹⁶. Een totale fusie, zodat één algemene particuliere reclasseringsvereniging zou overblijven is wel ter sprake geweest, maar was geen serieuze optie. Eén grote vereniging zou over onvoldoende draagvlak in de samenleving beschikken²¹⁷. Nadat het Genootschap begin 1940 besloten had de behandeling van dit soort beleidskwesties betreffende de reclassering als geheel in het vervolg over te laten aan de VvRI, schreef het bestuur van de VvRI een verzoekschrift aan de secretaris-generaal van Justitie J.C. Tenkink, waarin werd gevraagd eenheidsbevorderende maatregelen te treffen. Overigens was het Leger des Heils van het overleg uitgesloten geweest. Binnen het Leger werd de behoefte aan eenheid niet gevoeld. Het request werd niet namens het Leger ingediend:

'Deze heeren hebben [...] geheel op eigen initiatief en geheel los van onze vereeniging geconferreerd en het resultaat van hun bespreking gepubliceerd. Het driemanschap heeft verklaard om onofficieel en en petit comitee te overleggen, omwille van de snelheid'²¹⁸.

214 H. Dooyeweerd, N. Muller, W. Pompe, 'De eenheid in principe bereikt' *MvBR* (1940), p. 257.

215 Zie: *MvBR* (1940), p. 234. Het was reclasseringsraden niet toegestaan, om bij controle over de inhoud van reclasseringsrapporten, zelfstandig, bij gebleken ondeugdelijkheid, de rapporteur te vervangen. Dit besluit zou slechts genomen kunnen worden door de minister, op advies van het CCR. Zie ook: H. Dooyeweerd, *MvBR* (1941) 40-45 en inv. nr. 1493: Dooyeweerds toespraak uit 1943 ter gelegenheid van de algemene vergadering van de PCRv

216 Inv. nr. 597: reactie van H. Dooyeweerd op het concept-request aan Tenkink, dd. 19-12-1940.

217 Inv. nr. 597: concept-request van de VvRI aan secretaris-generaal J.C. Tenkink, dd. 8-10-1940.

218 Inv. nr. 597: reactie van het Leger des Heils op het request aan J.C. Tenkink, dd. 23-12-1940.

In het volgende hoofdstuk zal duidelijk worden dat de Reclasseringsregeling 1947 voor een belangrijk deel was geïnspireerd op de oorspronkelijke plannen van het driemanschap.

8.1. Werkzaamheden en organisatie van de reclassering gedurende de bezetting

De nieuwe reclasseringsraden kwamen er al eerder, in oorlogstijd. De bezetter streefde naar een zo groot mogelijke uniformiteit in de bestuurlijke organisatie van de door hem bezette gebieden. Deze politiek van *Gleichschaltung*²¹⁹, bracht de Rijkscommissaris ertoe, de instituten van voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijke invrijheidstelling bij verordening van 6-1-1941 te vervangen voor de figuur van de voorwaardelijke gratie. De bedoeling van deze vervanging was het in één hand brengen van de competentie, 'ter verkrijging van meerdere uniformiteit'.

Naar Duitse opvatting waren VV en VI vormen van gratie²²⁰. Het was de bedoeling dat gratie in het vervolg nog slechts voorwaardelijk zou worden verleend door de *Gnadenabteilung* van het bureau van de Rijkscommissaris of de secretaris-generaal van het departement van Justitie²²¹.

Figuur 3.5: Totaal aantal onder toezicht staande personen bij Genootschap en RKRv, kort voor, tijdens en vlak na de bezetting. (Opgeteld zijn toezichten in het kader van VV, VI, Voorw. sepôt en voorw. gratie)

Bron: Jaarverslagen NGZVG en RKRv 1938-1947.

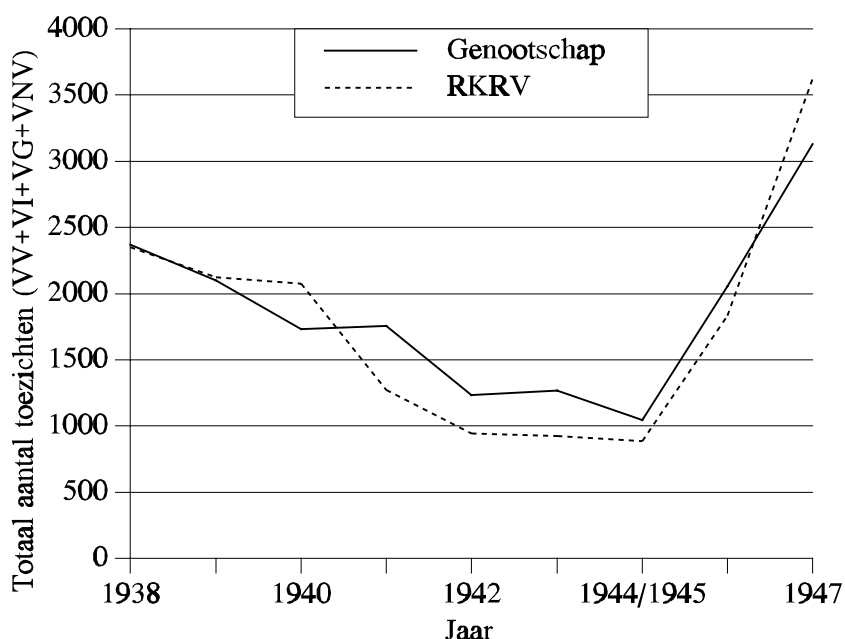
Het departement van Justitie werd verantwoordelijk voor de uitvoering van de voorwaardelijke gratie. In verband hiermee was in de loop van 1941 het Rijksreclasseringsbureau als onderafdeling van het departement opgezet²²². Het verzoek om voorwaardelijke gratie werd door of namens de veroordeelde ingezonden aan de secretaris-generaal. Vervolgens verzocht het Rijksreclasseringsbureau het parket

219 Met deze term wordt doorgaans aangeduid het onderdrukken of onder regeringscontrole brengen van alle belangrijke maatschappelijke organisaties door het Duitse Nazi-regime, in een poging om een zo compleet mogelijke greep op de maatschappij te krijgen. Met de *Gleichschaltung* werden dus belangen nagestreefd die haaks stonden op die van de confessionele zuilen, die juist naar maximale autonomie streefden.

220 Secretaris-generaal J.J. Schrieke stelde de reclasseringsinstellingen en de rechterlijke macht van deze maatregel per circulaire op de hoogte. De circulaire van 26-3-1941, waarin de verordening 2/1941 werd uitgelegd zijn opgenomen in *MvBR* (1941) 100-104.

221 Voorheen werd de VV uitgesproken door de rechter; de VI werd door de Minister van Justitie verleend. Bij verordening van de Rijkscommissaris was bepaald dat alle gratieverzoeken, betrekking hebbend op vrijheidsstraffen van zes maanden en korter door de secretaris-generaal werden afgehandeld. Aan de Rijkscommissaris kwam het recht toe, beslissingen van de S.-G. te wijzigen, of te vernietigen. Zie: J. Overwater, *De toepassing der Gratieverordening*. Lezing gehouden voor de Vereniging van Reclasseringsinstellingen te Utrecht op 25-4-1942, p. 3.

222 Besluit van secretaris-generaal J.J. Schrieke, dd. 29-8-1941 2e Afd. c. nr. 1126. Het was de bedoeling dat de taken van dit bureau nader zouden worden omschreven bij de verdere vormgeving van de reorganisatie. In overleg met de VvRI was besloten dat het werk en de archieven van het Centraal Bureau bij dit Rijksreclasseringsbureau zouden worden ondergebracht. Dat zou per 3-9-1941 moeten gebeuren.



van de plaats waar de straf was opgelegd om advies. Het was gebruikelijk dat het OM het verzoek om inlichtingen doorzond naar de plaatselijke reclasseringsraad, welke vervolgens een particuliere reclasseringsinstelling inschakelen kon. Ook het toezicht op voorwaardelijk gegratiëerden werd door de reclasseringsinstellingen uitgeoefend²²³.

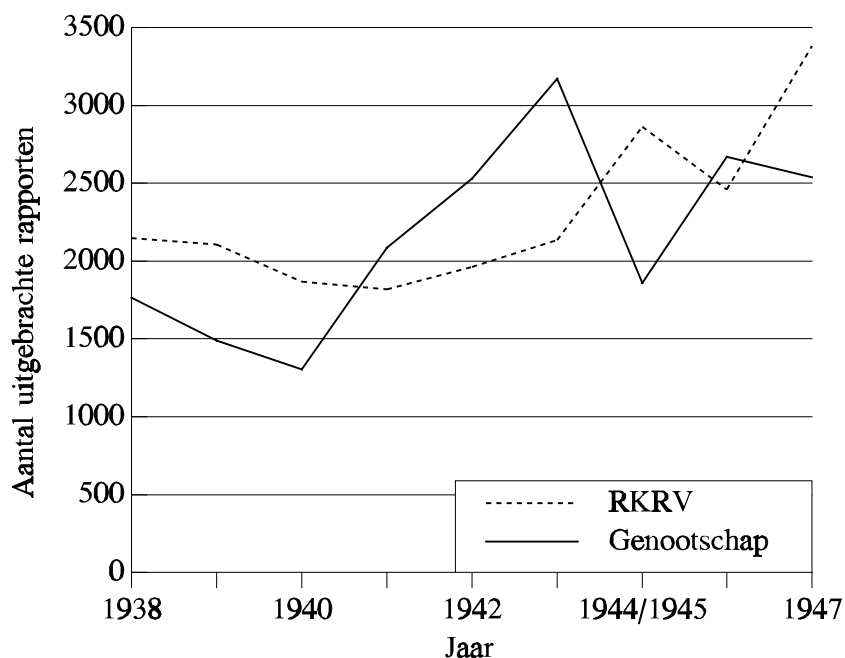
Figuur 3.6: Aantallen binnengekomen aanvragen tot voorlichting bij Genootschap en RKRV, resp. kort voor, tijdens en vlak na de bezetting

Bron: Jaarverslagen NGZVG en RKRV 1938-1947.

Bestudering van de 'productiecijfers' uit de bezettingstijd (figuren 3.5 en 3.6) roept een beeld op waarin de reclassering haar werk 'gewoon' voortzette²²⁴. In tegenstelling tot het aantal toezichten, daalde het aantal voorlichtingsrapporten niet. Eerder was daar een stijgende lijn waarneembaar. Deze discrepantie is toe te schrijven aan het feit dat voor voorwaardelijke gratie strengere criteria golden dan voorheen door de rechter bij het opleggen van een VV werden gehanteerd.

223 J. Overwater, *De Gratieverordening en haar uitvoering*. Lezing gehouden voor de Vereniging van Ambtenaren voor de Reclassering en de Kinderwetten te Amsterdam, op 24-5-1941, p. 8, 10-11.

224 Het Leger des Heils was - als organisatie met een Britse achtergrond - opgeheven. De Heilssoldaten/reclasserders vonden onderkomen bij het Genootschap. Het Centraal Bureau van de VvRI was bij Rijksreclasseringsbureau van het departement ondergebracht. Gekeken is naar de cijfers van RKRV (op dat moment de grootste reclasseringsinstelling) en het Genootschap.



Bovendien hadden de parketten te kampen met achterstanden in de afhandeling van gratierequesten, een nieuwe taak die zij erbij kregen op het moment dat de criminaliteit sterk steeg²²⁵.

Organisatie van de reclassering

De bestuurlijke organisatie die de bezetter voor ogen stond, kenmerkte zich door een strikt hiërarchische verdeling der verantwoordelijkheden (het *Führerprinzip*). De als gevolg van de verzuiling gegroeide bijzondere verhouding tussen overheid en particulier initiatief was hem dan ook een doorn in het oog. Mede in verband met de invoering van de voorwaardelijke gratie kreeg secretaris-generaal J.J. Schrieke²²⁶ opdracht, de reclassering te reorganiseren, om zo een einde te maken aan de 'unnötige Zersplitterung der Kräfte'. Schrieke kon daarbij niet heen om het plan van het driemanschap, dat eerder met veel moeite tot stand was gekomen. Dit plan probeerde hij met minimale aanpassingen te 'slijten' als bevredigende oplossing:

²²⁵ Overwater, *De toepassing der Gratieverordening*, p. 3, 9.

²²⁶ J.C. Tenkink vertrok in maart 1941 van het departement. Hij werd opgevolgd door de NSB-er en voormalig Leids hoogleraar J.J. Schrieke.

'Bei der jetzigen Organisation ist der Kontakt zwischen der Obrigkeit und den örtlichen Einrichtungen ziemlich gering; die Verwaltung kann deswegen nicht immer, wie früher der Richter, mit genügender Sicherheit aus den am Orte zur Verfügung stehenden Reklassierungsmöglichkeiten die für jeden Sonderfall geeignetste wählen. [...] Ich beabsichtige, diesem Mangel dadurch abzuweichen, daß in jedem Arrondissement ein meinem Ministerium untergeordneter Reklassierungsrat (Collegium) eingesetzt wird. Hinsichtlich der Reklassierungsbemühungen bei dem bedingten Strafausstand sind diese Räte, als vollziehende Dienststellen meines Ministeriums, damit zu beauftragen, den bei den Gnadenentscheidungen festgesetzten Richtlinien näheren Inhalt zu erteilen. Zu diesem Zwecke sind die Reklassierungsräte, je in ihrem eigenen Bezirk, mit der Sorge für die Reklassierungsarbeit im ganzen Umfange zu beauftragen; sie werden dazu befugt sein, je in ihrem eigenen Bezirk, mit Bezug auf die Einrichtungen regelnde Anordnungen zu treffen (..).'

Teneinde de Duitsers terwille te zijn wilde Schriek aan de - tot departementale voorposten om te vormen - reclasseringsraden een verordenende bevoegdheid toekennen. Eerder nog was deze door het driemanschap ondubbelzinnig afgewezen. Hij voegde daaraan toe dat het goedkoper zou zijn wanneer op termijn naar een situatie gestreefd zou worden, waarin alleen de grote reclasseringsinstellingen de raden terzijde zouden staan²²⁷. Schriek maakte duidelijk dat er niet meer inzat, nu de reclasseringsinstellingen toch al niet tevreden zouden zijn over de uitbreiding van de bevoegdheden van reclasseringsraad en departement²²⁸. De Duitse ambtenaar van het *Generalkommissariat für Verwaltung und Justiz*, W. Seiffert, adviseerde zijn meerderen dit compromis vooralsnog te aanvaarden. Seiffert voegde hieraan toe dat hier slechts sprake was van een matig bevredigende tussenoplossing. Deze tussenoplossing kon tijdelijk gedoogd worden, omdat de reclassering in de praktijk - ondanks haar 'vreemde' organisatie - goed werk wist af te leveren²²⁹. Bij de vormgeving van de nieuwe reclasseringsorganisatie, die overigens zonder ruggespraak met de instellingen werd voorbereid, speelden zowel de uitvoering van de voorwaardelijke gratie als het verzuilingsprobleem een rol. Getracht werd een zodanige organisatievorm te kiezen, waarin beide vraagstukken tot een oplossing zouden kunnen worden gebracht²³⁰. De uitvoering van de voorwaardelijke gratie had tot gevolg dat het departement van plan was, meer bevoegdheden aan de reclasseringsraad toe te kennen dan voor de verzuilde instellingen aanvaardbaar was²³¹. Volgens het plan moest de reclasseringsraad gaan opereren als

227 RIOD, archief. no. 21, Generalkommissariat für Verwaltung und Justiz, Abt. Rechtssetzung und Staatsrecht, doos 32, map 1: Brief van de Rijkscommissaris voor de bezette Nederlandse gebieden aan de Abteilung Rechtsetzung, dd. 8-12-1941.

228 Schriek liet aan W. Seiffert weten: 'Zweifelsohne werden Reklassierungseinrichtungen - deren arbeit den größten Teil der Reklassierung umfaßt - das Auftreten eines örtlich führenden Organs als eine Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit empfinden. Man darf jedoch erwarten, daß sie trotzdem ihre Arbeit fortsetzen werden, wenn auch die Form eines in der obenangegebenen Weise zusammengesetzten Reklassierungsrats gibt'. Zie: brief van de Rijkscommissaris voor de bezette Nederlandse gebieden aan de Abteilung Rechtsetzung, dd. 8-12-1941.

229 RIOD, archief. no. 21, Generalkommissariat für Verwaltung und Justiz, Abt. Rechtsetzung und Staatsrecht, doos 32, map 1: Brief van W. Seiffert, chef van het Ministerialreferat, aan Abteilung Rechtsetzung, dd. 25-3-1942.

230 Inv. nr. 677: nota over de reorganisatie van de reclassering, p. 2. De in deze nota beschreven structuur lijkt zeer sterk op die van de Reclasseringsregeling 1947.

231 Inv.nr. 1493: toespraak van Dooyeweerd op de algemene vergadering van 1943.

plaatselijk orgaan van het departement. De raad als departementale voorpost zou worden belast met de leiding over en het toezicht op de reclasseringsarbeid in het ressort²³². De instellingen bleven zelfstandig, maar traden ten aanzien van de behandeling van individuele reclasseringsgevallen onder het gezag der reclasseringsraden. Dit gezag zouden de instellingen door het afleggen van bereidverklaring moeten aanvaarden²³³.

Uiteindelijk kwam zo het Reclasseeringsbesluit 1942 tot stand, dat echter nooit in werking is getreden²³⁴. Wel vormden besluit en reorganisatienota voor Dooyeweerd aanleiding tot kritiek. Laatstgenoemde schreef de in zijn opinie te sterke aanzet van de bevoegdheden der reclasseringsraden - terecht - toe aan het feit dat het ontwerp in bezettingstijd tot stand was gekomen. Hij betreurde het dat over het ontwerp geen overleg met de reclasseringsinstellingen had plaatsgevonden. Meermalen betoogde Dooyeweerd dat het ontwerp zoals dat op dat moment ter tafel lag voor de particuliere instellingen een onaanvaardbare inbreuk op hun autonomie zou betekenen²³⁵.

In het volgende hoofdstuk, bij de bespreking van de Reclasseringsregeling 1947, zal blijken dat de bevoegdheden van de reclasseringsraden verder gingen dan vóór de bezetting door de verzuilde instellingen was gewenst. De hoop van Dooyeweerd dat het tijdens de bezetting op het departement tot standgekomen plan slechts een antwoord op de buitengewone omstandigheden van de bezetting moest bieden, bleek ijdel.

232 Inv. nr. 677, p. 6. De raad had recht op inlichtingen over aard, omvang en resultaten van de reclasseringsbemoeningen van de instellingen. Daarnaast kreeg zij een verordenende bevoegdheid.

233 Inv. nr. 677, p. 8.

234 Zie *MvBR* (1945), p. 203. De tekst van het Reclasseeringsbesluit 1942, van 27-11-1942 (Vo 133/42) is te vinden in *MvBR* (1943) 12-13. Zie ook inv. nr. 677.

235 Inv.nr. 1493: toespraak van H. Dooyeweerd op de algemene vergadering van 1943.