

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.

4. Uitbouw en professionalisering van het reclasseringswerk (1945-1968)

Het doel dat met de Reclasseringsregeling 1910 werd beoogd, namelijk de reclassering tot verdere ontwikkeling te stimuleren, werd voor de Tweede Wereldoorlog ten dele gerealiseerd. Als gevolg van de subsidiëring namen de mogelijkheden voor instellingen om actief te worden op het terrein van de reclassering toe. Conform de wens van de overheid gingen vele instellingen zich met reclassering bezighouden. Daardoor ontstond al snel behoefte aan een overkoepelende organisatie. In 1913 werd de VvRI opgericht. Onder invloed van de verzuiling werden de krachten gebundeld rond de levensbeschouwelijke zuilen. Een conglomeraat van protestantse en katholieke liefdadigheidsverenigingen bundelden hun reclasseringsbemoeienis in respectievelijk PCRV en RKRK. Doordat de verzuilde instellingen geen afstand wilden doen van een deel van hun autonomie echter, bleef de reikwijdte van het mandaat van de VvRI beperkt. Haar belang als overkoepelende organisatie, met name in de richting van de overheid, werd daardoor niet echt groot.

Als gevolg van de economische crisis nam de kritiek op de organisatiestructuur van de reclassering toe. De zorgwekkende financiële situatie confronteerde de reclassering met de hoge kosten van levenbeschouwelijke differentiatie. De roep om een doelmatiger georganiseerde reclassering werd sterker. Vooral het Genootschap en in het bijzonder N. Muller - die lang geprobeerd hadden de verzuiling van het reclasseringswezen te voorkomen - maakten zich sterk voor een doelmatiger organisatiestructuur. Dit vereiste een sterkere regulering van de zijde van de overheid. Hiermee werd overigens aangesloten bij een algemene tendens, want gedurende de crisisjaren was een krachtadiger overheidsoptreden een meer gehoorde wens. Aanvankelijk voelden de levensbeschouwelijke instellingen hier echter weinig voor.

Ondanks de verzuiling was duidelijk waarneembaar dat de overheid haar invloed op de particuliere reclassering langs verschillende wegen probeerde uit te breiden, bijvoorbeeld via de reclasseringsraden en rijksambtenaren. Een andere methode die werd beproefd, was versterking van de positie van het Centraal Bureau van de VvRI. Deze pogingen waren begrijpelijk, nu de betrokkenheid van de reclassering bij de strafrechtspleging veel groter was geworden door invoering van de voorwaardelijke veroordeling en uitbreiding van de voorwaardelijke invrijheidstelling. Met de introductie van de voorlichtingsrapportage kreeg de reclassering een bruikbaar instrument in handen waarmee zij haar invloed in verschillende fasen van het strafproces kon vergroten. De integratie van de reclassering in de strafrechtspleging verliep succesvol en conform de wensen van reclassering en overheid. Dat voorwaardelijke invrijheidstelling en veroordeling in deze periode langzaam maar zeker tot ontwikkeling kwamen, is toe te schrijven aan de betrokkenheid van de reclassering bij deze rechtsfiguren. Omgekeerd is het proces van integratie van de reclassering in de strafrechtspleging mogelijk geworden door deze nieuwe strafrechtelijke

instituten. De invloed van de subsidiëring op het reclasseringswerk is enorm geweest. Desondanks werd de ontwikkeling van het reclasseringswerk geremd door de crisis, waardoor de overheid moest bezuinigen op de reclasseringsuitgaven. Ik krijg de indruk dat - ondanks protesten hiertegen in de trant van: 'goedkoop is duurkoop' - er binnen de reclassering toch begrip voor de positie van de overheid bestond. De toenemende betrokkenheid bij de strafrechtspleging werd gedurende de crisisjaren door de reclassering gebruikt als argument ter ondersteuning van verzoeken om meer subsidie, met name ten behoeve van de aanstelling van meer ambtenaren. De integratie van de reclassering in de strafrechtspleging rechtvaardigde - voor zover de crisis dit toeliet - een zekere mate van professionalisering.

Het Genootschap was een vereniging die zich bekommerd had om het behoud van de eenheid binnen de reclassering. Uiteindelijk lukte het echter niet de komst van landelijk werkende reclasseringsinstellingen op levensbeschouwelijke grondslag tegen te houden. Ten langen leste moest het Genootschap zich hier bij neerleggen en de blik op de toekomst richten. In geheim overleg tussen de voormannen van de verzuilde instellingen werd gewerkt aan een nieuwe organisatiestructuur, die de nadelige gevolgen van de levensbeschouwelijke differentiatie op arrondissementaal niveau middels krachtiger reclasseringsraden moest ondervangen. Het publiekrechtelijk karakter dat de raden in de Reclasseringsregeling 1947 is toegekend, is een overblijfsel uit de bezettingsperiode, dat evenwel goed paste in de na-oorlogse conceptie van de rol van de overheid in de samenleving. De basis voor de organisatie van de na-oorlogse reclassering is evenwel gelegd in de jaren dertig. In dit hoofdstuk zullen de wederopbouw en verdere ontwikkeling van de reclassering sinds de bevrijding worden behandeld. In de periode 1945-1968 zijn twee stadia in de verhouding tussen departement en reclassering te onderscheiden. Gedurende het tijdvak direct volgend op de bezetting trad de overheid sturend op. Door schaalvergroting en professionalisering te stimuleren, probeerde het departement in samenwerking met de instellingen de kwaliteit van de reclassering op een hoger peil te brengen. Tussen departement en instellingen bestond gedurende de wederopbouwperiode een grote mate van consensus. In het daarop volgende stadium, vanaf het eind van de jaren vijftig, toen de professionalisering haar voltooiing had bereikt, plaatste de reclassering allengs meer vraagtekens bij de wenselijkheid van de sturende rol die de overheid vervulde.

Na een algemene beschouwing over de wederopbouw wordt in de tweede paragraaf de Reclasseringsregeling 1947 behandeld¹. Deze nieuwe reclasseringsregeling behelsde een ingrijpende wijziging van de relatie tussen overheid en particuliere instellingen. In paragraaf drie wordt nagegaan hoe de organisatie van de particuliere reclassering evolueerde. De processen van schaalvergroting en bureauvorming en de veranderende positie van de VvRI zullen daarin centraal staan. Binnen de reclasseringsinstellingen zelf traden organisatorische veranderingen op, waarvan de belangrijkste een scheiding tussen bestuur en uitvoeringsorganisatie was. Binnen de uitvoeringsorganisatie ontstond een eigen hiërarchie die gaandeweg meer zeggenschap over het functioneren van de instelling kreeg. Paragraaf vier gaat

1 K.B. van 13-12-1947, Stb. H 423. De regeling trad in werking op 1-1-1948. Zie ook inv. nr. 860: circulaire van de Minister van Justitie aan de reclasseringsinstellingen, dd. 2-1-1948, no. 1805.

over het proces van professionalisering en verstatelijking. Na bespreking van de deskundigheidsbevorderende maatregelen die binnen de reclassering werden getroffen, volgt een beschrijving van de zich wijzigende verhoudingen tussen aantallen vrijwilligers en ambtenaren. Hierbij komen de stap naar volledige overheids-subsidiëring en de bemoeienis van het departement met het personeelsbeleid van de instellingen aan de orde. De volledige overheidssubsidiëring kan als logisch gevolg van de toenemende professionalisering worden gezien, waardoor de kosten voor de instellingen te hoog werden. De vijfde paragraaf laat zien hoe het departement de reclasseringsraden trachtte te gebruiken om greep op de zich professionaliserende reclasseringsinstellingen te houden. In paragraaf zes staat het ontstaan van de 'identiteitsdiscussie' centraal. Nagegaan wordt hoe concrete problemen en meer algemene factoren en denkbeelden de opmaat vormden tot het langdurige debat over de plaats van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging. In de slotparagraaf wordt betoogd dat de professionalisering de weg vrijmaakte voor een 'institutionele' ontzuiling, die uiteindelijk voorwaarde was voor de in het volgende hoofdstuk te bespreken fusie tussen de particuliere reclasseringsinstellingen.

1. Na-oorlogse reclassering gedurende de wederopbouw

1.1. Problemen van de reclassering kort na de bevrijding

De bezetting had haar sporen nagelaten op de organisatie van de reclassering. Na de bevrijding moest gewerkt worden aan het herstel en de uitbouw van het reclasseringsapparaat. Zonder uitzondering hadden de instellingen afdelingen die na de bevrijding nog slechts op papier bestonden. In de jaren vlak na de bezetting had Nederland te maken met een explosieve groei van de criminaliteit. Tijdens de bezetting was een grote achterstand in de afdoening van zaken ontstaan. Na de bevrijding moest het Openbaar Ministerie beslissen of vervolging van zaken die tijdens de bezetting waren aangebracht, nog opportuun was. Bij die beslissingen kwam voorlichtingsrapportage goed van pas. De voorwaardelijke veroordeling - die door de bezetter was afgeschaft - werd heringevoerd². Deze drie factoren tezamen bezorgden de reclassering een forse verhoging van de werkdruk. De reclassering moest aan de enorme vraag tegemoet zien te komen en zich tegelijkertijd herstellen van de aan haar organisatie toegebrachte schade. De reclassering wees het departement er op dat een forse uitbreiding van het aantal ambtenaren noodzakelijk was om aan de vraag naar voorlichtingsrapportage te kunnen voldoen³.

Een ander probleem dat speelde, was het toezicht op voorwaardelijk veroordeelde collaborateurs. De reclasseringsinstellingen hadden aangeboden het toezicht op deze 'kleine landverraders' op zich te nemen. Desondanks koos de regering ervoor om daartoe een aparte instelling in het leven te roepen, de Stichting Toezicht Politieke Delinquenten (STPD). Minister van Justitie H.A.M.T. Kolfshoten verkoos oprichting van een afzonderlijke instelling, omdat de hulpverlening aan politieke

2 Kempe, *Reclassering in onze samenleving*, p. 233.

3 Jaarverslag KRV 1946, p. 3.

delinquenten een levensbeschouwelijk neutrale aanpak vereiste. Bovendien moest de stichting direct aan het werk en kon niet worden gewacht totdat de bestaande organisaties de zuiveringsprocedure hadden doorlopen⁴. De stichting begon haar werk op 20 september 1945. Aanvankelijk wilde de regering de STPD slechts voor twee jaar financieren⁵. De instellingen waren niet te spreken over het feit dat de overheid toezichthouders voor de STPD rekruteerde onder de vrijwilligers van de reguliere instellingen die toch al met personeelsgebrek te kampen hadden. Veel reclasseringsvrijwilligers gingen namelijk *à titre personel* voor de STPD werken. Al vrij snel, in 1948, trad het departement in overleg met de reguliere reclasseringsinstellingen over het overnemen van de toezichten van de STPD. De instellingen voelden hier weinig voor in verband met achterstanden die zij nog moesten wegwerken. Een voorwaarde voor de instellingen was een garantie van het departement dat het reguliere reclasseringswerk niet onder de overname zou lijden. Uiteindelijk werd de stichting in 1952 opgeheven, nadat een groot aantal politieke delinquenten van het toezicht ontheven was⁶. De toen nog lopende contacten werden overgedragen aan de reclasseringsinstellingen. Eigenlijk kwam de liquidatie ook toen nog te vroeg voor de instellingen. In de loop van 1952 werden extra ambtenaren aangetrokken en de voor de stichting werkende ambtenaren werden over de instellingen verdeeld⁷.

1.2. De verhouding tussen overheid en particulier initiatief

Tijdens de wederopbouwperiode was in het algemeen sprake van een intensivering van de maatschappelijke zorg⁸. In tegenstelling tot voor en tijdens de oorlog gekoesterde verwachtingen, ontstond er na de oorlog geen vernieuwing, maar had

4 P. Romijn, *Snel, streng en rechtvaardig. Politiek beleid inzake de bestraffing en reclasserings van 'foute' Nederlanders 1945-1955*, Houten 1989, p. 187, 227. Veel van de initiatiefnemers waren bovendien aanhangers van het doorbraakideaal. Tenslotte verwachtte men dat bij de bestaande instellingen vrees voor 'imagobeschadiging' zou bestaan, indien zij zich met politieke delinquenten zouden moeten inlaten. Zie ook: Kempe, *Reclassing in onze samenleving*, p. 36 en jaarverslag KRV 1945, p. 26.

5 Directeur J. le Poole en de zijnen beschouwden de vooroorlogse maatschappelijke nood van hun cliënten als één van de belangrijkste oorzaken van hun collaboratie. Iedereen was erbij gebaat dat deze mensen weer zo snel mogelijk in de samenleving werden opgenomen, om te voorkomen dat zij opnieuw naar de marge van de samenleving zouden worden gedreven en mogelijk tot nieuw politiek extremisme, ditmaal het communisme zouden worden verleid. Zie Romijn, *Snel, streng en rechtvaardig*, p. 190-191.

6 Oorspronkelijk zou de STPD per 1-1-1950 worden opgeheven. Deze datum werd niet gehaald, omdat de instellingen het van departementszijde toegezegde aantal extra ambtenaren, aan de krappe kant vonden. Inv. nr. 11: notulen vergadering hoofdbestuur NGtR, dd. 11-6-1949 en 30-11-1950. In totaal werden 1671 cliënten aan de instellingen overgedragen: 638 aan het NGtR, 507 aan de KRV, 150 aan het Leger, 373 aan de PCRv en 3 aan overige instellingen. Zie Romijn, *Snel, streng en rechtvaardig*, p. 225.

7 Jaarverslag VvRI 1951, p. 18, jaarverslag PCRv 1951, p. 4 en jaarverslag KRV 1951, p. 1-2.

8 Van der Valk, *Van pauperzorg tot bestaanszekerheid*, p. 96.

herstel van de verzuilde verbanden plaats⁹. De verzuiling bleef de omtrek bepalen waarbinnen uitbreiding van de maatschappelijke hulpverlening plaatsvond. Tussen instellingen van particulier initiatief en de overheid bestond overeenstemming over de mate waarin de overheid gerechtigd was sturend op te treden¹⁰. Beide waren het er over eens dat het herstel van de oorlogsschade, samenwerking vereiste tussen overheid en particulier initiatief.

Het denken over de betrekking tussen overheid en particulier initiatief werd ook na de bezetting mede bepaald door de politieke verhoudingen van dat moment. Vlak na de Tweede Wereldoorlog kwamen de PvdA en de KVP in de regering. De katholieken en de socialisten voelden voor een blijvende ordening vanwege de overheid met instandhouding van het verzuilde stelsel. Verschil van opvatting bleef echter bestaan over de vraag hoe de verhouding tussen staat en maatschappij behoorde te zijn. De KVP waakte tegen een te sterke uitbreiding van de staatsmacht. Zij wenste vrijheid voor particuliere organisaties op maatschappelijk en cultureel gebied of, zoals KVP-leider C.V.P. Romme het uitdrukte: 'het dragen van medeverantwoordelijkheid voor het algemeen belang door verzorgers van deelbelangen'. Voorzover ordening nodig was, zouden maatschappelijke organisaties hiervoor zelf organen in het leven moeten roepen. De PvdA daarentegen zag meer in een krachtige overheid met sterke sturende bevoegdheden¹¹. In het algemeen permitteerde de overheid zich na de bevrijding meer sturing ten aanzien van het particulier initiatief dan voor de oorlog¹². Het was echter niet de bedoeling - dit kon ook niet in verband met de verzuiling - dat zij alles over de hoofden van betrokkenen heen zou regelen. Bij het vormen van de regeringscoalitie hadden katholieken en socialisten een compromis moeten sluiten over de omvang van de rol van de overheid in de samenleving. Het compromis bestond in een toenemende inzet van particuliere instellingen bij de uitvoering van overheidsbeleid. De katholieken zagen het compromis als de maximaal wenselijke mate van overheidsinterventie. De socialisten vatten het op als een aanzet tot verdergaande staatsbemoeienis¹³. De Rooms-

9 M. van Rossem, E. Jonker, L. Kooijmans, *Een tevreden natie. Nederland van 1945 tot nu* (Baarn 1993), p. 13-22 beschrijven het mislukken van de verwerkelijking van het ideaal van een vernieuwing van de Nederlandse samenleving.

10 Van der Valk, *Van pauperzorg tot bestaanszekerheid*, p. 113-114; Van Mierlo, *Pressiegroepen*, p. 88.

11 Woltjer, *Recent verleden*, p. 235-236.

12 De noodzaak tot sturing door de overheid gold zowel op het vlak van het reclasseringswerk, als voor de economie. W.S.P. Fortuyn, 'Staat en sociaal-economische politiek in de twintigste eeuw' in: F.L. van Holthoorn (red.), *De Nederlandse samenleving sinds 1815; wording en samenhang* (Assen/Maastricht 1985) 283-304, p. 293, concludeert, dat ondanks het feit dat de doorbraak mislukte en ook de oorspronkelijke verstrekkende ordening door de PBO niet van de grond kwam, de overheidsinvloed op het sociaal-economisch beleid aanmerkelijk werd uitgebreid en zelfs werd geïnstitutionaliseerd. 'De leer der staatsonthouding heeft afgedaan en wat overblijft is de vraag hoe, en in welke mate deze overheidsinvloed vorm dient te krijgen'.

13 L.J. de Wolff, 'Overheid en maatschappelijke organisaties: van corporatisme naar étatisme', in: J.W. de Beus, J.A.A. van Doorn (red.), *De interventiestaat: tradities, ervaringen, reacties*, (Meppel/Amsterdam 1984) 199-226, p. 208 schrijft dat alle grote partijen voorstander waren van functionele decentralisatie. Zie ook: Van Mierlo, *Pressiegroepen*, p. 164. Zie over de katholieke en socialistische opvattingen over de rol van de overheid in de samenleving ook hoofdstuk 2, paragraaf 4.

rode coalitie bood het verzuilde particulier initiatief enorme mogelijkheden tot uitbouw van zijn activiteiten.

Voorzover het ging om de vraag hoe de verhouding tussen overheid en particuliere reclasseringsinstellingen geregeld zou moeten worden, vertoonde de publiekrechtelijke inrichting van het reclasseringsbestel een zekere analogie met de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie die voor het bedrijfsleven werd opgezet. Gedurende de economische crisis van de jaren dertig waren al kritische geluiden hoorbaar geweest over de verzuiling. Binnen het verzuilde stelsel was geen adequate reactie op de economische crisis mogelijk geweest¹⁴. In de jaren dertig zag de overheid zich in toenemende mate genoodzaakt sturend op te treden, met name in het economisch leven¹⁵. De sociale en economische politiek die in de wederopbouwperiode werd gevoerd, vormde min of meer een voortzetting van ideeën die al in het interbellum waren ontstaan¹⁶. In 1950 kwam de Wet op de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie tot stand. De ratio van deze regeling was een streven naar overleg met alle betrokken groeperingen en naar een zo groot mogelijke consensus. Binnen deze algemene tendens tot ordening in de *profit-sector*, past in mijn optiek goed de instelling van de reclasseringsraden als ordenende instantie in een *non-profit-sector*. Aan PBO en reclasseringsraden lag dezelfde discussie over de plaats van de overheid ten opzichte van de maatschappij ten grondslag. Hun gemeenschappelijke oorsprong lag in de crisisjaren. Beide waren bedoeld om orde te scheppen door de mogelijkheden tot overheidssturing te vergroten. Beide mislukten ook toen de roep om ordening vanwege de overheid als gevolg van de economische groei in zowel de profit, als de non-profit-sector verdween. De reclassering was in eerste instantie niet ontevreden over de publiekrechtelijke reclasseringsraden. Ze had deze immers zelf gewild. In de jaren zestig werd echter duidelijk dat de raden vlak na de oorlog waren bedoeld als structurende, ordenende lichamen die na voltooiing van de wederopbouw niet langer nodig waren¹⁷.

1.3. Strafrechtelijk klimaat gedurende de wederopbouw

Alvorens nader in te gaan op de organisatorische vormgeving van de relatie tussen overheid en reclassering en de organisatie van de reclassering zelf, sta ik in deze paragraaf kort stil bij het strafrechtelijk klimaat ten tijde van de wederopbouwperiode. De aanvankelijk goede verstandhouding tussen overheid en reclassering kan voor een deel hieruit worden verklaard. Bovendien biedt een zodanige beschrijving een referentiepunt waartegen ontwikkelingen die zich vanaf het einde van de jaren vijftig binnen de reclassering voordeden, kunnen worden afgezet.

14 Kossmann, *De lage landen* II, p. 207, e.v.

15 Muller bepleitte sturing door de overheid op het specifieke terrein van de reclassering.

16 Kossmann, *De lage landen* II, p. 233, e.v.

17 In gelijke zin: Fortuyn, 'Staat en sociaal-economische politiek', p. 294-295, waarin hij beschrijft dat de overheid in de wederopbouwperiode veel en sterk in het economisch en maatschappelijk leven had ingegrepen. Vervolgens ziet Fortuyn de poging van het particulier initiatief om het aan de overheid verloren terrein terug te winnen als een logische reactie daarop. De eerste mogelijkheden daartoe dienen zich volgens Fortuyn aan in het begin van de jaren vijftig, bij de voltooiing van het economisch herstel.

Al ver voor de Tweede Wereldoorlog was de weerstand tegen het strikt cellulaire gevangenisstelsel zowel binnen als buiten de reclassering gegroeid. De bezetting leidde een definitieve breuk in met de afzonderlijke detentie. In de loop van de bezetting waren de gevangenen volgestroomd met zowel plegers van typische oorlogsdelicten als verzetslieden¹⁸. Na de bevrijding was de drang tot hervorming van het gevangeniswezen groot. De landelijke Vereeniging van ex-politieke gevangenen ijverde voor een algehele hervorming van het gevangeniswezen. Net als voor de bezetting was het algemeen gevoelen in de wederopbouw dat de dader centraal moest staan in de strafrechtspleging. Een belangrijk thema in het penitentiair recht werd de terugkeer van de gedetineerde in de samenleving. Direct na de Tweede Wereldoorlog bestond een sterke behoefte aan herziening van de traditionele strafrechtspleging, waarin differentiatie en humanisering de kernbegrippen zouden worden¹⁹. Minister van Justitie H.A.M.T. Kolfschoten installeerde op 1 maart 1946 een commissie die onder voorzitterschap van W.A.J.M. Fick moest onderzoeken op welke wijze het gevangeniswezen beter ingericht zou kunnen worden²⁰. De belangrijkste aanbevelingen in het rapport dat deze Commissie voor de verdere uitbouw van het Gevangeniswezen een jaar later uitbracht, bestonden uit een algehele afschaffing van het cellulaire stelsel, een verregaande gestichtsdifferentiatie en selectie van de gedetineerden voor deze gestichten. De voorstellen van de commissie-Fick werden vrijwel zonder wijzigingen overgenomen in de nieuwe Beginselenwet Gevangeniswezen die in 1953 van kracht werd. De gedachte dat een veroordeelde eerder hulp en aandacht nodig had dan een strenge straf, won vlak na de oorlog aan invloed. Naarmate de persoon van de dader meer van belang werd, werd de voorlichtingsrapportage dit ook²¹. Het resocialisatie-ideaal maakte de strafrechtspleging bevattelijk voor een vervolg op het ingroeingsproces van de reclassering dat reeds voor de Tweede Wereldoorlog was begonnen. Bij uitstek de reclassering was immers in staat ex-gedetineerden te begeleiden bij hun terugkeer in de samenleving.

In de periode tussen 1945 en 1958 zien we dat de persoon van de delinquent als individu en diens behandeling centraal worden gesteld. Juist in deze tijd vonden de ideeën van de Utrechtse School, die op dat moment tot ontwikkeling kwam, een vruchtbare voedingsbodem²². De Utrechtse School is ontstaan door een

18 Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 632 noemt clandestien slachten, zwarte handel en distributie-ontduikingen als voorbeelden.

19 Janse de Jonge, *Om de persoon van de dader*, p. 63, zoekt de oorzaak voor deze behoefte voor een deel in de nare ervaringen die opinieleiders in de strafrechtspleging gedurende de bezetting met het strafrecht hadden gehad. Het na-oorlogse humaniseringsstreven kreeg onder meer gestalte door de breuk met het cellulaire stelsel, de opening in 1949 van de Psychiatrische Observatiekliniek, de oprichting in 1952 van het selectie-instituut, de opening in 1953 van het Centrum voor individuele- en groepsbegeleiding (Groot-Batelaar) en de instelling van de Van der Hoevenkliniek in 1955.

20 R. Rijksen, *Achter slot en grendel* (Alphen aan den Rijn 1972), p. 43-44. Over de commissie-Fick ook uitvoerig: Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 640 e.v. en Petersen, *Gedetineerden onder dak*, p. 900 e.v.

21 Janse de Jonge, *Om de persoon van de dader*, p. 66.

22 De discussie over wat er nu eerder was: de Utrechtse School of het milde strafklimaat laat ik hier buiten beschouwing. H. Bianchi, 'Fenomonomie in Flashback', *Tijdschrift voor Criminologie* 16 (1974), 131-136, p. 134, is van mening dat achteraf niet meer is uit te

samenwerking tussen de op het Utrechtse criminologisch instituut werkende W. Pompe, P.A.H. Baan en G.Th. Kempe. Zij verrijkten de criminologie en het strafrecht met gedachten ontleend aan de existentiële filosofie en de fenomenologie²³. Kempe heeft de essentie van de Utrechtse School beschreven als een '*delinquent-centered* manier van denken'²⁴. Het ging om het begrijpen van de delinquent als totale mens. Dit was het vernieuwende waarmee de Utrechtse School zich onderscheidde van de traditionele criminologie, die zich sterk had geconcentreerd op de misdaad, c.q. de pleger daarvan. De mens was slechts interessant, voorzover hij delinquent was. Kempe en de zijnen bleven zich daarentegen bewust van de talloze andere mogelijkheden die de persoon heeft, behalve het plegen van die ene misdaad. In haar activiteiten toonde de Utrechtse School een grote betrokkenheid bij de persoon van de delinquent als medemens. Zij streefde er naar deze persoon als geheel beter tot zijn recht te doen komen, met name binnen het strafproces. De Utrechtse School was voornamelijk psychologisch georiënteerd en niet sociologisch. In dit opzicht sloot de Utrechtse School naadloos aan bij het op het individu gerichte perspectief waarvan de vroege na-oorlogse maatschappelijk werk-methodiek zich bediende. Kempe wees de relevantie van sociologische factoren van de hand:

'De rapporteur moet in zijn verdachte kruipen. Hij zal dit moeten doen langs de weg van het psychologisch proces, dat met bestempelt met de naam invoelen en dat slechts ten dele langs de weg van het logisch redeneren benaderbaar is'²⁵.

De banden tussen de Utrechtse School en de reclassering waren in de eerste plaats persoonlijk. Pompe kwamen wij eerder tegen als voorzitter van de KRV. Kempe was nauw betrokken bij de door de VvRI verzorgde vervolgoopleidingen voor reclasseringswerkers²⁶. Ook schreef hij zelf voorlichtingsrapporten en was hij

maken wat de invloed is geweest van de Utrechtse School op de humanisering van het strafrecht. Bianchi stelt dat naast de Utrechtse School ook andere tendensen in de na-oorlogse samenleving aanwijsbaar die duiden op een vermindering van het strafklimaat. De commissie-Fick had hierop al gewezen en begreep dit als een reactie op de bezetting. Ik vat de Utrechtse School hier op als gezaghebbend *pars pro toto* van het strafrechtelijk denken in de wederopbouw.

- 23 D. Hazewinkel-Suringa, *Inleiding tot de studie van het Nederlandse strafrecht*, voortgezet door J. Rimmelink, 11e herz. dr. (Alphen aan den Rijn 1989), p. 808. Zie ook: G.P. Hoefnagels, 'De Utrechtse School en de ondragelijke mildheid van het straffen. Zestig jaar Willem Pompe cum suis. Herdenkingsrede', in: M. Moerings (red.), *Hoe punitief is Nederland?* (Arnhem 1994), 105-118. In de receptie van ideeën ontleend aan het existentialisme en de fenomenologie verschilde de Utrechtse School niet van de academische psychologie, die na de Tweede Wereldoorlog evenzeer een opleving van de fenomenologische, existentialistische psychologie kende, waarin de mens als vrij denkend en handelend wezen centraal werd gesteld.
- 24 P. Moedikdo, 'De Utrechtse School van Pompe, Baan en Kempe', in: C. Kelk, M. Moerings, N. Jörg, P. Moedikdo (red.), *Recht, macht en manipulatie. Hedendaagse opvattingen over de functies van het (straf)recht voor individu en maatschappij* (Utrecht/Antwerpen 1976) 90-154, p. 90-93.
- 25 Moedikdo, 'De Utrechtse School', p. 115-116. Het citaat is terug te vinden in: G.Th. Kempe, 'Objectiviteit en subjectiviteit in de voorlichting', in: *De taak van de voorlichting* ('s-Gravenhage 1948) 129-139, p. 135.
- 26 Moedikdo, 'De Utrechtse School', p. 125.

bestuurslid van het Genootschap²⁷. De receptie van het Utrechts gedachtengoed door de instellingen heeft tot gevolg gehad dat het individueel maatschappelijk werk als methode voor hulpverlening opgang maakte binnen de reclassering.

Fokkens, die deze constatering in zijn proefschrift deed, vond het opmerkelijk dat deze ontwikkeling in de jaren tot 1958 geen enkele invloed uitoefende op de relatie tussen reclassering en justitie²⁸. Naar mijn idee is dit bij nadere beschouwing niet zo verwonderlijk. De Utrechtse School maakte immers opgang in de periode van de wederopbouw, waarin het streven naar sociaal-economisch en maatschappelijk herstel de hoogste prioriteit had. Die omstandigheid versterkte het behoudende karakter van de Nederlandse maatschappij. De sociale wetenschappen, inclusief de criminologie, waren mede gericht op de wederopbouw. Zij waren er niet op uit de wettelijke en maatschappelijke orde ter discussie te stellen en hadden dus (nog) geen maatschappij-kritische ondertoon. De Utrechtse School vormde hierop geen uitzondering²⁹. Het feit dat de Utrechtse School werkte vanuit een psychologisch perspectief, betekende dat zij geen bedreiging vormde voor de legitimiteit van het strafrecht als geheel, mits dit maar humaan werd toegepast. De ingrijpende hervorming van het gevangeniswezen tussen 1946 en 1953 toont aan dat ook de overheid van de noodzaak van een humane strafrechtstoepassing overtuigd was.

Tenslotte beschouwde de Utrechtse School de reclassering als onderdeel van de strafrechtspleging. De reclassering was *conditio sine qua non* voor een goede strafrechtstoepassing³⁰. Het voorlichtingsrapport werd in de eerste plaats voor de rechter of de officier van justitie geschreven en de inhoud moest dan ook voornamelijk worden bepaald door wat deze van node hadden³¹. Ook op het terrein van de nazorg werkte de reclassering ten dienste van justitie. Dit maakte het de rechter mogelijk de medemenselijke verantwoordelijkheid, die hij droeg voor zijn vonnis, volledig te realiseren³². Het reclasseringswerk was zo tot forensisch maatschappelijk werk geworden, waarbij voorlopig het accent viel op de term 'forensisch'³³.

Gezien het vorenstaande kan de conclusie luiden dat het na-oorlogs strafrechtelijk klimaat, waarvan de Utrechtse School hier als exponent ten tonele is gevoerd, reclassering en strafrechtspleging volop mogelijkheden bood tot verder

27 Tussen 1958 en 1967 was hij voorzitter van het NGtR. Kempe heeft tevens deel uitgemaakt van de Staatscommissie voor de verdere uitbouw van het gevangeniswezen, de commissie-Fick.

28 Fokkens, *Reclassering en strafrechtspleging*, p. 30.

29 Moedikdo, 'De Utrechtse School', p. 113-114.

30 Kempe, *Reclassering in onze samenleving*, p. 205.

31 Kempe, *Reclassering in onze samenleving*, p. 93 e.v. In 1954 wees Kempe dan ook nog een opgaan van de nazorg in het algemeen maatschappelijk werk van de hand: 'Door het vonnis van dat de strafrechter wijst wordt hij, niet alleen formeel juridisch, maar bovenal medemenselijk volledig medeverantwoordelijk voor en betrokken bij het leven van degeen aan wie hij de straf oplegt, en eveneens bij dat van de samenleving namens welke hij straft en in welker bestel hij door zijn vonnis ingrijpt. Deze zware menselijke verantwoordelijkheden kan de strafrechter niet negeren, maar hij kan ze ook niet alleen realiseren. Het is het reclasseringsgeheel dat hem tot deze realisatie in staat stelt'. Later zou Kempe zijn standpunt wijzigen. Zie: Moedikdo, 'De Utrechtse School', p. 120.

32 Kempe, *Reclassering in onze samenleving*, p. 205.

33 Fokkens, *Reclassering en strafrechtspleging*, p. 30.

naar elkaar toegroeien. De tendens die reeds voor de bezetting was ingezet, kon na de bevrijding voortgang vinden. Dat strafrechtspleging en de Utrechtse criminologie elkaar niet beten en dat de reclassering evenmin in aanvaring kwam met de strafrechtspleging, is naar mijn mening toe te schrijven aan de strikt individualistische oriëntatie die de Utrechtse School tot uitgangspunt nam. De relatie tussen overheid en reclassering kwam pas later onder spanning te staan, op het moment dat de oriëntatie van de criminologie opschoof in een meer sociologische en maatschappij-kritische richting.

2. De Reclasseringsregeling 1947. De overheid als roerganger van het particulier initiatief

De meest in het oog springende pijler van de na-oorlogse publiekrechtelijke reclasseringsorganisatie was de reclasseringsraad. Tot 1948 was de raad een orgaan geweest dat op initiatief van plaatselijke afdelingen van verschillende instellingen kon worden opgericht. De belangrijkste taak van deze 'reclasseringsraad oude stijl' was advisering van de minister inzake voorwaardelijke invrijheidstelling. Reclasseringsraden waren dan ook voornamelijk te vinden in die plaatsen waar zich een gevangenis bevond³⁴.

De Reclasseringsregeling 1947 kende aan de reclasseringsraad een geheel andere plaats en functie toe, die uitgebreide mogelijkheden tot overheidsbemoeienis bood³⁵. In ieder arrondissement werd een orgaan in het leven geroepen dat toezicht hield op en leiding gaf aan het plaatselijke reclasseringswerk. Het moest de 'onmisbare schakel' gaan vormen tussen de ambtelijke strafrechtspleging en de particuliere instellingen. De raden kregen de verantwoordelijkheid voor het toezicht op en de leiding over 'alle reclasseringsaangelegenheden in het ressort'³⁶. De dubbele bevoegdheid van leidinggeven en toezichhouden impliceerde een mogelijkheid tot het geven van aanwijzingen³⁷. Naast de vergaande nieuwe bevoegdheden kregen de raden bovendien de taak de plaatselijke instellingen te adviseren met betrekking tot lokale reclasseringsaangelegenheden. De wetgever had voor de raden een beleidsinitiatieerende rol gereserveerd³⁸. Daarbij hadden de raden de autonomie van de instellingen te respecteren. Hun bevoegdheden bleven beperkt tot de feitelijke arbeid. Over aangelegenheden van inwendige, organisatorische of huishoudelijke aard van de instellingen hadden de raden geen zeggenschap.

34 Kempe, *Reclassering in onze samenleving*, p. 53. De vooroorlogse raden functioneerden niet naar tevredenheid, zo bleek in hoofdstuk drie. In de MvT op de Reclasseringsregeling 1947 werden de raden-oude-stijl 'halfslachtige en kwijnende instituten' genoemd.

35 Het feit dat de uitvoeringsregelingen VV en VI als aparte hoofdstukken in de Reclasseringsregeling waren opgenomen, kan als bevestiging worden gezien van de cruciale rol die de reclassering voor de bezetting binnen deze rechtsfiguren speelde.

36 Art. 49 Reclasseringsregeling 1947.

37 MvT op de Reclasseringsregeling 1947. In de eerder aangehaalde circulaire van 2-1-1948 benadrukte de Minister van Justitie dat het particuliere karakter van de reclassering geen gevaar liep door de komst van de raden, doordat de instellingen steeds van beslissingen van de raden in beroep konden gaan bij de minister. Art. 47, lid 1-3 Reclasseringsregeling 1947 kende aan de raden een algemeen verordenende bevoegdheid toe.

38 Art. 48 Reclasseringsregeling 1947.

Met betrekking tot de voorlichtingsrapportage was voorgeschreven dat alle aanvragen tot voorlichting aan de raad gericht moesten worden. Had de aanvragende instantie geen voorkeur opgegeven, dan besliste de raad aan welke instelling of Rijksreclasseringsambtenaar de samenstelling van het voorlichtingsrapport zou worden opgedragen³⁹. De vervaardigde rapporten werden vervolgens weer aan de raad teruggezonden. Deze kon haar eigen beschouwingen aan het rapport toevoegen, als zij het met de inhoud ervan niet eens was. Bovendien had de raad het recht, bezwaar tegen een rapport te maken en aan de samensteller te verzoeken wijzigingen aan te brengen. Tenslotte werd het - al dan niet geamendeerde - rapport aan de aanvragende instantie aangeboden⁴⁰. Op dit punt ging de Reclaseringsregeling 1947 beduidend verder dan het compromis dat het driemanschap in 1940 had bereikt. In hun voorstel had de raad zich te beperken tot controle op eenmaal uitgebrachte rapporten. Het voorschrift dat aanvragen tot voorlichtingsrapportage aan de raad gericht moesten worden, betekende welbeschouwd dat de voorlichtingsrapportage in handen kwam van een overheidsorgaan. Dat de reclasseringsraden de feitelijke samenstelling delegerde aan een particuliere instelling deed hieraan niets af, nu de reclasseringsraad de eindverantwoordelijke instantie bleef⁴¹.

De raad was tevens belast met coördinatie van het reclasseringsbezoek aan gedetineerden. In beginsel had iedere gevangene recht op bezoek vanwege de reclassering. De reclasseringsraad maakte uit welke gevangenen bezoek zouden mogen ontvangen. De bevoegdheid tot het afleggen van reclasseringsbezoek werd eveneens door de raden verleend (en dus niet langer door de instellingsafdelingen zelf). De raad kon een reclasseerder zijn bevoegdheid tot het afleggen van reclasseringsbezoek ontnemen⁴². Ook ten aanzien van dit facet van wat - samen met de nazorg - als het eigenlijke reclasseringswerk werd gezien, waren de bevoegdheden van de reclasseringsraad ruimer geformuleerd dan in het 'pacificatiecompromis' van het driemanschap⁴³.

39 Archief reclasseringsraad Arnhem, inv. nr. 17, notulen vergadering van secretarissen van reclasseringsraden, dd. 6-11-1954. De rijksambtenaren werden als gevolg van het na-oorlogs tekort aan reclasseringspersoneel weer in het uitvoerend werk ingezet, nadat zij vanaf 1926 met een inspecterende taak waren belast geweest. Met opzet heeft het departement ervoor gekozen, de rijksreclasseringsambtenaar zijn controlerende bevoegdheid te ontnemen, omdat de reclasseringsraden toezicht gingen houden. De nieuwe rijksambtenaren hielden naast hun betrokkenheid bij het uitvoerend werk, toezicht *in dienst van de raad*.

40 Art. 51 Reclaseringsregeling 1947. Het was de uitdrukkelijke bedoeling van het departement dat de reclasseringsraden door het uitoefenen van controle op de inhoud van de rapporten, de kwaliteit ervan zouden verhogen. Zie *Verslag betreffende de Reclaseringsregeling, enz. over 1945-1956*, p. 35 e.v.

41 Inv. nr. 1493: toespraak Dooyeweerd uit 1943. De verstrekkende bevoegdheden van de raad ten aanzien van de voorlichting was voor de levensbeschouwelijke instellingen onaanvaardbaar. De breuk met het compromis van het driemanschap schreef Dooyeweerd toe aan de bijzondere toestand. Hij zei dat het onder normale omstandigheden ondenkbaar was dat levensbeschouwelijke instellingen hiermee accoord zouden gaan. Desondanks kwam er van de zijde van de instellingen geen protest toen het departement na de bezetting de inwerkingtreding van de Reclaseringsregeling 1947 aankondigde.

42 Art. 52 Reclaseringsregeling 1947.

43 Inv. nr. 1493. Dooyeweerd was principieel tegen deze inbreuk op de 'sovereiniteit in eigen kring'.

In de nazorg vervulden de raden eveneens een spilfunctie. Zij werden door gevangenisdirecties op de hoogte gesteld van op handen zijnde vrijlatingen. De bij de reclassent betrokken instelling diende op haar beurt een rapport in bij de raad, houdende een oordeel over de reclasseringskansen, en een eventueel opge- maakt reclasseringsrapport⁴⁴. De instellingen waren verplicht eens per kwartaal over het verloop van de reclasseringspoging aan de reclasseringsraad te rapporteren. Uit de kwartaalrapporten kon de reclasseringsraad nagaan of op de juiste wijze toezicht was uitgeoefend en hulp was verleend. Na accoordbevinding stuurde de reclasseringsraad de kwartaalrapporten door naar het departementale rijksreclas- seringsbureau⁴⁵. Ten aanzien van de beoordeling van de nazorgrapporten ontvingen de reclasseringsraden tamelijk strikte instructies van het departement. Zo moest de (secretaris van de) raad nagaan of het contact met de reclassent onmiddellijk na de invrijheidstelling of de voorwaardelijke veroordeling was opgenomen. Contact tussen instelling en reclassent moest regelmatig plaatsvinden. De vrijwillige toezichthouder mocht maximaal zes contacten tegelijk hebben. De raden moesten er op letten dat van de kant van de instelling in voorkomend geval overleg met andere sociale instanties werd gevoerd⁴⁶. Uit de kwartaalrapportage moest blijken dat gerezen problemen tussen toezichthouder en reclassent op bevredigende wijze tot een oplossing waren gebracht. In geval van overtreding van de voorwaarden moest een overtredingsrapport worden opgesteld. De reclasseringsraad zond dat rapport zo snel mogelijk door naar het rijksreclasseringsbureau. Dit controleerde of het de kwartaalrapporten regelmatig binnenkreeg. Mochten rapporten ontbreken, dan ontving de reclasseringsraad opdracht te rappeleren bij de instelling⁴⁷. Juist ten aanzien van de nazorg had het departement ervoor gekozen al in een vrij vroeg stadium een aantal zaken door middel van circulaire nader te regelen. Middels het rapportagesysteem en de tussenkomst van de reclasseringsraden kon het departement het doen en laten van de instellingen enigermate reguleren.

Wat direct opvalt aan de sinds 1947 bestaande organisatiestructuur is de centrale positie van de publiekrechtelijke reclasseringsraden. De voormannen van de drie grote reclasseringsverenigingen bereikten vóór de bezetting overeenstemming over een uitbreiding van taken en bevoegdheden van de raden, teneinde de nadelige gevolgen van de verzuiling tot een minimum te beperken. De uitwerking geschiedde gedurende de bezetting door het departement. De Reclasseringsregeling 1947 die hiervan het resultaat was, kende aan de reclasseringsraden meer bevoegdheden toe dan voor de bezetting aanvaardbaar zou zijn geweest voor de verzuilde instellingen. Tijdens de vormgeving van de nieuwe reclasseringsregeling is geen overleg gevoerd met de instellingen. In de wederopbouwperiode, waarin de instellingen het druk hadden met het herstel van hun eigen organisatie en het wegwerken van achterstan-

44 Art. 53 Reclasseringsregeling 1947.

45 Inv. nr. 856: circulaire van de Minister van Justitie aan de instellingen, dd. 21-10-1948. Later, in 1956, werd de naam van het Rijksreclasseringsbureau gewijzigd in 'Onderafdeling Documentatie' (ONDO). ONDO was een centraal archief waar de dossiers van alle reclas- senten werden bewaard.

46 Zoals bijvoorbeeld met het arbeidsbureau, het Medisch Opvoedkundig Bureau, het Bureau voor Gezinsmoeilijkheden, of een psychiatrische voor- en nazorg instantie.

47 Inv. nr. 856: circulaire van de Minister van Justitie aan de reclasseringsraden, dd. 21-10- 1948.

den, kwam de nieuwe regeling min of meer als *fait accompli*. In elk geval is kritiek van de kant van de confessionele instellingen uitgebleven, waarschijnlijk als gevolg van het verzoenende klimaat dat de wederopbouwperiode kenmerkte en de notie dat sturing van de zijde van de overheid nodig was voor het welslagen van de wederopbouw.

3. Schaalvergroting en bureauvorming

Voor de oorlog al filosofeerden Muller, Dooyeweerd en Pompe over decimering van het aantal instellingen⁴⁸. Deze gedachte vond instemming bij het departement. Teneinde het overzicht binnen de reclasseringsorganisatie te vergroten overwoog het departement in 1949 de aanvaarding van de bereidverklaring van de kleinere instellingen op te zeggen. Dit concentratiestreven van het departement kan gezien worden als een reactie op de explosieve toename van het aantal reclasseringinstellingen die vanaf 1910 had plaatsgevonden⁴⁹. In 1952 kreeg een vijftiental kleine instellingen van het departement te horen dat zij niet langer als reclasseringsinstelling werkzaam konden zijn⁵⁰. De VvRI zag deze sanering als een stap in de richting van een meer efficiënte inrichting van het reclasseringsbestel⁵¹. De VvRI was van mening dat een differentiatie, zowel naar levensbeschouwing als naar type delinquent en de aard van de gepleegde delicten een versnippering in stand hield die misschien vroeger niet zo'n probleem was, maar in de huidige tijd niet langer paste⁵². Zo ontstond geleidelijk een situatie waarin vijf algemene, landelijk werkende reclasseringinstellingen overbleven⁵³. Daarnaast behielden zes van de

48 Zie hoofdstuk 3, paragraaf 8.

49 Couwenberg, *Het particuliere stelsel* zag het concentratiestreven van de overheid in alle beleidssectoren. Aan dit streven werd invulling gegeven door bevordering van samenwerking, fusiedwang en middels invoering van een monopolistisch erkenningssysteem.

50 Inv. nr. 661: circulaire van de Minister van Justitie, dd. 3-1-1952. Het departement stelde dat de bereidverklaring van een aantal instellingen uit efficiency-overwegingen niet is aanvaard. Het oude beleid was dat iedere instelling die reclasseringserkenning vroeg, deze ook kreeg, omdat '(...) zoveel mogelijk Nederlandse groeperingen van het Nederlandse volk in staat gesteld dienden te worden, daadwerkelijk aan de reclasseringsarbeid deel te nemen'. Dit beleid moest veranderd worden door de hogere eisen die aan het werk gesteld gingen worden in verband met de betrokkenheid bij de strafrechtspleging. Bovendien waren minder instellingen goedkoper.

51 De VvRI concludeerde dat geen beletselen bestonden tegen voortdoring van het lidmaatschap van de kleine instellingen. Zie: jaarverslag VvRI 1950, p. 4, 1951, p. 9 en inv. nr. 661: brief van J.Hk. Hoornweg, directeur van het NBvR aan E.L.M.W. baron Speyart van Woerden, voorzitter van het CCR, dd. 26-4-1950, die schreef dat het departement al veel eerder tot sanering had moeten overgaan. Het CCR fiatteerde het ministeriële plan, dat '(...) nu geleidelijk aan steeds hogere eisen aan het werk gesteld zijn gaan worden [het voor de reclassering noodzakelijk was] om haar functie binnen de huidige strafrechtspleging te vervullen'. Speyart van Woerden (geb. januari 1890), heeft zijn loopbaan binnen het OM vervuld. In 1955 werd hij gepensioneerd als procureur-generaal bij het Bossche gerechtshof. Daarnaast is hij ondermeer voorzitter van het CCR geweest, alsmede voorzitter van de VvRI en vice-voorzitter van de RKRv.

52 Jaarverslag VvRI 1951, p. 9.

53 Dit waren het NGtR, de KRV, het Leger des Heils, de Dr F.S. Meijersvereniging en de PCRv.

dertien landelijke categorale instellingen hun reclasseringserkenning⁵⁴. In Amsterdam bleef de vereniging "Hulp voor Onbehuisden" actief als reclasseringsinstelling. De consultatiebureau's voor alcoholisme behielden hun reclasseringserkenning voorzover zij plaatselijk, of regionaal opereerden. Alle landelijke drankbestrijdersverenigingen verloren hun reclasseringserkenning⁵⁵.

De introductie van de arrondissementale reclasseringsraad, waaromheen de plaatselijke reclasseringsactiviteiten werden geconcentreerd, had tot gevolg dat instellingen het aantal van hun afdelingen gingen verkleinen. Voor verbetering van de samenwerking met de justitiële instanties (reclasseringsraad, rechter-commissaris, officier van Justitie) dachten de instellingen er goed aan te doen hun organisatie zoveel mogelijk te doen aansluiten bij die van het strafrechtelijk apparaat. De instellingen beseften dat de overzichtelijkheid het meest gebaat zou zijn met één afdeling per arrondissement, per instelling. De PCRV bijvoorbeeld werkte vanaf het begin van de jaren vijftig actief naar deze situatie toe. De ideaaltypische organisatie wilde men bereiken door middel van een overgangsfiguur, waarin één afdeling werd versterkt en ging functioneren als 'arrondissementsafdeling'. Deze kreeg ten opzichte van de overige afdelingen in het arrondissement een aantal coördinerende bevoegdheden. Justitiële instanties konden zich rechtstreeks tot de arrondissementsafdeling wenden, die werkzaamheden kon delegeren aan de 'satellietafdelingen'⁵⁶. Op termijn bleek samenwerking tussen versterkte arrondissementsafdelingen en overige onderafdelingen toch niet voldoende. Het PCRV-hoofdbestuur besloot daarom in 1958 actief te gaan streven naar een organisatie waarin één afdeling per arrondissement over zou blijven. De grotere overzichtelijkheid, de bundeling van krachten en de sterkere positie ten opzichte van de reclasseringsraad waren de voordelen die aan dit streven voorgezeten hebben⁵⁷. De KRV kwam later met plannen tot schaalvergroting. Weliswaar gingen ook katholieke reclasserders er in de jaren vijftig toe over om afdelingsbureau's zoveel mogelijk in aparte panden te vestigen, maar echte plannen tot schaalvergroting volgden pas later. In 1961 sprak het KRV hoofdbestuur voor het eerst de wens uit dat een aantal kleinere afdelingen zouden gaan fuseren⁵⁸.

54 De overgebleven landelijke categorale instellingen waren: de Centrale Vereniging ter Behartiging der Belangen van Geestelijk Gestoorden in de Maatschappij, de Vereniging "De Rekkense Inrichtingen", de R.K. Landkolonie "Koningslust", de Vereniging "Het Hoogeland" en de Stichting St. Joseph Patricinium.

55 Dit waren de Gereformeerde Vereniging voor Drankbestrijding, Vereniging tot Bevordering van het Herstel van Drankzuchtigen, de Nederlandse Groot-Loge der Internationale Orde van Goede Tempeliers, de Nationale Christen-Geheelonthouders Vereniging, de Nederlandse Christen-Vrouwen Geheel-Onthouders Unie, de Nederlandse Vereniging tot Afschaffing van Alcoholhoudende Dranken en de Vereniging van Geheelonthouders onder Nederlands Spoor-, Tram- en autopersoneel. In 1965 lieten de overgebleven consultatiebureau's hun belangen binnen de VvRI behartigen door resp. de Stichting Katholieke Consultatiebureaux (CKA) en de Federatie van instellingen voor de Zorg van Alcoholisten (FZA). Deswege daalde het aantal VvRI-leden tot zeven. Zie: Jaarverslag VvRI 1951, p. 33-35.

56 Jaarverslag PCRV 1952, p. 7-8.

57 Jaarverslag PCRV 1958, p. 7. Medio 1959 had de PCRV nog achtentwintig afdelingen, waarvan er veertien een geheel arrondissement bewerkten. In één arrondissement waren vijf afdelingen actief, in een ander drie en in drie arrondissementen waren nog twee afdelingen aanwezig.

58 Jaarverslag KRV 1962, p. 16.

Bureauvorming; scheiding tussen bestuur en uitvoering

Sinds het einde van de bezetting kwam het zwaartepunt van het bestuur der instellingen steeds meer in handen van professionele medewerkers. De - niet geprofessionaliseerde - besturen traden steeds meer op de achtergrond⁵⁹. Deze terugtred van de besturen was onder meer een gevolg van het feit dat de introductie van de reclasseringsraden een versteviging van het particulier initiatief noodzakelijk maakte. Daarnaast stimuleerde het departement via subsidiepolitiek de instroom van professionele medewerkers. Hierdoor trad een verwetenschappelijking van het werk op, op basis waarvan de beroepskrachten zeggenschap eisten.

De scheiding tussen bestuurlijke en uitvoeringsorganisatie verliep van onder naar boven. Op hetzelfde moment dat de instellingen streefden naar een aanpassing van het aantal van hun afdelingen aan de strafrechtelijke organisatie, werden de afdelingen in toenemende mate bemand door beroepskrachten. Door de hogere eisen die aan het werk werden gesteld, kwam al snel behoefte aan leidende ambtenaren: eerst in de grote arrondissementen, later ook in de kleinere. Niet lang daarna verscheen het eerste bureauhoofd. Het bureauhoofd had de leiding over de administratie en verdeelde het werk onder zijn ambtenaren. Wekelijks werden teambesprekingen gehouden⁶⁰. Ook op hoofdbestuur niveau ontstond in de eerste helft van de jaren vijftig behoefte aan professionele assistentie⁶¹. Het Genootschap onderzocht in 1953 de mogelijkheden om de secretaris van het hoofdbestuur te laten bijstaan door een beroepskracht. Deze zou aan het hoofd moeten komen te staan van een aantal ambtenaren in algemene dienst. In 1956 werd het door beroepskrachten bemande secretariaat van het Genootschap omgezet in een Centraal Bureau⁶². Aan het hoofd van het Centraal Bureau kwam een directeur te staan. Bij de andere instellingen had eveneens een verandering plaats in de taken van de Centrale Bureau's. Bij de PCRV nam het Centraal Bureau geleidelijk aan de supervisie over het werk van het hoofdbestuur over. De uitvoerende taken werden gedelegeerd aan de arrondissementsafdelingen⁶³. Ook de KRV bezon zich op de taken en de positie van haar Centraal Bureau. De toenemende omvang van het werk en de noodzaak

59 Deze ontwikkeling had instemming van het departement. Zie: *Verslag betreffende de Re-classering, enz. over de jaren 1956-1960*, p. 34 e.v. De directe verantwoordelijkheid voor het werk verschoof van het bestuurlijke apparaat naar het uitvoerend kader en kwam vervolgens het departement daar te liggen waar zij thuishoorde.

60 Jaarverslag NGtR 1954, p. 10 en jaarverslag NGtR 1957, p. 13. Door deze ontwikkeling veranderde de positie van de ambtenaren ten opzichte van de afdelingsbesturen die steeds meer naar de achtergrond verdwenen.

61 Jaarverslag NGtR 1953, p. 7: 'De tijd van centrale Hoofdbestuurleiding uitsluitend door hoofdbestuurders voor wie dit bestuurswerk een nevenfunctie naast de eigenlijke beroepsarbeid betekende, is voorbij'. Inv. nr. 11: notulen vergadering hoofdbestuur NGtR, dd. 26-11-1955. In 1962 werd besloten tot aanstelling van een adjunct-directeur. (Zie inv. nr. 11, vergadering hoofdbestuur NGtR, dd. 13-1-1962.) Het hoofdbestuur bij het Genootschap breidde zich nog uit, maar in het jaarverslag over 1955 werd opgemerkt, dat naar gelang het aantal bestuursleden groeide, de bestuurskracht afnam.

62 Het Genootschap had zijn oorspronkelijk Centraal Bureau ondergebracht bij de VvRI. Het nieuwe Centraal Bureau was uitvoeringsorgaan van het hoofdbestuur en vormde de schakel tussen hoofdbestuur en afdelingsbureau's.

63 Jaarverslag PCRV 1953, p. 6-8.

om ontwikkelingen in het maatschappelijk werk en binnen de reclassering te blijven volgen, waren voor de KRV aanleiding voor herinrichting van het Centraal Bureau.

In het algemeen nam het aantal reclasseringsafdelingen af. Tegelijkertijd werd de autonomie van de afdelingsbureau's van twee zijden ingeperkt. De versterkte Centrale Bureau's namen een deel van de besluitvorming op hoofdlijnen van de arrondissementsbureau's over. Steeds vaker werden beslissingen genomen door de landelijke directies van de Centrale Bureau's⁶⁴. In de tweede plaats werd de autonomie van de arrondissementale reclasseringsbureau's begrensd door de reclasseringsraden die het uitvoerend werk van die afdelingen coördineerden en controleerden.

De bureaucrativering en de daaruit voortvloeiende scheiding tussen bestuur en uitvoering, hadden tot gevolg dat de verenigingsstructuur als organisatievorm steeds minder ging voldoen. Niet verwonderlijk is het dan ook dat aan het eind van de jaren zestig binnen de reclassering toenemende kritiek te horen was op de wijze waarop de instellingen door de besturen werden geleid. Zowel het bestuursoptreden als de manier waarop besturen werden samengesteld, werden voorwerp van kritiek⁶⁵. Steeds meer werd het bestaansrecht van de besturen door uitvoerende beroepskrachten en leidinggevende functionarissen ter discussie gesteld⁶⁶. Het bestuur als orgaan werd steeds meer als een archaïsme beschouwd, dat echter niet zomaar kon worden opgeruimd, nu privaatrechtelijke wetgeving het bestaan van besturen voorschreef. In de opvatting van de uitvoeringsorganisatie waren de besturen echter niet langer een voorwaarde zonder welke de onderneming niet zou kunnen functioneren⁶⁷. De toenemende spanning tussen de besturen en directies was een algemeen voorkomend verschijnsel binnen het particulier initiatief. Binnen particuliere instellingen was door de voortschrijdende professionalisering een toenemende scheiding der geesten tussen bestuurders en uitvoerders opgetreden. De uitvoering van het werk was in handen gelegd van geschoolde en deskundige professionals. Niet hun ideologische gedrevenheid, maar hun vakbekwaamheid had aan hun aanstelling ten grondslag gelegen. De besturen waren veel minder getroffen door de professionalisering, waardoor het een betrekkelijk amateuristische bezigheid

64 Th. H. van Haaren, 'Reclassering in een veranderende samenleving', in: C. Kelk, M. Moerings, N. Jörg, P. Moedikdo (red.), *Recht, macht en manipulatie* (Utrecht/Antwerpen 1976) 415-437, p. 417, signaleert eveneens een terugtrek van de plaatselijke besturen ten bate van de invloed van de landelijke bureau's. De binnen de reclassering waarneembare verschuiving van verantwoordelijkheden van plaatselijk naar landelijk niveau, was een proces dat binnen alle verzuilde organisaties optrad. Van Mierlo, *Pressiegroepen*, p. 90 en 92 schrijft deze tendens toe aan de toenemende medeverantwoordelijkheid voor het overheidsbeleid waarmee zuilorganisaties ten tijde van de Rooms-rode coalitie werden bekleed. Hij stelt vast dat de keerzijde van de centralisering was dat dit leidde tot een toenemende vervreemding tussen leiding en leden. Deze vervreemding trad ook op bij de reclassering.

65 Inv. nr. 561: *Het functioneren van besturen en middelen om daarin verbetering te brengen* Nationale Raad voor het Maatschappelijk Werk, (z.p. november 1970).

66 Dit is duidelijk zichtbaar in de - verderop te bespreken - wijziging van de positie die de VvRI innam. Het VvRI-bestuur werd in toenemende mate overschaduwed door de leden van de directieclub. Deze club was aanvankelijk een informeel samenzijn van de instellingsdirecteuren, maar groeide later uit tot een orgaan met formele zeggenschap. Zie ook inv. nr. 12: notulen vergadering hoofdbestuur NGtR, dd. 23-5-1959.

67 Inv. nr. 561: *Het functioneren van besturen*, p. 7-8.

bleef. Bestuurders werden gevraagd op basis van hun maatschappelijke verdiensten en hun ideologische gedrevenheid. Daardoor dreven bestuurders en uitvoerders binnen de instellingen niet alleen uiteen, maar verschoof ook de macht geleidelijk naar de professionele uitvoerders⁶⁸. Nadat de afdelingsbesturen steeds meer aan belang hadden ingeboet en nog slechts een overblijfsel vormden van 'een sterk hiërarchisch en autoritair verleden', verdwenen ze uiteindelijk in de vroege jaren zeventig, hetgeen paste binnen de tendens van de centralisering van de besluitvorming⁶⁹. Uiteindelijk ging - na 1986 - de gehele verenigingsstructuur op de helling.

3.1. De veranderende positie van de VvRI

Voor de Tweede Wereldoorlog trad het Genootschap op als behartiger van reclasseringsbelangen. De VvRI als koepelorganisatie was daartoe onvoldoende in staat⁷⁰. Het mandaat dat de VvRI van de instellingen had gekregen, was smal, zodat men zich voornamelijk moest beperken tot het ondervangen van de feilen in het uitvoerend werk die het gevolg waren van de nog onvoldoende geografische spreiding van reclasseringsvoorzieningen. De vooroorlogse VvRI fungeerde in de eerste plaats als dienstverlenende instantie voor de aangesloten instellingen. In 1940 droeg het Genootschap zijn belangenbehartigende rol over aan de VvRI, in de hoop dat daarmee de positie van de VvRI als koepelorganisatie meer tot zijn recht zou komen. De VvRI heeft het algemeen reclasseringsbelang niet lang mogen dienen. Gedurende de bezetting werd het Centraal Bureau opgeheven. De uitvoerende taken werden door het rijksreclasseringsbureau overgenomen.

Toen het VvRI-bestuur na de bevrijding vergaderde over de heropricting van het Centraal Bureau, kwam de vraag aan de orde wat dit bureau moest gaan doen. De bestuursleden en de aangesloten instellingen waren het er over eens dat er geen behoefte was aan ondersteuning van het uitvoerend werk. Plaatsingswerk was ook niet langer nodig nu dat in het vervolg door de arbeidsbureau's verzorgd zou gaan worden. Het Centraal Bureau van de VvRI zou na heropening het centrale aanspreekpunt voor instellingen, volk en overheid moeten worden in zaken betreffende de reclassering. Medio 1947 begon het Nationaal Bureau voor de Reclassering (NBvR) met zijn werk. Het was belast met de voorbereiding en uitvoering van activiteiten die versnippering van het reclasseringswerk moesten tegengaan⁷¹. Daarnaast wilde het NBvR zich vooral met gemeenschappelijke belangenbehartiging gaan bezighouden. Hierbij dacht men aan subsidiëringsaangelegenheden, opleiding van ambtenaren, beleidskwesties inzake de hulp aan reclassenten, waaronder begrepen arbeidsbemiddeling, de kwestie rond de bewijzen van goed zedelijk gedrag, de uit de reorganisatie van het gevangeniswezen voortvloeiende problemen, zoals bijvoorbeeld de afbakening van de grens tussen Sociale Dienst voor het

68 Van Mierlo, *Pressiegroepen*, p. 197 stelt dat dit een algemeen voorkomend verschijnsel was.

69 De PCRv vormde haar afdelingsbesturen in 1968 om tot *commissies van bijstand*. Soortgelijke acties volgden bij de KRV in 1970 en bij het Genootschap in 1972.

70 Zie hoofdstuk drie.

71 Jaarverslagen VvRI 1945, 1946 (tweede blad), 1947, p. 2. Een in 1946 gehouden enquête onder de instellingen liet zien dat er behoefte bestond aan heropening van het Centraal Bureau, met een andere opzet.

Gevangeniswezen en de reclasseringsbezoekers. Tenslotte hield het Nationaal Bureau de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de reclasseringscollecte⁷². In de praktijk werkte de VvRI tot tevredenheid van de aangesloten instellingen. De toetreding in 1963 van de FZA en de Stichting Centrum Katholieke Alcoholisten bureau's (CKA) als buitengewone leden, opende de mogelijkheid voor de meeste kwesties overleg binnen de reclassering te beperken tot zeven aangesloten instellingen: de 'grote vier', de Meijersvereniging, de CKA en de FZA⁷³. Het departement van Justitie kon zich steeds vaker tot de VvRI wenden als bundeling van het particulier initiatief. In de door schaalvergroting en professionalisering gekenmerkte wederopbouwperiode kon het mandaat van de VvRI breder worden. De vraag waarom de instellingen na de bevrijding wel bereid waren hun belangen op meer terreinen door de VvRI te laten behartigen, kan wellicht het best worden beantwoord met de vaststelling dat er eenvoudigweg meer gemeenschappelijke belangen ontstonden. Door de professionalisering werden alle instellingen in toenemende mate financieel afhankelijk van het departement. De uit de professionalisering voortvloeiende vraagstukken zoals opleiding en rechtspositie van reclasseringswerkers, verlaging van de werkdruk, overstegen immers de scheidslijnen tussen de zuilen. Instellingen moeten hebben ingezien dat een gezamenlijk optreden in VvRI-verband, de onderhandelingspositie ten goede kwam. Tezelfdertijd kon de VvRI - als gevolg van een voortschrijdende uitbouw en schaalvergroting van de reclasseringsorganisatie - het uitvoerend werk volledig aan de aangesloten instellingen overlaten.

Deze jaren van voorspoed voor de VvRI duurden echter niet lang. De instroom van professionele reclasserders liet de positie van de VvRI niet onbetwist. Aan het eind van de periode van wederopbouw, waarin de VvRI een breder mandaat had gekregen dan zij voor de oorlog had gehad, claimde het professionele kader een eigen positie naast de VvRI. De functie die de VvRI vervulde als gesprekscentrum voor de aangesloten instellingen, werd vanaf het begin van de jaren zestig al weer ter discussie gesteld. De VvRI had zich van de instellingen vervreemd. Door de professionalisering en de bureauvorming was de VvRI steeds minder het orgaan geworden waartoe de instellingen zich wendden ter behartiging van hun gemeenschappelijke belangen⁷⁴.

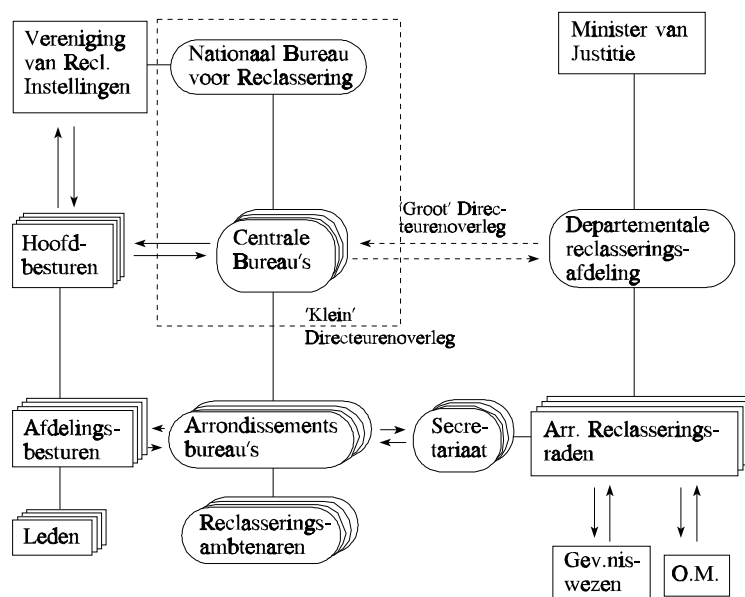
Figuur 4.1: Toenemende scheiding in de jaren zestig tussen uitvoerende en bestuursstructuur, waarin de professionele organisatie de meeste zeggenschap naar zich toetrok

Sinds het eind van de jaren vijftig kwamen de directeuren van de verschillende Centrale Bureau's van de instellingen geregeld voor informeel overleg bijeen. Uit de notulen van de bijeenkomsten blijkt dat openlijk werd gediscussieerd tussen

72 Jaarverslag VvRI 1950, p. 15.

73 Jaarverslag VvRI 1963, p. 3 en 1965, p. 2. In 1965 werden CKA en FZA 'gewoon' lid van de VvRI en namen toen de plaats in van de afzonderlijke consultatiebureau's.

74 Inv. nr. 555: notulen vergadering VvRI-bestuur, dd. 25-6-1964. Bestuurslid Ph.H.M. Werner had voor deze vergadering een nota geschreven waarin hij oplossingen aandroeg voor wat hij noemde de 'vertrouwenscrisis' tussen VvRI en instellingen.



de instellingsdirecteuren onderling en met de - doorgaans aanwezige - ambtenaren van het departement⁷⁵. Vanaf 1962 kwamen de directeuren ook zonder justitie-ambtenaren bijeen in de zogenaamde *kleine* directeurenclub⁷⁶. Ofschoon de kleine directeurenclub in eerste instantie was bedoeld als informeel overlegorgaan van instellingsdirecteuren rees al snel een aantal vragen met betrekking tot de positie van dit orgaan ten opzichte van VvRI en de eigen instellingsbesturen⁷⁷. Er moest voor worden gewaakt dat de directeuren niet boven hun besturen zouden uitgroeien.

De directeurenclub streefde geen bepaalde status na. Onderling contact en uitwisseling van informatie stonden voorop. KRV-directeur Brugman zei dat het instellingsbeleid nog steeds door de besturen werd gemaakt, maar dat hij door het directeurencontact vaak in staat was zijn bestuur, mede ter bepaling van dat beleid, te informeren omtrent de standpunten van anderen⁷⁸. De aard van het onderwerp moest bepalen of de VvRI, danwel het uitvoerend kader door het departement bij de besprekingen werden betrokken⁷⁹. Het bestaan van de VvRI verhinderde dus

75 Inv. nr. 560: notulen van vergaderingen van de directeurenclub. Meestal was M.E. Tjaden, inspecteur der reclassering, of diens plaatsvervanger, A.J.J. Goedemans op die vergaderingen te gast. De eerste notulen dateren van 31-5-1957.

76 Inv. nr. 560. De eerste notulen van de kleine directeurenclub dateren van 18-5-1962.

77 Deze vragen kwamen naar aanleiding van een brief die de directeuren in 1964 aan Tjaden zonden. Deze brief was in de directeurenclub geconcipeerd. Zie: inv. nr. 560: notulen kleine directeurenclub, dd. 18-2-1964. In de brief uitten de directeuren hun onvrede over de wijze van implementatie van de decentralisatie van het dossierbeheer naar de reclasseringsraden.

78 Inv. nr. 560: notulen vergadering grote directeurenclub, dd. 10-6-1964.

79 Inv. nr. 560: notulen vergadering grote directeurenclub, dd. 16-9-1964.

niet, andere vormen van overleg tussen de instellingen te entameren. Op initiatief van het KRV-hoofdbestuur troffen vertegenwoordigers van de vier grote instellingen 'zij het ook bij een dezer niet dan na aarzeling, terwijl een vijfde verklaard had niet meer te willen doen', elkaar op 5 juni 1964⁸⁰. De KRV-bestuurders waren zeer tevreden met dit informele overleg, maar zij hoopten dat deze manier van vergaderen tussen instellingen in het vervolg niet langer nodig zou zijn:

'(..) indien het voorstel van het hoofdbestuur aan de VvRI tot zelfstandige benoeming van de eigen vertegenwoordigers gerealiseerd wordt, zal aan deze incidentele samenspraak met de zusterinstellingen wel nauwelijks nog behoefte bestaan'⁸¹.

De reclasseringsinstellingen verenigden zich in 1964 met het KRV-standpunt dat nu de VvRI zich op ruimer terrein had begeven, de wijze waarop de bestuurszetels werden verdeeld diende te worden herzien⁸². Teneinde de aangesloten instellingen meer direct bij het werk te betrekken, moest gebroken worden met het gebruik dat VvRI-bestuursleden op voordracht van leden-instellingen door de vergadering op persoonlijke titel werden benoemd. In plaats daarvan behoorden aangesloten instellingen het recht te krijgen, rechtstreeks en zelfstandig bestuurders naar de VvRI af te vaardigen. Op die manier zouden bestuursleden directe vertegenwoordigers van de aangesloten instellingen worden⁸³. Door de directeuren van de grote instellingen tot adviserend bestuurslid te maken, hoopte het VvRI-bestuur voldoende binding met de praktijk te houden⁸⁴. Bijkomend voordeel van de aanpassing der VvRI-organisatie was dat op die manier tegemoet werd gekomen aan de wens van het departement van Justitie, dat het liefst zaken deed met één gesprekspartner. Wanneer VvRI-bestuursleden als vertegenwoordigers van hun instelling zitting hadden in het bestuur, zou die wens in vervulling kunnen gaan⁸⁵. De ervaringen met de gereorganiseerde VvRI waren echter negatief. De directeuren bleven de voorkeur geven aan overleg in hun directeurenclub en wilden de zaken niet doorspelen naar de VvRI⁸⁶. Bovendien vonden de directies dat zij te weinig bij de besluitvorming van de VvRI betrokken waren. Door de betere equipering

80 Bij die gelegenheid werden de op stapel staande '100-procentsregeling' voor de subsidiëring, de positie van de reclasseringsraden, de verhouding tussen de instellingen en de VvRI en die tussen de 'directeurenclub' en het departement, besproken. Jammer genoeg blijkt uit de stukken niet, welke instelling aarzelde. Waarschijnlijk is het dat de aarzeling van de zijde van het NGtR kwam. Het Leger wenste niet aan de bespreking deel te nemen.

81 Jaarverslag KRV 1964, p. 12.

82 Inv. nr. 555: notulen vergadering VvRI-bestuur, dd. 25-11-1964. In de brief van 25-11-1964 had het KRV bestuur voorgesteld, de directeuren van de grote instellingen een adviserend lidmaatschap van het VvRI bestuur aan te bieden. In de vergadering opperde VvRI-secretaris J. le Poole dat de directeuren gezamenlijk een adviserend orgaan voor het VvRI bestuur zouden kunnen zijn.

83 Jaarverslag VvRI 1964, p. 2; jaarverslag KRV 1964, p. 9-12 en jaarverslag KRV 1965, p. 33.

84 Inv. nr. 555: brief van J. le Poole, secretaris van het VvRI-bestuur aan de reclasseringsinstellingen, dd. 8-11-1965.

85 Jaarverslag VvRI 1965, p. 1.

86 Inv. nr. 573: nota *De huidige en toekomstige taken van de VvRI* ('s-Gravenhage mei 1967), p. 5.

wensten de grote instellingen zaken - ook die welke meer efficiënt op overkoepelend niveau konden worden afgedaan - in eigen beheer af te handelen. De directeuren laakten de kwaliteit van het werk dat de VvRI afleverde. Aangedragen oplossingen sloten niet aan bij de wensen uit de praktijk:

'Als in de VvRI gedachten worden gelanceerd die bij alle directeuren [...] direct nuttig worden ervaren, dan kan dit 't gevolg zijn van een gelukkige toevalstreffer. In onze kring bestaat de overtuiging dat onder de huidige omstandigheden de "gelukkige toevalstreffer" een te belangrijke plaats inneemt en dat, omdat dan ook het aantal "missers" in evenredigheid toeneemt, bij alle partijen het onbehagen ruimschoots voedsel kan vinden'⁸⁷.

De gebrekkige communicatie tussen VvRI en uitvoeringsorganisatie leidde tot een vervreemding tussen instellingen en het overkoepelend orgaan.

4. Professionalisering en opleiding van beroepskrachten en vrijwilligers

Formeel onthield het Ministerie van Justitie zich van bemoeienis met de besteding van subsidiegelden. In de praktijk bleek echter dat het departement wel degelijk belangstelling had voor de wijze waarop subsidiegelden werden aangewend door de reclassering. Via subsidiëring probeerde het departement invloed uit te oefenen op de kwaliteit van het werk, onder meer door het opleidingsniveau van de reclasserders te verhogen⁸⁸. Gedurende de wederopbouwperiode bestond overeenstemming tussen ministerie en reclassering over de noodzaak van professionalisering. Beide waren ervan overtuigd dat het reclasseringswerk was gebaat bij deskundigheid. De ontwikkeling van het werk vereiste goed opgeleide ambtenaren. In de Reclasseringsregeling 1947 was deze opvatting op twee manieren tot uitdrukking gebracht. De vergoeding van negentig procent van de salariskosten voor voorlichtingsambtenaren moest de inzet van beroepskrachten stimuleren⁸⁹. Al snel werd de negentig procent-regeling ook van toepassing verklaard op de nazorg⁹⁰. Daarnaast bewaakte het ministerie de kwaliteit van het personeel dat door de reclasseringsinstellingen werd aangetrokken⁹¹. In 1952 schreef hoofdinspecteur der re-

87 Inv. nr. 573: nota van de directeuren *De VvRI als orgaan voor overleg en samenwerking*, dd. 20-12-1967, p. 2-3.

88 Kempe, *Reclassering in onze samenleving*, p. 47-48 en de artt. 17, 20 lid 2 Reclasseringsregeling 1947.

89 Art. 16 Reclasseringsregeling 1947.

90 Tjaden, 'De overheid en de reclassering', p. 86. De gelijkshakeling van voorlichting en nazorg werd geregeld bij ministeriële circulaire van 4-7-1949 (inv. nr. 846).

91 De basis daarvoor lag in art. 17 Reclasseringsregeling 1947 dat luidde: 'Geen subsidie voor bezoldiging van ambtenaren wordt gegeven, tenzij hun benoeming door Onze Minister is goedgekeurd.' Later, in 1964, werd vastgelegd dat de kandidaat-reclasseerder in principe over het sociale academie diploma moest beschikken.

classering, M.E. Tjaden⁹² dat het belang van opleiding van reclasseringsambtenaren hoog werd geschat:

'Een opleiding aan een school voor maatschappelijk werk wordt zo belangrijk geacht dat van Rijksweg studiebeurzen worden beschikbaar gesteld aan personen die zich willen verbinden, daarna tenminste vijf jaren als reclasseringsambtenaren werkzaam te zijn'⁹³.

Uitgangspunt was dat ieder die als reclasseringsambtenaar werkte, een opleiding aan de sociale academie gevolgd behoorde te hebben. Tot ver na de Tweede Wereldoorlog, maar vooral in de jaren vijftig had de reclassering te kampen met een structureel tekort aan maatschappelijk werkers⁹⁴. Voor personen die al als reclasseringsambtenaar werkten, maar nog geen diploma hadden, bestond de verplichting om de urgentie-opleiding tot maatschappelijk werker te volgen⁹⁵.

In de praktijk bleek de opleiding aan de sociale academie onvoldoende om als volwaardig reclasseringsambtenaar aan de slag te kunnen gaan. De VvRI organiseerde daarom sinds het begin van de jaren vijftig aanvullende cursussen, waarin werd tegemoetgekomen aan de bij reclasseringswerkers algemeen bestaande behoefte aan theoretische kennis en verdieping⁹⁶. Aanvankelijk moest bij de opzet van deze vervolgoopleidingen rekening worden gehouden met het feit dat weinig reclasseringambtenaren een opleiding als maatschappelijk werker hadden genoten, maar daarentegen wel beschikten over een relatief grote praktijkervaring. De gedoeerde stof was afgestemd op de behoeften van de gemiddelde, niet-opgeleide ambtenaar. Bij de overdracht van theoretische kennis en inzichten werd aansluiting

-
- 92 M.E. Tjaden kwam min of meer bij toeval bij de reclassering terecht. Na zijn rechtenstudie was hij eerst twee jaar administrateur bij het burgerlijk armbestuur te Krommenie, waarna hij vanaf 1935 directeur Sociale Zaken in de gemeente Zandvoort werd. In 1943 kwam hij aan het departement van Justitie te werken, alwaar hij na de bevrijding als snel werd aangesteld als inspecteur der reclassering. In 1972 werd Tjaden opgevolgd door A.J.J. Goedemans, die sinds 1948 zijn naaste medewerker was geweest.
- 93 Inv. nr. 238: aantekeningen van N. Muller, nav. Tjadens' concept-verslag van het Seminar on probation, gehouden te Londen 20 tot 30 oktober 1952.
- 94 Oorzaak daarvan was onder meer de toegenomen vraag naar maatschappelijk werkers in het algemeen. Andere oorzaken waren aan de aanbodzijde te vinden. R. Neij, E. Hueting, *De opbouw van een sociaal-agogische beroepsopleiding 1899-1989* (Zutphen 1989), p. 96-97, noemen de verslechtering van de economische positie van de middenstand, als gevolg waarvan de opleidingskosten voor een studie aan de sociale academie te hoog werden, en huwelijken die voor een groot verloop onder de (vrouwelijke) maatschappelijk werkenden zorgden. Tot halverwege de jaren zestig steeg het aantal studenten, waardoor er in de tweede helft van de jaren zestig een overschot ontstond. Andere factoren die het voor (beginnende) maatschappelijk werkers moeilijk maakten een baan te vinden waren de door de overheid in de maatschappelijk werk sector afgekondigde personeelsstop en de steeds verdergaande professionalisering.
- 95 Aan de Amsterdamse sociale academie bestond voor niet gediplomeerde maatschappelijk werkers vanaf 1946 de mogelijkheid, een 'stoomcursus' te volgen. Dat deze primaire vorming niet door de VvRI werd verzorgd, hield verband met de levensbeschouwelijke differentiatie van de instellingen.
- 96 De VvRI-cursus werd in nauw overleg met het criminologisch instituut van de Utrechtse universiteit opgezet. De eerste cursus ging in januari 1950 van start.

gezocht bij de dagelijkse praktijk van de reclasseringswerker⁹⁷. In de loop van de jaren vijftig veranderde deze opzet. Vrijwel alle - langer in functie zijnde - reclasseringswerkers hadden de aanvullende cursussen inmiddels gevolgd, zodat de groepen steeds meer gingen bestaan uit betrekkelijk kort geleden aangestelden. De meeste cursisten waren rechtstreeks van de sociale academie afkomstig en beschikten in tegenstelling tot hun voorgangers nog over weinig werkervaring⁹⁸. Doordat de sociale academies geen specialistische opleiding tot reclasseringswerker kenden, bleef de behoefte aan een aanvullende beroepsopleiding bestaan⁹⁹. In deze aanvullende cursussen werd een theoretische inleiding geboden in vakken als criminologie, sociologie, psychologie, psychopathologie, straf(proces)recht en penitentiair recht. Het vak 'reclasseringskunde' moest de cursisten vertrouwd maken met de specifieke methoden en technieken van de reclasseringswerker. Het vak viel uiteen in verschillende onderdelen. Aandacht werd besteed aan 'de plaats van de reclassering in het geheel van het maatschappelijk werk', de methodiek van het toezicht, de nazorg, reclasseringsbezoek en de voorlichtingsrapportage. Vanaf 1959 werden slechts zij tot de aanvullende opleiding toegelaten die een diploma van de sociale academie en ongeveer één jaar werkervaring hadden. De duur van de opleiding bedroeg twee jaar, waarin de ambtenaar twee dagen per week theoretische vorming genoot¹⁰⁰.

De VvRI-cursussen werden door het Ministerie van Justitie gesubsidieerd. Het departement trachtte in 1964 voltooiing van de VvRI-cursus als voorwaarde voor bevordering tot Reclasseringsambtenaar-A te stellen. Ofschoon het hier ging om een bekrachtiging van een reeds in de praktijk bestaande situatie, gingen de instellingen hier niet mee accoord. Men vroeg zich af of het departement zich op een dergelijke manier in particuliere aangelegenheden mocht mengen. Bovendien bestonden er bezwaren tegen het feit dat de instellingen op deze manier door het departement in een positie werden gemanoeuvreerd waarin zij tezeer afhankelijk zouden zijn van de VvRI¹⁰¹.

Verhouding tussen ambtenaren en vrijwilligers

97 Inv. nr. 750: nota betreffende de opleiding van reclasseringsambtenaren, van J.Hk. Hoornweg, dd. november 1957. In 1949 waren er ongeveer honderd reclasseringsambtenaren, van wie slechts een enkeling een opleiding aan de sociale academie had gevolgd. De vooropleiding varieerde van lager onderwijs, tot academische vorming.

98 Inv. nr. 750: korte nota over de opleiding van reclasseringsambtenaren, van J.Hk. Hoornweg (februari 1957), p. 1.

99 Nota betreffende de beroepsopleiding van reclasseringsambtenaren, p. 3.

100 Inv. nr. 750: schema voor een voortgezette vakopleiding voor reclasseringsambtenaren, vastgesteld door de commissie opleiding reclasseringsambtenaren, dd. 5-12-1958.

101 Inv. nr. 560: notulen vergadering grote directieclub, dd. 5-3-1964. De opmerking van Tjaden over de VvRI-cursus werd in de notulen omschreven als 'Booby-trap die in de vergadering ontploft'. Directeur Brugman zei dat het voor de KRV - die toch al bezwaren had tegen de cursus in VvRI-verband - onaanvaardbaar zou zijn dat op die manier de vrijblijvendheid van de samenwerking tussen de instellingen in VvRI-verband zou worden aangetast. Hierop krabbelde Tjaden terug. Zie ook inv. nr. 750: (korte) nota over de opleiding van reclasseringsambtenaren.

Reeds voor de oorlog waren reclasseringsinstellingen begonnen met het in dienst nemen van betaalde krachten. De noodzaak tot het aantrekken van beroepspersoneel kwam in de eerste plaats voort uit de taakverzwaring waarmee de reclassering te maken kreeg als gevolg van de introductie van de voorlichtingsrapportage. Vooralsnog bleven het celbezoek en het patronaat taken die aan vrijwilligers werden overgelaten. Ook in de eerste jaren na de bevrijding bleven vrijwilligers en beroepskrachten ieder hun eigen taken houden. Verwacht werd dat die scheiding door de introductie van reclasseringsraden nog sterker zou worden. Aangezien voorlichtingsrapporten door de reclasseringsraden zouden worden gecontroleerd, zouden deze bij voorkeur door beroepskrachten moeten worden opgesteld¹⁰². De Haagse Reclasseringsraad was de eerste die vanaf het eind van de jaren veertig begon met een beleid dat er op was gericht de voorlichting door vrijwilligers zoveel mogelijk te doen afnemen. Aanvankelijk maakten de Haagse afdelingen hiertegen nog bezwaar. Duidelijk is dat de komst van de publiekrechtelijke reclasseringsraad mede van invloed is geweest op de professionalisering van het reclasseringswerk. De reclasseringsraden hadden van het departement opdracht gekregen, de ingezonden kwartaalrapporten die door vrijwillige toezichthouders waren geschreven, nauwkeurig op kwaliteit te beoordelen¹⁰³.

Aan het eind van de jaren veertig begonnen instellingen met werving van beroepskrachten die in het bijzonder met de nazorg belast zouden worden. Het departement stimuleerde deze praktijk door de tegemoetkoming in de kosten van de nazorg gelijk te trekken met de subsidieregeling zoals die voor de voorlichting bestond. Men hoopte dat de nazorg-ambtenaren de onbezoldigde krachten zouden begeleiden¹⁰⁴. Dit was nodig, omdat de reclasseringsraden op basis van de door vrijwillige toezichthouders opgezonden 'kwartaalverslagen' constateerden dat er nogal wat mankeerde aan het toezicht door vrijwilligers¹⁰⁵.

De tekortkomingen werden geweten aan het feit dat vrijwilligers in het algemeen onvoldoende thuis waren in de moderne methoden en technieken van het maatschappelijk werk. Het was de algemene opvatting dat het moderne reclasseringswerk meer vroeg dan alleen een goede motivatie en een flinke dosis menslievendheid. Nog steeds erkenden de instellingen in 1955 de inzet van vrijwilligers als essentieel bestanddeel van de Nederlandse reclassering, al groeide het besef dat de kwaliteit van het werk zoals dat door vrijwilligers werd gedaan, achterbleef bij dat van de beroepskrachten. Het departement hamerde op de noodzaak van educatie van vrijwillige krachten¹⁰⁶.

Figuur 4.2: Aantallen reclasseringsambtenaren in dienst bij de reclasseringsinstellingen

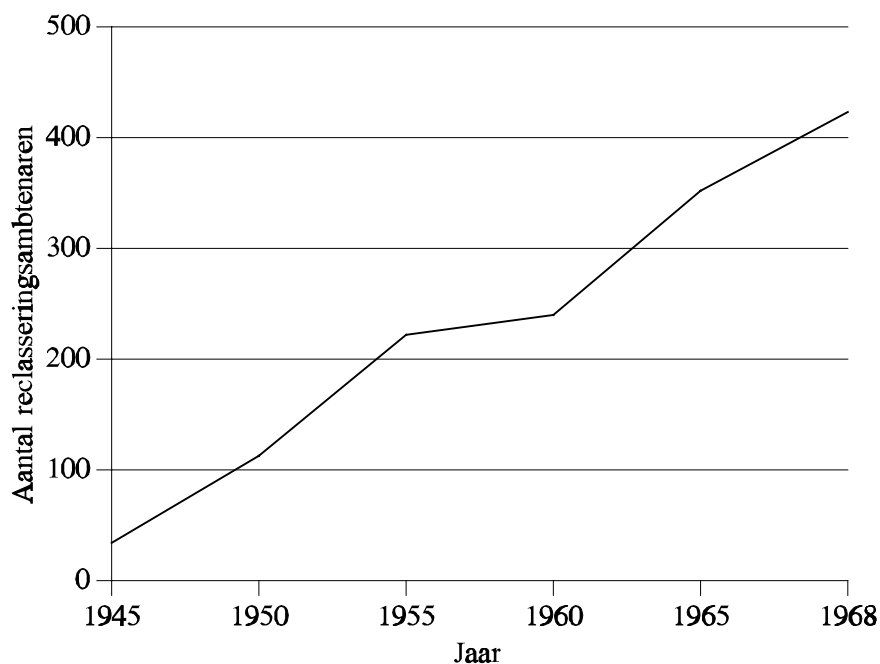
102 Jaarverslag KRV 1946, p. 2.

103 Inv. nr. 751: circulaire van de Minister van Justitie, dd. 26-3-1949. In de circulaire schreef de minister dat gestudeerd werd op de mogelijkheid tot aanstelling van extra ambtenaren ter ondersteuning van de vrijwilligers.

104 Tjaden, 'De overheid en de reclassering', p. 87, schrijft dat het aanvankelijk niet de bedoeling was dat instellingen hun vrijwilligers inruilden voor beroepskrachten.

105 Jaarverslag VvRI 1954, p. 4-5.

106 Het departement stimuleerde de vorming van de vrijwilligers door de kosten die met hun opleiding waren gemoeid voor de helft te subsidiëren. Ministeriële circulaire, dd. 9-11-1955, (inv. nr. 751). Zie jaarverslag KRV 1955 en jaarverslag VvRI 1955, p. 5-6.



Bron: Verslagen betreffende de Gratie, de Reclassering en de Psychopatenzorg over de jaren 1945-1956, 1956-1960 en 1961-1968, uitgegeven door het Ministerie van Justitie. De aantallen zijn steeds gegeven voor de eerste januari van het genoemde jaar.

Wat zeker meespeelde in het proces van de veranderende verhouding tussen de aantallen professionele en vrijwillige reclasserders was het feit dat - ook al zeiden de instellingen graag van vrijwilligers gebruik te maken - geschikte vrijwilligers steeds moeilijker waren te vinden¹⁰⁷. Het aantal beroepskrachten breidde zich tussen 1945 en 1958 uit met meer dan 800 procent¹⁰⁸.

De vervanging van de vrijwilligers voor beroepskrachten verliep niet helemaal zonder fricties. Het hoofdbestuur van de PCRV voerde een actief beleid dat er op was gericht voorlichtingswerk zoveel mogelijk door beroepskrachten te laten doen. Dit veroorzaakte een bestuurscrisis bij de afdeling Amsterdam. De bestuursleden daar traden collectief af, omdat zij zich niet konden verenigen met de door het hoofdbestuur noodzakelijk geachte inschakeling van reclasseringsambtenaren bij de voorlichting¹⁰⁹. Toch was de ontwikkeling die zich al voor de Tweede Wereldoorlog had ingezet, in een stroomversnelling geraakt. Zoals uit figuur 4.3

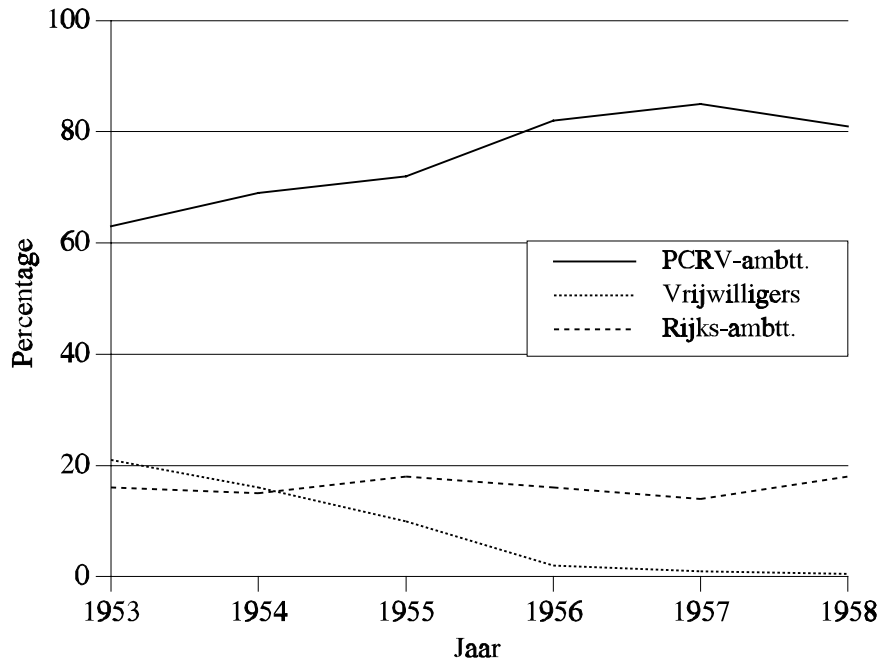
107 Jaarverslag PCRV 1951, p. 3 en jaarverslag KRV 1950, p. 1.

108 Inv. nr. 560: nota van A. van Mazijk tbv. de vergadering grote directieclub, dd. 10-6-1964. Deze tendens werd door het Ministerie van Justitie toegeschreven aan de 90%-regeling uit 1949, die tot gevolg had gehad dat een toenemend aantal reclasseringsambtenaren bij de nazorg werd ingezet, wat leidde tot een verhoging van de kwaliteit van de nazorg. Zie inv. nr. 751: circulaire van de Minister van Justitie, dd. 9-11-1955.

109 Jaarverslag PCRV 1956, p. 7 en p. 32.

blijkt, nam in de jaren vijftig het aandeel van vrijwilligers in de voorlichtingsrapportage vrij snel af tot nihil¹¹⁰.

Figuur 4.3: Vervaardiging van voorlichtingsrapporten, door ambtenaren en vrijwilligers bij de PCRV (percentages zijn afgerond)



Bron: Jaarverslagen PCRV 1953-1958.

Uit de jaarverslagen van de KRV kunnen we afleiden dat reclasseringsambtenaren in de loop van de jaren vijftig in toenemende mate betrokken raakten bij de nazorg. Dit werd in de hand gewerkt doordat er minder aanbod van vrijwilligers was en door het feit dat ambtenaren, in tegenstelling tot vrijwilligers, juist overdag beschikbaar waren¹¹¹. Het was een kwestie van het volgen van de weg van de minste weerstand, de ambtenaar - die toch al op het bureau aanwezig was - een aantal toezichten te laten doen. Het KRV-bestuur waarschuwde er in 1955 voor dat ambtenaren niet te veel bij de nazorg betrokken mochten worden. Ambtenaren moesten in de eerste plaats vrijgehouden worden voor het voorlichtingswerk¹¹². In het algemeen waren de instellingen niet gelukkig met het in één hand komen van voorlichting en nazorg. De werkdruk van de toch al overbelaste ambtenaren werd erdoor verhoogd. Gevreesd werd dat de kwaliteit van de begeleiding zou

110 Jaarverslag PCRV 1958, p. 15 en jaarverslag PCRV 1957, p. 7.

111 *Verslag betreffende de Gratie, de Reclassering, enz. over 1945-1956*, p. 12-13.

112 Jaarverslag KRV 1955, p. 3. De nazorg bleef in de eerste plaats een verantwoordelijkheid voor de afdelingsbesturen.

lijden onder verhoging van de werkdruk¹¹³. Op het departement daarentegen werden er wel voordelen in gezien. De ambtenaar die het voorlichtingsrapport had geschreven en daarna ook de hulp- en steunverlening op zich nam, kon in dat geval zijn voordeel doen met de reeds in de voorlichtingsfase opgebouwde relatie met de reclassent¹¹⁴. Ook bij het Genootschap kromp het aandeel van de vrijwilliger in het reclasseringswerk. In 1954 werkte het Genootschap met viereenveertig ambtenaren en 2373 vrijwilligers. Tien jaar later, in 1964 werkten er vierenzestig ambtenaren bij het Genootschap en verleenden 883 vrijwilligers hun diensten. In 1968 stonden nog maar 430 vrijwilligers in het Genootschapsbestand¹¹⁵. Tegelijk met de bij alle reclasseringsinstellingen optredende uittocht van de vrijwilliger, nam het aantal beroepskrachten sterk toe, zoals uit figuur 4.2 bleek.

4.1. Subsidiëring van het reclasseringwerk. Naar een volledige subsidiëring door de overheid

De sterke verandering in de verhouding tussen aantallen beroepskrachten en vrijwillige reclasserders had tot gevolg dat de instellingen voor de financiering van hun activiteiten steeds meer afhankelijk werden van het departement. Door de toenemende inzet van geschoolde beroepskrachten, waartoe de instellingen door het departement middels subsidievoorwaarden werden verplicht, stegen de kosten voor de instellingen enorm. Krachtens de Reclasseringsregeling 1947 hadden de instellingen recht op financiële bijstand van de overheid voor hun activiteiten. De reclasseringsregeling onderscheidde nog steeds tussen bijzondere subsidie (voor incidentele uitgaven ten behoeve van individuele reclassenten) en de gewichtiger algemene subsidie ter tegemoetkoming in de kosten die de instellingen maakten in het kader van het voorlichtingswerk, het plaatsingswerk, het houden van toezicht en overige algemene uitgaven. Uit de algemene subsidie werden de ambtenarensalarissen, bureaunkosten e.d. gefinancierd¹¹⁶. De bijzondere subsidie bedroeg tachtig procent van de gemaakte kosten; de vergoeding voor algemene kosten bedroeg *in de regel* negentig procent¹¹⁷.

Het subsidiestelsel bleek in de praktijk onbevredigend te werken. Verschillende instellingen dreigden door de sterk toenemende personeelskosten in financiële nood te komen. In de nieuwe reclasseringsregeling was namelijk vastgehouden aan het sinds 1910 gehanteerde stelsel waarin de reclasseringsinstellingen de kosten aan de overheid moesten voorschieten. Door de toename van het aantal bezoldigde krachten ontstond een gebrek aan kasmiddelen zo bleek al een jaar na inwerking-treding van de regeling¹¹⁸. In 1952 dreigde de KRV als eerste instelling in de

113 Jaarverslag KRV 1960, p. 25.

114 Tjaden, 'De overheid en de reclassering', p. 87.

115 Jaarverslagen NGtR 1950-1968 geven een beeld van de snelle afname van het aandeel dat vrijwilligers aan de reclassering leverden.

116 Art. 16 lid 2 Reclasseringsregeling 1947.

117 Art. 10 jo. artt. 14 en 16 lid 3 Reclasseringsregeling 1947.

118 De uitleg van de frase 'in de regel' in de regeling van de algemene subsidie gaf in 1952 aanleiding tot onenigheid tussen het Ministerie van Financiën en de reclassering. Het departement van Financiën hield vast aan een grammaticale interpretatie en concludeerde daaruit dat het percentage toegekende subsidie bij een batig saldo van de reclasserings-

rode cijfers te komen. Het hoofdbestuur was van mening dat het niet onredelijk zou zijn, indien de overheid voor honderd procent in de salariskosten van de reclasseringswerkers tegemoet zou komen¹¹⁹. In de praktijk gebeurde dit al: afhankelijk van het eigen vermogen van de instelling, kon het ministerie besluiten ook een (gedeelte van) de resterende tien procent salariskosten te subsidiëren¹²⁰. De instellingen konden echter in steeds minder gevallen zelfs ook maar een gedeelte van die tien procent opbrengen, zodat het beroep op aanvullende subsidie gebruikelijk was¹²¹. Het nadeel aan de in de praktijk gegroeide situatie van de aanvullende subsidiëring was dat voor de verdeling daarvan geen regels bestonden. De instellingen verkeerden dus in onzekerheid of hun aanvraag om aanvulling gehonoreerd zou worden¹²².

In antwoord op de toenemende liquiditeitsproblemen waren de instellingen er in de jaren vijftig toe overgegaan, stichtingen tot instandhouding van het reclasseringswerk in het leven te roepen, die vermogensvorming en voorfinanciering van uitgaven tot doel hadden¹²³. De stichtingen kregen hun inkomsten voor een deel uit de opbrengst van de jaarlijkse reclasseringscollecte. Het departement had ernstige bezwaren tegen deze constructie; vorming van kapitaalreserves onttrok immers geld aan het uitvoerend werk. Weliswaar mochten de instellingen niet aan vermogensvorming doen, maar daar stond tegenover dat het departement bereid was om het gat van de niet-subsidiabele tien procent van de ambtenarenkosten te dichten middels een 'aanvullende' subsidie. In 1959 werd op het departement al gespeeld met de gedachte de praktijk van de aanvullende subsidie een structureel karakter te geven¹²⁴.

instelling, lager dan negentig procent zou kunnen zijn. De VvRI betoogde dat het percentage nooit lager dan negentig procent zou kunnen zijn; wel hoger. Deze zienswijze werd uiteindelijk door Financiën aanvaard. Zie jaarverslag VvRI 1952, p. 13 en jaarverslag PCRv 1949, p. 3.

119 Jaarverslag KRV 1952, p. 3.

120 Inv. nr. 662: brief van Minister van Justitie Y. Scholten, dd. 26-8-1964 aan het VvRI-bestuur.

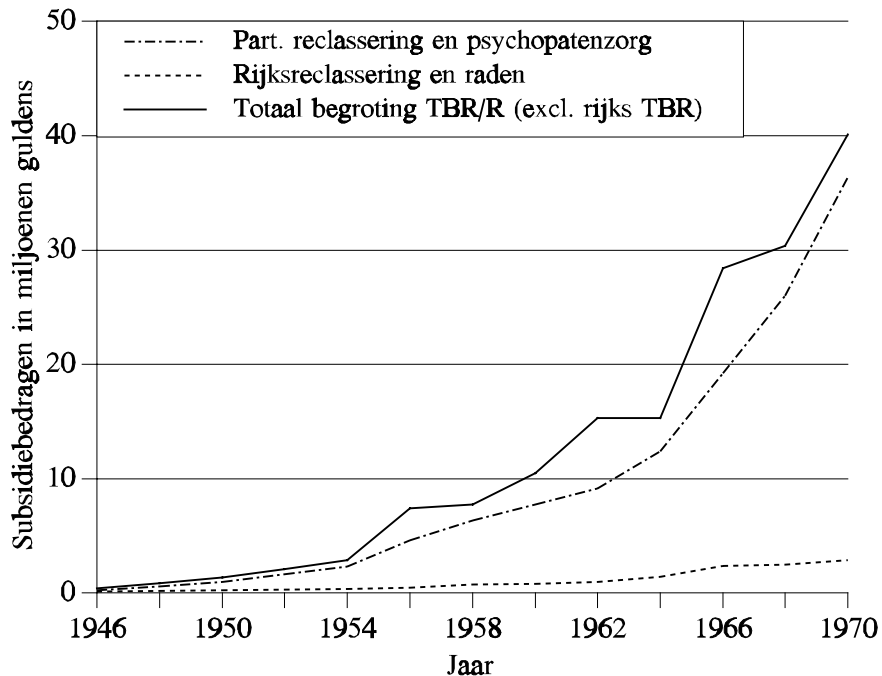
121 Inv. nr. 668: notulen bespreking tussen vertegenwoordigers van reclasseringsinstellingen en departementale ambtenaren, dd. 28-9-1959. De ledentallen daalden, terwijl het aantal ambtenaren bleef stijgen. De tien procent salariskosten konden steeds moeilijker uit de opbrengst van de reclasseringscollecte worden gefinancierd.

122 Inv. nr. 662. Vaak duurde het meer dan een jaar voordat uitsluitel kwam over de toekenning van aanvragen om aanvullende subsidie. De onzekerheid werd nog vergroot doordat het departement bij toekenning ervan, rekening moest houden met het bedrag dat op de rijksbegroting voor de aanvullende subsidie was gereserveerd. De hoogte van de reservering varieerde met de stand van de conjunctuur.

123 Het Genootschap richtte in 1951 de *Stichting tot het verlenen van steun aan het Nederlands Genootschap tot Reclassering en zijn werk* op. Eveneens in 1951 vond de oprichting plaats van de *Stichting tot het verlenen van financiële steun aan het Rooms Katholiek Reclasseringswerk*. In juni 1952 volgde de *Stichting tot Steun aan het Protestants Reclasseringswerk*. Ook de Meijersvereniging riep in november 1957 een ondersteunende stichting in het leven. Het was gebruikelijk dat (een aantal) hoofdbestuurders van de reclasseringsinstellingen ook bestuurders waren van de stichting. De stichtingen gingen in 1975 op in de Algemene Reclasseringsvereniging.

124 Inv. nr. 668. G.H. Derkzen, hoofd bureau subsidie en personeel van de afdeling reclassering en psychopatenzorg, bracht naar voren dat aan kostendekkende subsidiëring werd gedacht.

Figuur 4.4: Na-oorlogs beloop van subsidiebedragen voor reclassering, incl. particuliere psychopatenzorg (in miljoenen guldens)



Bron: Bijl. Handd. TK, vergaderjaren 1945-1946 t/m 1969-1970, justitiebegrotingen.

Gecombineerd met een goede voorschotregeling zouden de liquiditeitsproblemen vanzelf verdwijnen. Als gevolg van vertragingen in de uitbetaling van subsidies over voorgaande jaren en loonkostenstijgingen dreigden de instellingen vanaf 1964 in sterkere mate dan voorheen, in financiële problemen te komen. Vooruitlopend op een algemene herziening van de reclasseringsregeling stelde het departement een gedeeltelijke wijziging voor van het subsidiehoofdstuk¹²⁵. In het kort kwam de herziening er op neer dat sociale lasten, reis- en salariskosten in het vervolg voor honderd procent door subsidie werden gedekt¹²⁶. De volledige subsidiëring van

125 Inv. nr. 662: brief van de Minister van Justitie, dd. 26-8-1964 aan het VvRI-bestuur, waarin melding werd gemaakt van de voorbereidingen tot wijziging van de artt. 10-22 Reclasseringsregeling 1947.

126 De '100%-regeling' kreeg zijn beslag bij K.B. van 8-6-1965, Stb. 240. Zie ook inv. nr. 856: circulaire Minister van Justitie, dd. 9-2-1966, jaarverslag VvRI 1964, p. 5 en jaarverslag KRV 1965, p. 30-31. Op aandrang van de instellingen trad de regeling met terugwerkende kracht in werking op 1-1-1965. (Zie inv. nr. 662: notulen vergadering VvRI-bestuur, dd. 2-7-1965.) Artt. 12-13 (nieuw) garandeerden de instellingen volledige vergoeding van personeelskosten. Artt. 13-14 (nieuw) regelden dat de instellingen een toeslag van tien procent van de salariskosten als apparaatskosten tegemoet konden zien. Art. 18 (nieuw) maakte subsidiëring van speciale projecten mogelijk.

de reclasseringsarbeid door de overheid was dus een uitvloeisel van de professionalisering en van de bij overheid en reclassering levende wens, in toenemende mate gebruik te maken van ambtenaren. De particuliere reclassering kon de daarmee gemoeide kosten niet langer zelf opbrengen. Figuur 4.4 laat de ontwikkeling zien van de door het Ministerie van Justitie ten behoeve van reclassering uitgetrokken bedragen op de justitiebegroting. De instellingen werden financieel volledig afhankelijk van het departement. De angst voor het hierin schuilende gevaar, namelijk dat de reclasseringsinstellingen zouden verworden tot uitvoeringsorganen van het ministerie, speelde in discussies tussen departement en instellingen op verschillende manieren een rol, zoals in het vervolg van dit hoofdstuk zal blijken¹²⁷.

4.2. Schijnbare terugtrek van het departement uit het personeelsbeleid van de reclassering

In de Reclasseringsregeling 1947 was vastgelegd dat voor aanstelling, bevordering en ontslag van reclasseringspersoneel, ministeriële goedkeuring vereist was¹²⁸. Het departement had subsidievoorwaarden gesteld aan de aanstelling van ambtenaren. Tussen 1948 en 1964 hadden de instellingen voor alle personeelsmutaties (aanstelling en bevordering) instemming van het departement nodig. De departementale bemoeienis met het personeelsbeleid der instellingen vond zijn rechtvaardiging in de toestand zoals deze vlak na de oorlog was. De uitvoering van het reclasseringswerk werd op dat moment nog in zijn geheel gesuperviseerd door de hoofdbesturen van de reclasseringsinstellingen. Hoofdbestuursleden oefenden hun functie doorgaans naast hun betaalde werkzaamheden elders uit, zodat een belangrijk aspect als personeelsbeleid slechts moeizaam tot ontwikkeling kon komen. Onder die omstandigheden kon de departementale reclasseringsinspectie nuttig werk verrichten door een belangrijk deel van het personeelsbeleid voor haar rekening te nemen. In de wederopbouwperiode waarin de scheiding tussen bestuur en uitvoering langzaam maar zeker een feit werd, hadden de instellingen geen problemen met de departementale inmenging in hun personeelsbeleid¹²⁹.

127 De instellingen waren alert op departementale manoeuvres die eventueel een uitholling van hun autonomie tot gevolg zouden kunnen hebben. Kempe, *Reclassering in onze samenleving*, p. 71 vroeg zich in die periode af, of nog wel van particuliere instellingen gesproken zou kunnen worden. Bij deze vraag betrok hij de mate waarin de instellingen vrij waren in de besteding van subsidiegelden. Van beide kanten leefde het besef dat de vrede tussen het departement en het particulier initiatief het best bewaard zou blijven wanneer het departement zich zo min mogelijk met de besteding van het subsidiegeld zou bemoeien. Kempe plaatste echter een vraagteken bij de gerechtvaardigdheid van onthouding van overheidsbemoeienis. Hij meende dat justitie aan de belastingbetaler verplicht was om toezicht uit te oefenen over de wijze waarop gemeenschapsgeld werd aangewend. Deed het departement dat niet dan zou dat een overschatting zijn van het belang van het particuliere karakter van de reclassering.

128 Art. 17 lid 1 Reclasseringsregeling 1947.

129 Inv. nr. 560: pre-advies voor vergadering grote directeurenclub, dd. 21-11-1962, door N. Boeken (NGtR), A. van Mazijk (PCRV) en G.H. Derkzen. In het pre-advies werd gesteld dat het belang van departementale bemoeienis met het personeelsbeleid van de instellingen voor de ontwikkeling van de reclassering - ofschoon formeel onjuist - niet licht onderschat mocht worden.

Toen de reclasseringinstellingen rond het midden van de jaren zestig volgroeide professionele instellingen waren geworden, nam de kritiek op de praktijk van het personeelsbeleid toe. Er ontstond onvrede met de departementale bemoeienis¹³⁰. De Centrale Bureau's voelden zich door de inspectie belemmerd in het formuleren van het eigen personeelsbeleid. Voor een deel manifesteerde zich hier de angst voor verlies aan autonomie. De kritiek op de departementale inmenging met het personeelsbeleid groeide op het moment dat de volledige financiering van de reclassering door de overheid onontkoombaar was geworden:

'Bij het personeel der instellingen [moet de arbeidszekerheid vergroot worden], wat onmogelijk is als men juist over eigen situatie onzeker blijft. Niet alleen omtrent de perspectieven, maar in wezen zelfs over de vraag wie de perspectieven vermag te realiseren: *de instelling, autonoom of de instelling, als "zetbaas" van het Ministerie*'¹³¹.

Het departement van Justitie had op zichzelf begrip voor de behoefte aan een autonoom personeelsbeleid, maar verdedigde zijn inmenging in personele aangelegenheden met de stelling dat toekomstige reclasseringsambtenaren voor een deel taken kregen, 'waarbij ook de verantwoordelijkheid van de overheid in het geding kon zijn en dat de ambtenaar een bijzondere vertrouwenspositie ging innemen'. Van instellingszijde werd daartegen ingebracht dat zij als particuliere instellingen een eigen verantwoordelijkheid op het stuk van de aanstelling van nieuw personeel hadden gekregen, doordat het departement de bereidverklaring krachtens de reclasseringsregeling had aanvaard. Sinds 1958 organiseerde het departement van Justitie 'instructiebijeenkomsten' voor beginnende reclasseringsambtenaren. Tjaden hield de instellingen voor dat dit initiatief was ingegeven uit overwegingen van efficiency. Nieuwe reclasseringsambtenaren doorliepen een stageperiode, waarin zij door een oudere collega wegwijs werden gemaakt in het werk. Gesteld werd dat het doelmatiger zou zijn als deze informatieoverdracht voor een deel in groepsverband plaatsvond. Het departement was bereid deze taak op zich te nemen¹³². Dat bood het ministerie de gelegenheid de nieuw aangestelde reclasseringsambtenaren op de hoogte te stellen van zijn visie op het reclasseringswerk¹³³.

130 Inv. nr. 560: notulen vergadering kleine directeurenclub, dd. 18-5-1962. Geconstateerd werd dat '(...) de inspectie zich met meer bemoeit dan verantwoord mag heten. Hiertegen rijst unanieme oppositie. De vraag is alleen hoe, onder behoud van de onderlinge goede verhoudingen over een en ander zal kunnen worden gesproken [met het departement].'

131 Inv. nr. 560: pre-advies voor vergadering grote directeurenclub, dd. 21-11-1962.

132 Inv. nr. 750: brief M.E. Tjaden aan de hoofdbesturen der instellingen, dd. 30-7-1958. In een vierdaagse cursus kregen de reclasseringsambtenaren voorlichting over de organisatie van de reclassering, functie en taken van de reclasseringsraad, een aantal technische onderwerpen en de organisatie van het departement.

133 Inv. nr. 560: notulen vergadering grote directeurenclub, dd. 21-11-1962. Vooral Tjaden vond het gesprek dat de inspectie voorafgaand aan de aanstelling met reclasseringsambtenaren had, waardevol. Dit wilde hij niet loslaten. Begrijpelijk, wanneer men zich bedenkt dat de autonomieclaim op personeelsterrein speelde in dezelfde periode dat de decentralisatie van het dossierbeheer werd voorbereid. Langs verschillende wegen zocht het departement naar mogelijkheden, de reclassering te weerhouden van een toenemende hang naar het maatschappelijk werk. Zie ook: *Verslag over de Reclassering, enz. over 1956-1960*, p. 79-80.

Na voorbereiding in overleg met directeuren van de grote instellingen, besloot het departement in 1964 de instellingen op het gebied van het personeelsbeleid iets meer vrijheid toe te staan. Per oktober van dat jaar trad de richtlijn *Subsidiëring salariëring personeel* (het normenschema) in werking, waarin het ministerie na overleg met de instellingen normen had vastgesteld die de instellingen bij aanstelling en bevordering moesten naleven¹³⁴. Zolang de instellingen zich aan de normen hielden, hoefden zij geen overleg met het departement te plegen. Wat in feite gebeurde was dat de actieve inmenging van de reclasseringsinspectie in het aanstellings- en bevorderingsbeleid werd vervangen door regelgeving vooraf, zodat nauwelijks sprake was van een toename van de beleidsvrijheid van de particuliere instellingen. Eerder zou van een versterking van de greep van het departement gesproken kunnen worden, nu het personeelsbeleid in regelgeving werd geformaliseerd. De invoering van het normenschema maakte de instellingen dan ook niet gelukkig¹³⁵. Functiewaardering was een zaak die de instellingen zelf in handen wilden krijgen¹³⁶. Dat hierdoor de rol van de inspectie bij het personeelsbeleid zou worden uitgehold, werd door de instellingen niet als een probleem gezien: op uitvoerend vlak had de inspectie voldoende ander werk te doen¹³⁷. Namens de instellingen beklaagde de VvRI zich over het normenschema, waarna de invoering ervan voorlopig werd opgeschort¹³⁸. Uiteindelijk traden op 1 januari 1968 de Algemene Richtlijnen betreffende aanstelling en salariëring van het maatschappelijk werkende personeel bij de reclasseringsinstellingen in werking. Deze boden de instellingen ruimte tot het voeren van personeelsbeleid en creëerden bovendien duidelijkheid over mogelijkheden tot bevordering en salarisverhoging.

5. Onvrede over het functioneren van de reclasseringsraden

Het personeelsbeleid was één facet waaruit bleek dat de verhouding, zoals die in de wederopbouwperiode tussen overheid en particulier initiatief was gegroeid, moest veranderen. Het sturende optreden van de overheid werd steeds minder geduld door de geprofessionaliseerde instellingen. Werkinhoudelijk ging de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en particulier initiatief, zoals neergelegd in de reclasseringsregeling, eveneens knellen. Het meest duidelijk kwam dit vanaf het midden van de jaren vijftig naar voren bij discussies rond de verhouding tussen de reclasseringsraden en de instellingen. De Reclasseringsregeling 1947 plaatste

134 Inv. nr. 1039: brief van secretaris-generaal J.C. Tenkink aan de reclasseringsinstellingen, dd. 9-7-1964, waarin hij schreef dat na de komst van centrale bureau's, directeuren en leidinggevende functionarissen, een deel van het personeelsbeleid zou kunnen worden gedelegeerd.

135 Inv. nr. 1039: brieven van G.J. Lamers, secretaris van het PCRv-hoofdbestuur aan het KRV-hoofdbestuur, dd. 29-7-1964, Lamers aan de hoofdafdeling publiekrecht, afdeling subsidie en personeel, dd. 29-7-1964, VvRI aan de Minister van Justitie, dd. 24-11-1964.

136 Inv. nr. 560: pre-advies voor vergadering grote directeurenclub, dd. 21-11-1962. In een gesprek tussen Hogenraad, Tjaden en een delegatie van de VvRI, werd gesteld dat de reclasseringsinstellingen bemoeienis van het departement met het personeelsbeleid niet langer wensten. Zie: inv. nr. 1043: verslag van gesprek tussen VvRI en departement, dd. 11-12-1964.

137 Doordat de inspectie zijn aandacht moest verdelen tussen controle op het uitvoerend werk en het personeelsbeleid van de instellingen, kwam de inspectie niet goed tot haar recht.

138 Jaarverslag KRV 1964, p. 14-16.

de reclasseringsraad in het centrum van de arrondissementale reclasseringsactiviteiten¹³⁹. De departementale inspectie - en in het bijzonder Tjaden - streefde actief naar uitbreiding van het aantal full-time secretarissen van reclasseringsraden¹⁴⁰. Desondanks moest men na tien jaar op het departement van Justitie constateren dat de reclasseringsraad zich niet die spilpositie binnen de plaatselijke reclassering had verworven waarop aanvankelijk was gehoopt. Dit werd vooral geweten aan het feit dat inrichting en outillage van de raden maar langzaam van de grond kwamen. Het duurde bijvoorbeeld tot 1955 voordat alle reclasseringsraden minimaal over één eigen ambtenaar beschikten¹⁴¹.

Ondanks het feit dat gedurende de wederopbouw consensus bestond tussen departement en instellingen over de organisatorische vormgeving van het reclasseringswerk, waren ook bezorgde geluiden te horen geweest. In de nieuw vastgestelde verhouding tussen de raden en de instellingen werd gevreesd voor een aantasting van de autonomie van de instellingen. Met name de voorgeschreven tussenkomst van de reclasseringsraad bij het uitbrengen van voorlichtingsrapporten was voorwerp van kritiek¹⁴². In de praktijk bleek bovendien dat zich grote verschillen voordeden in het beleid dat door de diverse raden werd gevoerd. Dit schreef het departement toe aan het feit dat een aantal reclasseringsraden een voortzetting was hun vooroorlogse pendanten. Deze 'raden met traditie' hielden er een navenant bescheiden houding ten opzichte van de particuliere instellingen op na¹⁴³. Zij beperkten hun bemoeienis, net als voor de oorlog, tot coördinatie van activiteiten rond de vervaardiging van de VI-rapporten¹⁴⁴. Daarnaast toonden de raden onder-

139 De instellingen zagen zich genoodzaakt, hun organisatiestructuur daaraan aan te passen, hetgeen leidde tot een - overigens gewenste - schaalvergroting van het reclasseringswerk. Zie dit hoofdstuk, paragraaf 1.

140 In 1953 werden bij wijze van experiment de eerste full-time secretarissen aangesteld in de arrondissementen 's-Gravenhage en Zutphen. Het aantal full-time secretarissen bedroeg in 1961, zeven (waartegenover twaalf part-time secretarissen). In 1968 stonden achttien reclasseringsraden onder leiding van een full-time secretaris.

141 Tjaden, 'De Overheid en de reclassering', p. 90.

142 Pater Patricius van de Helmondse RKRK-afdeling vroeg zich af, of '(..) het particulier initiatief [...] niet wordt doodgedrukt, door van bovenaf aan te geven, voor dit of dat geval wel, voor een ander, geen rapport'. Het KRK-hoofdbestuur was van mening dat de raden soepelheid moesten betrachten bij het hanteren van de regeling, teneinde conflicten te voorkomen. Zie: jaarverslag RKRK 1948, p. 5-6. Toch kwamen die conflicten. De RKRK beklagde zich op het departement over het feit dat een aantal raden zich op een 'te autoritair standpunt stelden'. Het hoofdbestuur had moeite met de in sommige arrondissementen bestaande praktijk dat de raden rapportage-opdrachten rechtstreeks aan de reclasseringsambtenaren verstrekte, zonder ze eerst aan te bieden aan afdelingsbesturen. Jaarverslag KRK 1951, p. 10: '(..) één der afdelingen klaagde zelfs dat het hierop neerkwam dat onze ambtenaar, ambtenaar van de raad is'.

143 Ook op het departement leefde het gevoel dat een aantal raden te zeer een administratief doorgeefstation voor rapporten bleef. Zie *Verslag betreffende de Reclassering, enz. over 1945-1956*, p. 39 en inv. nr. 172: concept-notitie van N. Muller, dd. 23-4-1957 over het functioneren van de reclasseringsraden.

144 Inv. nr. 554. In zijn concept-openingstoespraak tbv. de jaarvergadering 1949, constateerde VvRI-voorzitter E.L.M.H. baron Speyart van Woerden op basis van informatie die hij van J.Hk. Hoornweg, de directeur van het NBvR had gekregen, dat de Reclasseringsregeling 1947 grote vrijheid aan de raden liet voor wat betreft de uitvoering van hun taken. Ondanks enige ministeriële circulaire traden onderlinge verschillen in werkwijze op tussen de

linge verschillen ten aanzien van de beoordeling van voorlichtingsrapporten. Een aantal raden hield zich op eigen initiatief bezig met werving en instructie van vrijwillige krachten, iets wat niet tot de bevoegdheid van de raad behoorde¹⁴⁵. Toen de VvRI in 1955 namens de instellingen de wensen voor wijziging van de reclasseringsregeling op tafel legde, zat daar ook een aantal verlangens met betrekking tot de positie van de raden bij¹⁴⁶.

Meer onderling contact en overleg tussen de reclasseringsraden moesten de beleidsverschillen doen afnemen¹⁴⁷. Ten aanzien van het functioneren van de raden zag Tjaden een 'stimulerende en activerende' rol weggelegd voor de inspectie der reclasseringsraden¹⁴⁸. In 1954 belegde hij voor de eerste maal een vergadering met de secretarissen van reclasseringsraden. De doelstelling van deze secretarissenvergadering was het formuleren van eenvormige oplossingen voor organisatorische problemen bij het reclasseringswerk. Het was Tjadens bedoeling om de vergadering twee maal per jaar van gedachten te laten wisselen. Het bood de inspectie der reclasseringsraden de mogelijkheid om de raden aan zich te binden¹⁴⁹. Tjaden wilde niet toe naar een situatie waarin het departement van bovenaf instructies aan de raden zou geven. De raden moesten op eigen initiatief de behoeften in hun arrondissementen aanvoelen en daarop inspelen, daarbij echter wèl overleg voerend met het departement¹⁵⁰. In de loop van de jaren zestig veranderde het karakter van de vergadering van secretarissen met de departementale inspectie. De voorheen min

raden.

145 Jaarverslag VvRI 1952, p. 8-9.

146 De VvRI wilde dat de raden beschouwingen aan een rapport konden toevoegen, zonder dat het rapport daarop weer naar de samenstelling moest worden teruggezonden. Tenslotte wensten de instellingen dat de praktijk rond de indiening en beoordeling van kwartaal- en overtreddingsrapporten in een regeling zou worden vastgelegd. Jaarverslag VvRI 1955, p. 4-5.

147 Vanuit het departement van Justitie en meer speciaal door Tjaden werd er veel aan gedaan, zoveel mogelijk eenheid in het beleid van de verschillende reclasseringsraden te krijgen. Het departement belegde vergaderingen met secretarissen van reclasseringsraden, met voorzitters van reclasseringsraden en ook nog eens met de secretarissen en voorzitters. De vergaderingen werden door een departementale ambtenaar - meestal Tjaden zelf - voorgezeten. De eerste vergadering had plaats te Utrecht op 5-11-1949.

148 Archief reclasseringsraad Almelo, inv. nr. 8: voordracht van M.E. Tjaden, 'Is meerdere uniformiteit in de werkwijze van de reclasseringsraden gewenst?', tbv. de vergadering van voorzitters en secretarissen van Reclasseringsraden, dd. 28-11-1953. Een aantal raden verwachtte daadwerkelijk richtlijnen en opdrachten van het departement.

149 Archief reclasseringsraad Arnhem, inv. nr. 17: notulen vergadering van secretarissen van reclasseringsraden, dd. 24-4-1954. De vergadering van secretarissen onderscheidde zich van de meer algemene vergadering van voorzitters en secretarissen, door bespreking van meer technische onderwerpen. Het doel van de samenkomsten van de secretarissen onder leiding van de departementale inspectie was 'om wat meer lijn in de ontwikkeling van het instituut van de reclasseringsraad te brengen'. Zie: notulen vergadering van secretarissen van reclasseringsraden, dd. 25-11-1955. Het doel van de vergadering van voorzitters en secretarissen was tweeledig. In de eerste plaats moest het onderling overleg tussen raden worden gestimuleerd. Aan de andere kant wilde 'men het gesprek tussen de centrale organen, inspectie en departement enerzijds en de raden anderzijds op gang brengen'. Zie: Archief reclasseringsraad Almelo, inv. nr. 8: notulen vergadering van voorzitters en secretarissen van reclasseringsraden, dd. 28-11-1953.

150 Tjaden, 'Is meerdere uniformiteit enz.'

of meer vrijblijvende deelname werd aan het eind van 1965 verplicht; de naam werd veranderd in 'dienstvergaderingen' en ook voor het handjevol overgebleven part-time secretarissen werd deelname verplicht. De leiding van de vergaderingen kwam in handen van het hoofd van de hoofdafdeling reclassering. Hieruit blijkt dat het departement de touwtjes wat steviger in handen wilde nemen.

5.1. Versterking van de positie van de reclasseringsraden

De reclasseringsraden hadden moeite om de centrale positie binnen de arrondissementale reclassering in te nemen die in de Reclasseringsregeling 1947 voor hen was ingeruimd¹⁵¹. Aan het eind van de jaren vijftig waren de instellingen inmiddels geprofessionaliseerd en beschikten zij over goed toegeruste arrondissementsbureau's. Bij hen was de, nog uit de jaren dertig stammende, behoefte aan een sturend en coördinerend orgaan inmiddels wel verdwenen. Het departement daarentegen, probeerde de positie van de reclasseringsraden ten opzichte van de instellingen te verstevigen¹⁵². Eén van de daartoe getroffen maatregelen was de invoering van een nieuw rapportagesysteem. De minister wenste een meer uitgebreide verslaglegging van reclasseringsactiviteiten en de resultaten daarvan. Dit vond men nodig omdat de reclassering

'(..) steeds duidelijker uitgroeit tot een instituut dat gedurende een voorwaardelijke opschorting van straf of maatregel een meer *methodische* [mijn cursivering, J.P.] wijze van benadering tracht te verwezenlijken'¹⁵³.

De nieuwe gedragsrapportage was een bruikbaar instrument om de beleidsvrijheid van de instellingen in de nazorg op een subtiele manier in te perken¹⁵⁴. Door de eis van een meer uitgebreide verslaglegging kon de overheid gemakkelijker inzicht krijgen in de ontwikkeling van het reclasseringstoezicht. Tegelijkertijd noopte de meer gedetailleerde verslaglegging de reclasseringsambtenaar tot introspectie. Hij moest zijn optreden in sterkere mate verantwoorden, hetgeen bij het langzaam divergeren van overheids- en reclasseringsdoelstelling aan het departement goed

151 Inv. nr. 172: concept-notitie van N. Muller, dd. 24-4-1957.

152 Archief SR-CRS, inv. nr. 8: brief van Minister van Justitie A.C.W. Beerman, aan de sectie reclassering, dd. 27-9-1962. Beerman schreef dat nu de voorlichting eindelijk goed liep, de raden meer bemoeienis met de nazorg moesten krijgen. Steeds was het departementaal gericht geweest op verdergaande integratie van de reclassering in de strafrechtspiegeling.

153 Inv. nr. 657: circulaire Minister van Justitie aan de reclasseringsinstellingen, dd. 25-7-1961.

154 Archief reclasseringsraad Almelo, inv. nr. 8: notulen vergadering van voorzitters en secretarissen van reclasseringsraden, dd. 23-2-1957. Op deze vergadering zei Tjaden over de nieuwe gedragsrapportage dat de reclasseringsambtenaar erdoor gedwongen werd het verloop van de reclasseringspoging op haar merites te beoordelen; wat het effect is geweest en hoe de (vrijwillige) toezichthouder heeft gefunctioneerd. Hij was ervan overtuigd dat het de waardering voor de eigenlijke reclassering ten goede zou komen wanneer aan de opdrachtgevende instanties na verloop van tijd een objectief rapport zou worden uitgebracht over de bereikte resultaten.

van pas kwam¹⁵⁵. Tjaden adstrueerde het voorstel tot wijziging van het bestaande rapportagesysteem door er op te wijzen dat de aandacht van het departement aanvankelijk te lang geconcentreerd was geweest op de voorlichtingsarbeid van de reclasseringsinstellingen. Deze departementale fixatie op voorlichting was ten koste gegaan van de aandacht voor het eigenlijke reclasseringswerk. Tjaden wilde de invoering van de meer uitgebreide rapportage zien als '(..) opnieuw een symptoom [...] van de duidelijke aandacht van het ministerie voor de aspecten die samenhangen met de eigenlijke reclassering'¹⁵⁶. Vanuit de reclassering werd met enige reserve gereageerd op het plan tot herziening van de nazorg-rapportage. Gevreesd werd voor een verambtelijking van het toezicht. Bovendien zouden meer rapporten geschreven moeten gaan worden, waardoor de toch al hoge werkdruk eerder zou toe- dan afnemen. De instellingen voelden zelf meer voor een interne verslaglegging, in plaats van de verzwarende van de verantwoordingsplicht aan de reclasseringsraden. Deze bezwaren gehoord hebbende besloot het departement de nieuwe rapportage voorlopig alleen bij wijze van experiment in te voeren in de arrondissementen Dordrecht en Utrecht. Uit de proefneming bleek dat de nieuwe gedragsrapportage tot een aanmerkelijke werkverzwaring leidde, ondanks het feit dat het toezicht in een aantal gevallen slapend kon worden gemaakt. Door de vermeerdering van het aantal uit te brengen rapporten leek de nieuwe gedragsrapportage de inzet van beroepskrachten te stimuleren. De vrijwilligers daarentegen, kregen het rustiger doordat een aantal toezichten voortijdig kon worden opgeheven¹⁵⁷. Voortzetting en uitbreiding van de proef werd niet op voorhand door de instellingen afgekeurd. Wel wezen zij op de noodzaak van uitbreiding van het aantal reclasseringsambtenaren¹⁵⁸. Bij de reclasseringsraden werd de nieuwe gedragsrapportage met instemming begroet, ondanks de extra tijdsinvestering die zij met zich meebracht¹⁵⁹. Per oktober 1961 werd de nieuwe gedragsrapportage ingevoerd¹⁶⁰.

155 Ik meen deze achterliggende bedoeling te kunnen afleiden uit het feit dat niet lang daarna de decentralisatie van het dossierbeheer - waarvan Tjaden in een vergadering met de reclasseringsdirecteuren heeft gezegd, dat zij was ingevoerd met het oog op de voortschrijdende ingroeiing van de reclassering in het maatschappelijk werk - een feit werd.

156 Archief reclasseringsraad Almelo, inv. nr. 8: notulen vergadering van voorzitters en secretarissen van reclasseringsraden, dd. 23-2-1957.

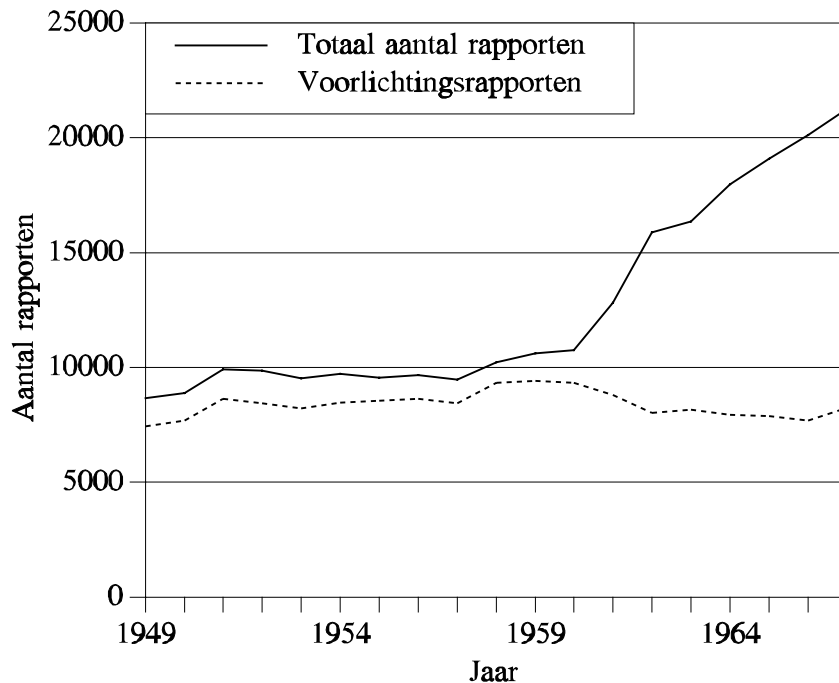
157 Jaarverslag KRV 1960, p. 19-20. Aldus was de nieuwe gedragsrapportage een maatregel die - onbedoeld - mede bijdroeg aan veranderende verhouding tussen vrijwilligers en beroepskrachten in de nazorg.

158 Jaarverslag KRV 1959, p. 32-36. Het departement had het voornemen, het aantal reclasseringsambtenaren voor landelijke invoering van de nieuwe gedragsrapportage met 20 à 25 uit te breiden, teneinde de werkvermeerdering op te vangen. Overigens bestond aan het departement de verwachting dat de samenstelling van overzichtsrapporten niet zoveel tijd in beslag zou nemen. Zie: Archief reclasseringsraad Almelo, inv. nr. 8: notulen vergadering van voorzitters en secretarissen van reclasseringsraden, dd. 25-11-1965.

159 Archief reclasseringsraad Almelo, inv. nr. 8: notulen vergadering van voorzitters en secretarissen van reclasseringsraden, dd. 25-11-1961. De raden vermoedden dat de nieuwe rapportage mogelijkheden bood tot intensivering van hun bemoeienis met de nazorg.

160 Inv. nr. 657: circulaire van Minister van Justitie A.C.W. Beerman, dd. 25-7-1961. Zie ook jaarverslag VvRI 1961, p. 5, jaarverslag PCRIV 1961, p. 23 en jaarverslag PCRIV 1962, p. 22. Consequentie van een steeds meer methodische - professionele - aanpak, was uit de aard der zaak een grotere ongevoeligheid voor pogingen tot sturing van buitenaf. Het

Figuur 4.5: Na-oorlogse ontwikkeling van het aantal voorlichtingsrapporten en het totaal aantal rapporten. Duidelijk is de stijging na 1961 te zien, die het gevolg was van de invoering van de nieuwe gedragsrapportage



Bron: Verslag betreffende de reclassering, enz.

De wijzigingen bestonden hierin dat, zodra een reclassent aan een instelling was toevertrouwd, een *beginrapport* werd opgesteld. De aangewezen toezichthouder bleef de gewone *gedragsrapporten* (in nieuwe terminologie *reclasseringsverslagen* geheten) uitbrengen¹⁶¹. Daarin beschreef de toezichthouder het verloop van het reclasseringscontact en de eventueel geboekte vooruitgang. Na één jaar toezicht diende een *overzichtsrapport* te worden geschreven door een reclasseringsambtenaar. Dat rapport was bedoeld om rechter of reclasseringsraad een goed inzicht te geven in het verloop van de reclasseringspoging. De ambtenaar beoordeelde de relatie tussen reclassent en toezichthouder, zodat ook het functioneren van deze laatste kon worden geëvalueerd. In het overzichtsrapport kon de reclasseringsinstelling voorstellen tot wijzigingen in het toezicht doen. Vervolgens was er het *inciden-*

departement moest oppassen zijn greep op het toezichtproces niet te verliezen. De nieuwe gedragsrapportage kan m.i. gezien worden als een poging om 'een voet tussen de deur' te houden. Zie: E. Rood-Pijpers, 'De reclassering: een ondernemende organisatie?' in: *Gelet op de reclassering. Inleidingen en verslag van de studiemiddag, gehouden op 10 april 1992 in Rotterdam NFR* ('s-Hertogenbosch 1993).

161 Als handreiking naar de reclassering bepaalde het departement dat deze verslagen over viermaandelijke periodes liepen. (Gebruikelijk was een driemaandelijke rapportage.)

tele rapport dat bedoeld was om bijzondere voorvallen te melden. Het kon daarbij gaan om een verzoek tot opheffing, wijziging of aanvulling van bijzondere voorwaarden, maar ook om overtredingen van voorwaarden.

De toename van de werkdruk als gevolg van de uitbreiding van het stelsel van gedragsrapportage, zoals uit figuur 4.5 blijkt, was voor de instellingen aanleiding, zich daarover te beklagen. In een circulaire aan de reclasseringsraden liet de minister in 1966 weten, niet zonder meer ontheffing van de plicht tot inzending van de (tijdrovende) overzichtsrapporten te willen verlenen. Hij had begrip voor de personeelssituatie en beloofde na te gaan of in een aantal gevallen gedragsrapportage geheel achterwege kon blijven¹⁶². Vier jaar later adviseerde de VvRI de minister, de plicht tot viermaandelijks rapportage definitief af te schaffen. Na voorlopige afschaffing, volgde een definitieve ontheffing van rapportageplicht in 1972¹⁶³. Het departement kon tot ontheffing besluiten nadat een door de instellingen zelf ontwikkeld uniform registratiesysteem als intern controle-instrument was opgezet¹⁶⁴.

5.2. Decentralisatie van dossierbeheer

Ondanks de nieuwe gedragsrapportage bleken de raden moeite te hebben met de beoordeling van de reclasseringsactiviteiten van de instellingen, omdat zij niet beschikten over de daartoe benodigde dossierinformatie. Om dezelfde reden konden bij de raad binnenkomende voorlichtingsrapporten niet goed worden beoordeeld. De informatie werd op het departement bewaard¹⁶⁵. Dit manco was voor het departement de directe aanleiding, het beheer van de dossiers aan de reclasseringsraden over te dragen¹⁶⁶. In een circulaire stelde de minister de instellingen op de hoogte van de voorgenomen wijzigingen die per januari 1964 zouden worden ingevoerd. Vanaf dat moment kregen de reclasseringsraden de beschikking over de gegevens van alle reclassenten. Door deze gegevens in het vervolg bij de raden onder te brengen wilde de minister de positie van de reclasseringsraden ten opzichte van de instellingen verstevigen. Dit was volgens hem nodig, omdat:

'(..) door de verfijning van het maatschappelijk werk en zijn methodieken, welke ook in de reclassering merkbaar zijn, het gevaar zou kunnen ontstaan dat de aansluiting met de straf-

162 Inv. nr. 856: Ministeriële Circulaire, dd. 9-3-1966, no. 266/24c.

163 Inv. nr. 870: Ministeriële Circulaire, dd. 16-4-1972.

164 G. Snel, *Helpen (z)onder dwang. Een empirisch sociaal wetenschappelijk onderzoek naar het professionaliserend beroep van reclasseringsmaatschappelijk werker* (Assen 1972), p. 33-34, toonde aan dat binnen de reclassering behoefte bestond aan interne controle en dat men niet geporteerd was voor een verantwoordingsplicht naar bijvoorbeeld het departement.

165 Deze gegevens werden ondergebracht bij ONDO.

166 Muller maakte deel uit van de commissie die zocht naar mogelijkheden de positie van de reclasseringsraden te versterken, zodat de reclassering voldoende kon ingroeien in de strafrechtspiegeling. Zie: inv. nr. 1442: rapport van de Werkgroep Decentralisatie, dd. 16-7-1962 en Tjaden, 'De Overheid en de reclassering', p. 91, die het centraal dossierbeheer 'een handicap voor de ontplooiingsmogelijkheden van de reclasseringsraden' noemde. De raden waren onvoldoende bij machte toezicht te houden op de reclasseringsinstellingen. De full-time raadssecretarissen hadden aangedrongen op decentralisatie van het dossierbeheer, aldus Tjaden.

rechtspleging zou verslappen, hetgeen de eenheid van behandeling van hen die met justitie in aanraking zijn gekomen, als ook het strafrechtspolitieke beleid zou kunnen schaden¹⁶⁷.

Aanvankelijk probeerde Tjaden de decentralisatie van het dossierbeheer nog te verdedigen als een technisch-administratieve maatregel, niet zozeer ingegeven door de wens de instellingen meer in het gareel te houden, maar veeleer door kritiek op het functioneren van de reclasseringsraden zelf¹⁶⁸. Verder zei Tjaden dat de decentralisatie op het departement in de eerste plaats werd gezien als een *technische* regeling 'die sinds 1947 op zich heeft laten wachten'¹⁶⁹.

De argumentatie van Tjaden roept de vraag op waarom de raden zo een nauwkeurig beeld moesten hebben van de activiteiten van de instellingen in concrete gevallen. Tjadens betoog strookt evenmin met de inhoud van de circulaire waarin de minister openlijk toegaf, de instellingen in het gareel te willen houden in een periode waarin de geprofessionaliseerde reclassering zich steeds sterker oriënteerde op het maatschappelijk werk. Het departementaal beleid was steeds gericht geweest op verdergaande integratie van de reclassering in de strafrechtspleging. Dat het slechts ging om een 'technische' maatregel, moet achteraf worden bestreden. De decentralisatie was met name bedoeld om de reclasseringsraden een sterkere positie ten opzichte van de geprofessionaliseerde instellingen te geven. Binnen de directeurenclub werd de decentralisatie dan ook niet als 'slechts' een administratieve modernisering opgevat. De reclasseringsinstellingen dreigden 'zetbazen' van het departement te worden, zo vonden zij¹⁷⁰. De nieuwe regeling zou leiden tot een te dominante positie van de reclasseringsraden, waardoor het gevaar van verdrukking van het instellingsbeleid ontstond. Voor de werknemers van arrondissementale reclasseringsbureau's zou dit onzekerheid met zich kunnen meebrengen¹⁷¹. Erkend werd dat de reclasseringsraden weliswaar niet aan de bedoeling van de wetgever hadden beantwoord maar dat er, gegeven de situatie in het midden van de jaren zestig, minder behoefte was aan een krachtige reclasseringsraad nu de instellingen veel beter waren geoutilleerd dan vlak na de oorlog¹⁷².

Ondertussen werd binnen de reclassering de zienswijze dat ze een belangrijke plaats binnen de strafrechtspleging innam, steeds minder een vanzelfsprekendheid. Het departement had bij de decentralisatie (en in mindere mate bij de nieuwe gedragsrapportage) toegegeven dat het hem er deels om was te doen, te voorkomen dat te zeer nadruk op de maatschappelijk werk-aspecten van het reclasseringswerk gelegd zou gaan worden. Gecombineerd met de voortschrijdende professionalisering rechtvaardigt dit de stelling dat nieuwe gedragsrapportage en decentralisatie van

167 Inv. nr. 856: Ministeriële Circulaire, dd. 17-12-1963, no. 287p/263.

168 Inv. nr. 560: notulen vergadering grote directeurenclub, dd. 9-4-1963.

169 Inv. nr. 560: notulen vergadering grote directeurenclub, dd. 5-3-1964.

170 Inv. nr. 560: notulen vergadering kleine directeurenclub, dd. 15-1-1964.

171 *Overzicht betreffende de Reclassering, enz. over de jaren 1961-1968*, p. 39; jaarverslag VvRI 1963, p. 4 en inv. nr. 560: notulen vergadering grote directeurenclub, dd. 5-3-1964. Het VvRI-bestuur deelde deze vrees van de directeuren overigens niet.

172 Jaarverslag KRV 1964, p. 16-18 en inv. nr. 560: notulen vergadering grote directeurenclub, dd. 5-3-1964. Een soortgelijk geluid was bij de directeuren te beluisteren. Zij hadden geen moeite met de controlerende bevoegdheden van de raad, maar leiding - zoals wèl in de reclasseringsregeling stond - ging te ver.

het dossierbeheer mede waren bedoeld om de reclasseringsraden in de gelegenheid te stellen de instellingen op dit punt in het gareel te houden. Dat wil zeggen, ervoor te waken dat de instellingen de departementale reclasseringsdoelstellingen voldoen- de tot hun recht zouden laten komen. Met de versterking van de positie van de reclasseringsraden anticipeerde het departement op het door de professionalisering dreigende gevaar, dat de aansluiting tussen reclassering en strafrechtspleging verlo- ren zou gaan.

6. Afname van de consensus tussen departement en reclasseringsinstellingen

Vanaf het begin van de twintigste eeuw is de reclassering gaandeweg in toenemen- de mate bij de strafrechtspleging betrokken geraakt. Deze integratie had de reclassering zelf nagestreefd; zij vond daarin een bevestiging van haar bestaans- recht. Na de oorlog was de betrokkenheid bij de strafrechtspleging bovendien een rechtvaardigingsgrond voor professionalisering geweest. In zijn dissertatie merkt Fokkens op dat hierdoor de oorspronkelijke maatschappelijke taak van de re- classering, de opvang en begeleiding van ex-gedetineerden, steeds meer in het ge- drang kwam. Hij constateerde een reductie van de doelstellingen van de reclassering tot justitiële doelen, namelijk voorkoming van recidive. Reclassering was een verlengstuk van justitie geworden¹⁷³. Deze, door Fokkens in enigszins negatieve bewoordingen gegoten, constatering behoeft nuancering. Zolang de reclassering in Nederland actief was, heeft de overheid naar mogelijkheden gezocht om dit particulier initiatief bruikbaar in te zetten bij de verwezenlijking van een strafrechte- lijke (speciaal preventieve) doelstelling. Deze overheidsbelangstelling heeft de reclassering tot dan toe nooit afgewezen; integendeel. Hulpverlening door de reclassering was lange tijd primair gericht geweest op speciale preventie. In plaats van een reductie van reclasseringsdoelstellingen kan mijns inziens dan ook beter gesproken worden van een behoefte tot uitbreiding van de reclasseringsdoelstellin- gen door de introductie van maatschappelijk werk-methodologie.

Vanaf de tweede helft van de jaren vijftig nam de consensus tussen departement en reclassering af. In een reactie hierop probeerde het departement de banden met de reclassering aan te halen¹⁷⁴. De bedoeling hiervan was de betrokkenheid van de reclassering bij de strafrechtspleging veilig te stellen. De directeuren waren de eersten die een toenemende bevoogding vanuit 'Den Haag' gewaar werden. Reclasseringsinspecteur Tjaden toonde zich verbaasd over deze kritiek. In zijn optiek was niet zozeer de departementale opstelling ten opzichte van de instellingen veranderd, maar veeleer de visie van de instellingen op de verhouding tussen

173 Fokkens, *Reclassering en strafrechtspleging*, p. 30.

174 Inv. nr. 1442: brief van A.J.J. Goedemans aan de directeuren van de reclasseringsinstel- lingen, dd. 9-3-1959. Goedemans wijst erop dat door de toename van het aantal reclasse- ringsambtenaren, de inspectie al geruime tijd niet adequaat haar werk kon doen. Aan dit bezwaar kon tegemoet worden gekomen door inspecteurs in de gelegenheid te stellen, zo nu en dan een teambespreking van een afdeling of bureau bij te wonen. Hierdoor zou meer inzicht ontstaan in de ontwikkelingen in het reclasseringswerk. De inspecteurs zouden eventueel adviserend en bemiddelend kunnen optreden.

overheid en particulier initiatief¹⁷⁵. Wie gelijk had, is zelfs achteraf een moeilijk te beantwoorden vraag. Ontegenzeggelijk had het departement zijn invloed op de reclassering vergroot. De instellingen waren financieel geheel afhankelijk van de overheid. De codificatie van het personeelsbeleid, de nieuwe gedragsrapportage en de decentralisatie van het dossierbeheer waren stuk voor stuk maatregelen die de autonomie van de particuliere instellingen aantastten. Anderzijds lijkt ook de visie van Tjaden correct. Het departement had zich in de Reclasseringsregeling 1947 veel zeggenschap over de reclassering voorbehouden. Verdere uitbreiding van die zeggenschap betekende in dat opzicht geen trendbreuk. De geprofessionaliseerde instellingen duldden echter in steeds mindere mate departementale bemoeienis (rechtstreeks of via de raden), die ze eerder in de wederopbouwfase wel hadden geaccepteerd. Vergeleken bij de ontwikkelingen in de jaren tachtig, leken de instellingen in de jaren zestig evenwel 'te schreeuwen voor zij geslagen werden', zodat het in dat opzicht inderdaad slechts ging om een gepercipieerde toename in de bevoogding¹⁷⁶. Waarschijnlijk heeft de *waargenomen* toename de tolerantie ten aanzien van *werkelijke* toename van bevoogding verlaagd.

Blijft over de vraag naar de oorzaak van de emancipatoire geluiden binnen de reclassering. Bij de beantwoording is het nuttig te onderscheiden tussen de relatie die de reclassering met het departement onderhield enerzijds en de betrokkenheid van de reclassering bij de strafrechtspleging, anderzijds. De banden die departement en reclassering onderhielden waren verstevigd, doordat de reclassering betrokken raakte bij de strafrechtspleging. Toen de plaats van de reclassering in de strafrechtspleging voorwerp van discussie werd, had dit zijn repercussies op de relatie tussen departement en reclassering. Beide (deel)discussies werden gevoerd tegen de achtergrond van algemene maatschappelijke veranderingen die doorwerkten in de reclasseringsorganisatie. De meer concrete problemen waarmee de reclassering te maken had, fungeerden daarbij als directe aanleidingen voor de bekoeling van de relatie.

6.1. Veranderende visie op het werk van de (reclasserings-) maatschappelijk werker

De professionalisering veranderde het denken over de relatie met het departement langs verschillende wegen. De divergentie in opvattingen tussen departement en instellingen begon op een moment waarop de samenleving als geheel sterk veran-

175 Inv. nr. 560: notulen vergadering kleine directeurenclub, dd. 18-2-1964 en notulen vergadering grote directeurenclub, dd. 15-1-1964. Tjaden, merkte op '(..) dat het departement niet veranderd was in zijn werkwijze, maar de directeuren [van de reclasseringsinstellingen] anders optraden dan bijvoorbeeld twaalf jaar geleden'. Bij de instellingen was sprake van een *waargenomen* toename van de bevoogding (in tegenstelling tot bijvoorbeeld de echte toename in de jaren tachtig).

176 Gepercipieerde bevoogding, ter onderscheiding van de in de jaren tachtig opkomende reële departementale bevoogding. In elk geval lijkt de opvatting van Y. Baudoin, 'De reclassering sinds 1960' *Proces* (1973) 240-265, p. 251, dat ondanks de volledige overheidssubsidiëring, de houding van het departement 'juist steeds meer een non-directief karakter (..)' kreeg, niet op te gaan voor de eerste helft van de jaren zestig. Deze visie lijkt te zijn gekleurd door de afschaffing van de rapportageplicht in 1973.

derde. Door de welvaartstoename in de jaren zestig werd de individuele vrijheid van de burger vergroot. Verschillende bevolkingsgroepen kregen de gelegenheid zich te emanciperen. Het feit dat Nederland een verzorgingsstaat geworden was, lokte een reactie uit die gekeerd was tegen de nadelen van de almaar toenemende welvaart. Met name onder jongeren ontstond een cultuur welke was gericht tegen de consumptiemaatschappij, het materialisme, de 'vertrossing' van de samenleving en het gebrek aan solidariteit. Onder invloed van een groeiend politiek bewustzijn won de studentenvakbeweging rond het midden van de jaren zestig aan invloed, hetgeen zijn sporen naliet in verschillende sectoren van het onderwijs. Binnen het hoger onderwijs werd democratisering een alom gehoorde eis¹⁷⁷. In toenemende mate werden vraagtekens geplaatst bij bestaande machts- en afhankelijkheidsverhoudingen¹⁷⁸. Het gezamenlijk streven van de overheid en reclasseringsinstellingen naar kwaliteitsverbetering had hen ertoe gebracht reclasserders uit kringen van maatschappelijk werkers te recrutereren. De veelal jonge beroepskrachten hadden hun basisopleiding aan de sociale academie gevolgd. Binnen de reclassering vond dit zijn weerslag in een kritische beschouwing van de relatie met de overheid in het algemeen.

Tenslotte kwam binnen de sociale academies een vakinhoudelijk debat op gang, dat binnen de reclassering zijn repercussies had¹⁷⁹. Het 'Helpen als Ambacht' dat de reclasseringsmaatschappelijk werkers aanvankelijk na de oorlog leerden, legde onder invloed van psycho-analytisch gedachtegoed een sterke nadruk op de individuele persoon. Binnen een op te bouwen vertrouwensrelatie met de maatschappelijk werker moest de cliënt inzicht verwerven in de achterliggende oorzaken van zijn gedrag¹⁸⁰. De veranderende visie op de hulpverlening had tot gevolg dat de reclasseringsdoelstelling verder ging dan de speciaal-preventieve doelstellingen in strafrechtelijke zin, die in het verleden aan het reclasseringswerk ten grondslag hadden gelegen¹⁸¹. De introductie van maatschappelijk werk-methodologie binnen de reclassering had tot gevolg dat de vertrouwensrelatie tussen hulpverlener en reclassent belangrijk werd¹⁸². Het reclasseringscontact behoorde gericht te zijn op vergroting van het zelfvertrouwen van de reclassent zodat hij zich zelfstandig in de samenleving zou kunnen handhaven¹⁸³. Door de komst van de

177 Baudoin, 'De reclassering sinds 1960', p. 240. Van Haaren, 'Reclassering in een veranderende samenleving', p. 421 stelt zelfs dat de democratiseringsdrang binnen het hoger onderwijs, zich aan de sociale academies in verhevigde mate manifesteerde. Zie ook: inv. nr. 1695: brief van C. van den IJssel aan ARV-voorzitter H.W. van Doorn, dd. 15-4-1982.

178 E.H. Kossmann, *De lage landen* II, p. 314.

179 In algemene termen ging het daarbij om het opheffen van de discrepantie tussen de onderwezen theorie en de praktijk. Het vraagstuk dat deze discrepantie oproep was '(...) of men bij het maatschappelijk werk uit moet gaan van de gegeven samenleving, waarbij hulp tot heraanpassing van het individu het geitelijk resultaat is van de hulpverlening, danwel van de opvatting van het recht van het individu om op zijn wijze te bestaan, waaruit dan vaak een kritiek op de bestaande maatschappij resulteert'. De binnen de reclassering gevoerde discussie was de toegespitste vertaling van dit dilemma.

180 Van Haaren, 'Reclassering in een veranderende samenleving', p. 420.

181 Baudoin, 'De reclassering sinds 1960', p. 246, wijst op een toenemende overlap tussen reclasseringsdoelstelling en die van het algemeen maatschappelijk werk.

182 Van Haaren, 'Reclassering in een veranderende samenleving', p. 416.

183 Fokkens, *Reclassering en strafrechtspleging*, p. 33.

maatschappelijk werker binnen de reclassering ontstond zo in toenemende mate een spanning tussen het beroep (dat van maatschappelijk werker) en de functie (reclasseringsambtenaar)¹⁸⁴.

De historisch gegroeide verwevenheid tussen reclassering en strafrechtspleging verdroeg zich slecht met de basisprincipes van het maatschappelijk werk¹⁸⁵. Nu de reclassering over de mogelijkheid beschikte de veroordeelde verplichtingen op te leggen en de naleving daarvan af te dwingen, was doorgaans geen sprake van een vrijwillig aanvaarden van hulp. Het feit dat de reclassent zich die hulpverlening moest laten welgevallen om een vrijheidsstraf te voorkomen gaf in de praktijk aanleiding tot spanningen¹⁸⁶. De reclasseringswerker L. Friederichs stelde dat het feit dat een justitiabele een opgelegd reclasseringstoezicht mogelijkwijs als straf zou kunnen ervaren, op voorhand de kans op een succesvolle reclasseringspoging illusoir maakte¹⁸⁷. Binnen het hulpverleningsproces werd vanuit een vertrouwensrelatie gezocht naar de drijfveren van het eigen (in het geval van de reclassering: criminele) handelen. Een aantal maatschappelijk werkers voelde dat de reclassering teveel op één lijn werd gesteld met Justitie, hetgeen het werken vanuit een vertrouwensrelatie onmogelijk dreigde te maken¹⁸⁸. Het is niet verwonderlijk dat deze paradox emancipatiepogingen van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging voortbracht.

De moeite die (reclasserings-)maatschappelijk werkers hadden met de strafrechtspleging nam nog toe als gevolg van een inhoudelijke verandering binnen het maatschappelijk werk zelf. Ongeveer halverwege de jaren zestig moest het onderwijs in de *case-work* methodiek wijken voor discussies over de doeleinden en grondslagen van het beroep van maatschappelijk werker. In de opvatting van veel maatschappelijk werkers bood het individualistische *case-work* onvoldoende mogelijkheden tot maatschappij-kritisch werken. Er kwam kritiek op de aanpassende functies die het maatschappelijk werk had:

184 Van Haaren, 'Reclassering in een veranderende samenleving', p. 422: 'Velen van de pas afgestudeerde maatschappelijk werkers bij de reclassering zijn dan ook uiterst gevoelig voor alles wat in de relatie met de cliënt op machtsuitoefening of manipulatie lijkt, terwijl binnen deze kring de vaak door nog niet veel kennis van zaken gehinderde kritiek op de justitie en de maatschappij er niet om liegt.'

185 In jaarverslag NGtR 1959, p. 15, wordt het dilemma reeds onderkend. 'Men zou de justitie, de reclassering en het maatschappelijk werk kunnen voorstellen als cirkels, die elkaar gedeeltelijk dekken en/of raken. De cirkel reclassering heeft met beide andere cirkels veel te maken. Vroeger veel meer met de justitiële cirkel dan met de maatschappelijke werk-cirkel. De maatschappelijke werk-cirkel heeft echter expansie bedreven. De relatie tussen reclassering en maatschappelijk werk is veel sterker geworden dan vroeger. De relatie reclassering/justitie anderzijds heeft sinds lang een wettelijke basis. De sterkere band met het maatschappelijk werk heeft echter in de laatste tijd wel eens de vraag doen rijzen, of de band met justitie ook lossen moet worden. Maatschappelijk werk en Justitie blijken heren, die men niet ten volle beiden kan dienen.'

186 G. Wiersma, 'De taakverdeling tussen rechtspraak en hulpverlening', *MvBR* (1960) 49-63, p. 49.

187 L. Friederichs, 'Reclassering als straf?', *MvBR* (1960) 157-160, p. 158. Van andere maatregelen (sic), als de TBR was het bestaansrecht niet gekoppeld aan de vraag of de justitiabele deze als straf, danwel als maatregel zou ervaren.

188 C.J. Verwaal, 'Beperking van de gedwongenheid van het reclasseringscontact?', *MvBR* (1960) 193-197, p. 194-195.

'(..) het welzijnswerk is verworden tot het grote revalidatiecentrum voor de slachtoffers die onze kapitalistische maatschappij voortdurend 'produceert'. Welzijnswerk mag slechts symptomen van een in feite zieke maatschappij bestrijden, maar de oorzaken ervan aanpakken is haar taak en functie niet (..)'¹⁸⁹.

Veel discussie werd gevoerd over de rol die het maatschappelijk werk in de samenleving had te vervullen. Gedebatteerd werd over vragen als: 'Moet de maatschappelijk werker werken aan individuele aanpassing van zijn cliënt aan de samenleving, of moet hij structurele misstanden in de samenleving bestrijden?' en: 'Moet de cliënt geleerd worden, zijn gebreken te beheersen, of moet hem juist de vaardigheid worden bijgebracht waarmee hij zich kan beschermen tegen de niet aan zijn behoeften tegemoet komende samenleving?'¹⁹⁰. Gaandeweg kwam binnen het sociale academie-onderwijs meer aandacht voor sociologie, sociale psychologie en agologie. Dit had tot gevolg dat de oorzaken voor gedragingen niet langer meer exclusief in het individu werden gezocht, maar dat ook de interactie tussen persoon en samenleving bij de beschouwingen werd betrokken. Deze wisselwerking werd in de hulpverlening steeds meer tot uitgangspunt genomen¹⁹¹. Wat zich in feite voordeed - en ook binnen de reclassering doorwerkte -, was een stellingname in het *nature-nurture*-debat, waarbij de nadruk door veel maatschappelijk werkers en reclasserders werd gelegd op de invloed van maatschappelijke, economische en politieke structuren op het gedrag van groepen en individuen.

Een zelfde soort heroriëntatie in het denken over de oorzaken van gedrag trad op binnen de criminologie. Ook binnen deze discipline won het inzicht veld dat 'bepaalde sociaal-politieke condities belangrijker problemen zijn met groter (negatieve) impact op mens en maatschappij dan de daden van individuen die door het strafrecht als misdadig zijn gedefinieerd'¹⁹². Vanuit de criminologie werd het functioneren van het strafrecht - anders dan voorheen - sterk bekritiseerd¹⁹³. De stigmatiserende en selectieve werking van het strafrecht en de daaruit voortvloeiende oververtegenwoordiging van de lagere klassen onder veroordeelden kregen volop

189 Neij en Huetting, *De opbouw*, p. 127. Inv. nr. 750: rapport *Sociale Academies en reclasseringskunde* ('s-Gravenhage 1968), p. 38, stelt dat reclassering als vakgebied van het maatschappelijk werk steeds meer aandacht krijgt tijdens de opleiding, waarbij 'ruimschoots aandacht wordt besteed aan de consequenties van functieuitoefening in een "gedwongen" kader.'

190 H.M. Broekhuizen, A.J. Maris, L. Oost, W.W. Tichelaar, 'Reclassering en agogisch beleid', *Proces* (1978) 183-192, p. 183-185. Tot dezelfde vaststelling over de ontwikkelingen in de jaren zestig komt: H.C.M. Machielse, *De burger als andragoog. Een geschiedenis van 125 jaar welzijnswerk (1848-1972)* (Amsterdam 1978), p. 225-226.

191 Van Haaren, 'Reclassering in een veranderende samenleving', p. 421 wijst er op dat de verschuiving in oriëntatie eveneens bleek uit het ontstaan van minder individu-gerichte studierichtingen, zoals sociaal-cultureel werk en opbouwwerk. Zie ook: J.W. Fokkens, 'Doelstellingen van reclassering', *Delikt en delinkwent* (1975) 75-84, p. 77.

192 P. Moedikdo, 'De Utrechtse School van Pompe, Baan en Kempe', in: C. Kelk, M. Moerings, N. Jörg, P. Moedikdo (red.), *Recht, macht en manipulatie. Hedendaagse opvattingen over de functies van het (straf)recht voor individu en maatschappij* (Utrecht/Antwerpen 1976) 90-154, p. 135.

193 *Ibidem*, p. 137, meldt dat de ontwikkeling van een kritische criminologie werd nagestreefd, die niet langer primair dienstbaar was aan het wettelijk en maatschappelijk bestel.

aandacht¹⁹⁴. Een kritische houding ten aanzien van strafrecht en samenleving was gepast, waarbij een zekere solidariteit met de justitiabele als leidraad fungeerde. Binnen de reclassering werd het niet ongewoon om delictueus handelen op te vatten als signaal van maatschappelijke nood:

'(..) Er bestaat geen twijfel aan: de gestrafte mens is de mens in nood. Het delict - wat ook de functie ervan moge zijn - is het signaal van een noodsituatie. Een signaal, waarop de hulptroepen in beweging komen, die het meest geëigend zijn ter plaatse hulp te bieden'¹⁹⁵.

In deze opvatting was het ongepast en zelfs onmogelijk om middels dwang en controle, beïnvloeding van gedrag van de justitiabele na te streven, nog daargelaten dat er geen eenstemmigheid bestond over het met gedragsbeïnvloeding te bereiken doel¹⁹⁶. Wat wel *salonfähig* werd, was een vorm van sociaal maatschappelijk werk, waarin niet werd geprobeerd de cliënt aan de maatschappij aan te passen, maar waarin de werkelijke problematiek zou worden aangepakt: 'structuren en processen in de samenleving waardoor selectief sommige mensen uit de boot van het maatschappelijk bestel vallen'¹⁹⁷.

Fokkens wees er op dat in de visie van veel maatschappelijk werkers medewerking met justitie 'zo welhaast tot medeplichtigheid [werd]'¹⁹⁸. Met name in de jaren zeventig, tijdens het fusieproces, zorgde deze kritische houding ten aanzien van samenleving en strafrecht voor een gepolariseerde verhouding tussen departement en reclassering. Het feit dat de reclassering aan het eind van de jaren vijftig het eindstadium van haar evolutie tot professionele organisatie bereikte, kan als voorwaarde scheppende conditie worden gezien voor de langdurig gevoerde discussie over de positie van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging¹⁹⁹. De hierna te bespreken hoge werkdruk en de daaruit scheefgroeïende verhouding tussen voorlichting en nazorg waren de meer concrete oorzaken.

6.2. Professionalisering en veranderende relatie met het departement

Voor de Tweede Wereldoorlog en tijdens de eerste decennia daarna steunden de reclasseringsinstellingen sterk op de de zuilen, van waaruit vrijwilligers werden geworven. Het particuliere karakter van de reclassering ontleende zijn rechtvaardiging aan de levensbeschouwelijke grondslag van de zuilen waaruit zij voor een deel waren voortgekomen. In de loop van de jaren vijftig en zestig werden vrijwel

194 Een standpunt wat dit aangaat kan worden gevonden in H.L. de Vidal de St. Germain, 'Reklassering is geen liefdadigheid', *KRI* (1971) nr. 1, p. 1 (aanwezig in inv. nr. 870): 'Krimineel gedrag is slechts een variant van gedrag in het algemeen. In feite is krimineel gedrag alleen zodanig gedrag dat daartoe bij de wet benoemd is'. Bijgevolg was reclassering een bijzondere vorm van algemeen maatschappelijk werk.

195 L.E. Schreurer, 'Reclassering - Maatschappelijk werk?', *MvBR* (1960) 134-136, p. 135.

196 Verwaal, 'Beperking van de gedwongenheid', p. 194-195.

197 Snel, *Helpen (zonder dwang)*, p. 25, Broekhuizen et. al., 'Reklassering en agogisch beleid', p. 185-187 en Machielse, *De burger als andragoog*, p. 226.

198 Fokkens, 'Doelstellingen van reklassering', p. 77.

199 Snel, *Helpen (zonder dwang)*, p. 5, zag de professionalisering als hoofdoorzaak van de identiteitsdiscussie. Ik ben dat met hem eens, maar zou de hoge werkdruk en scheefgroei tussen voorlichting en nazorg willen zien als factoren 'die de bom deden barsten'.

alle vrijwilligers voor beroepskrachten vervangen. Niet alleen had dit een ont koppeling tussen zuilen en reclassering tot gevolg, maar de professionalisering leidde evenzeer tot een nieuwe benadering van het werk, die steunde op theoretische kennis en deskundigheid. Bijgevolg raakte de confessioneel-ideologische muur die het particuliere initiatief tegen te intensieve overheidsbemoeyenis had beschermd in verval. Er zou van 'professionele' ontzuiling gesproken kunnen worden²⁰⁰. Dientengevolge was de relatie tussen het departement van Justitie en de particuliere instellingen toe aan een herijking. Deze moest op basis van professionele, in plaats van met levensbeschouwelijke overwegingen worden uitgevoerd²⁰¹.

Een kenmerk van een *professional* is dat hij zichzelf ziet als een deskundige. Nadat hij door een lange opleiding expert is geworden op zijn gebied, verlangt hij op basis van zijn deskundigheid een stuk autonomie op in zijn beroepsuitoefening²⁰². Sommigen hebben professionalisering zelfs gedefinieerd als 'het verwerven en/of verdedigen van een collectieve machtspositie door leden van een beroepsgroep'²⁰³. Ondanks de professionele ontzuiling bleef de behoefte aan 'soevereiniteit in eigen kring' dus bestaan. Zij werd slechts vanuit andere motieven geclaimd²⁰⁴. De eerder (in paragraaf 3) gesignaleerde schermutselingen tussen besturen en uitvoeringsorganisatie zijn eveneens terug te voeren op dit verlangen naar professionele autonomie²⁰⁵. De autonomiebehoefte van de uitvoeringsorganisatie had niet alleen gevolgen voor de interne verhoudingen binnen de instellingen, zoals wij eerder zagen, maar evenzeer voor de verhouding tussen overheid en reclassering. De besturen hadden ten opzichte van de uitvoeringsorganisatie flink wat zeggenschap moeten inleveren. Het departement was aanvankelijk niet in staat, hun rol over te nemen. Het zijn vooral de beroepskrachten geweest die pogingen

200 Het wegvallen van de levensbeschouwelijke grondslag van het werk bracht de reclassering in een 'identiteitscrisis' waarin op zoek gegaan moest worden naar een nieuw fundament. Ofschoon met elkaar verweven, moet de identiteitsdiscussie onderscheiden worden van de in hoofdstuk zes te bespreken 'doelstellingendiscussie'.

201 Inv. nr. 1695: *Kiezers of Tegels. Kiezen of delen in welzijnsland* Rapport van de commissie-Vonhoff (z.p. 1980), p. 4, waar wordt gesteld dat: '(...) de legitimering van het primaat bij het uitvoering en beleidsbepaling, van het particulier initiatief onder toenemende druk komt te staan (...)', door de ontzuiling. Zie ook inv. nr. 1795: ARV-nota *Voorkomen en terugdringen* ('s-Hertogenbosch 1981): '(...) De beroepskracht werd een professionele werker met een eigen deskundigheid en een eigen code. [...] Juist door deze ontwikkeling ontstonden er spanningen tussen justitie en reclassering over taken van de reclassering en de wijze van uitvoering'.

202 Rood-Pijpers, 'De reclassering: een ondernemende organisatie?', p. 7, stelt: '(...) Er is geen sturingsmechanisme, behalve de subsidiekraan. [...] In het algemeen kan worden gesteld dat de beheersbaarheid van de organisatie afneemt, naarmate het aandeel van de professionele deskundigheid zowel kwantitatief als kwalitatief toeneemt. Een dergelijke organisatie is verzelfstandigd ten opzichte van de omgeving'.

203 Ton Wilthagen, 'De voorlichtingsrapportage door de reclassering en de onzekerheid van het straffen. Een reactie op het artikel van A. Rook in het februari-nummer van "Proces"', *Proces* (1985) 187-193, p. 188.

204 Tot een gelijksoortige conclusie voor het particulier initiatief in het algemeen komt J.A.A. van Doorn, 'De verzorgingsstaat in de praktijk', in: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat* (Meppel 1978) 17-46, p. 32.

205 De bestuursleden, de 'leken aan de top' van de geprofessionaliseerde instellingen waren doorgaans nog steeds afkomstig uit de zuilen, maar zij konden qua kennis niet op tegen de beroepskrachten.

daartoe, met een beroep op professionele autonomie, aanvankelijk met succes hebben trachten te frustreren²⁰⁶.

De emancipatiebehoefte van de reclassering die als gevolg van de toenemende professionalisering manifest werd had niet ieders instemming. Zo zette G.Th. Kempe zich in felle bewoordingen af tegen het zich voltrekkende herijkingsproces van de particuliere grondslag der reclassering, dat zich volgens hem kenmerkte door 'overgevoeligheid' van de zijde van de instellingen, die

'(..) de grenzen van het ergerlijke, om niet te zeggen belachelijke, nadert, dan wel overschrijdt. Soms vang ik uitingen op die zouden doen denken dat de Nederlandse overheid gezien moet worden als aartsvijand nr. 1 van alle particulier initiatief; een voorstelling van zaken, die in een land als het onze, en zeker op het terrein van het maatschappelijk werk in ruime zin, de werkelijkheid tot een karikatuur vervormt'²⁰⁷.

6.3. Hoge werkdruk en scheefgroei in de verhouding tussen de reclasseringstaken

Na de Tweede Wereldoorlog was de werkdruk voor de uitvoerend werkers steeds zeer hoog geweest. Vanuit de reclassering bestond dan ook een voortdurende vraag om meer personeel. Uitbreiding van de personeelsformatie was echter niet makkelijk. De vraag naar maatschappelijk werkers was beduidend groter dan het aanbod, waardoor anders opgeleide ambtenaren aangetrokken moesten worden. Dit betekende dat veel tijd en mankracht verloren gingen aan de noodzakelijke spoedopleiding²⁰⁸. Bovendien speelde nog een ander probleem. Doordat het departement van Justitie de in het maatschappelijk werk gebruikelijke subsidienormen niet had willen volgen, waren salaris- en beroepsperspectief voor de maatschappelijk werker bij de reclassering weinig aantrekkelijk. Bij de reclassering was de werkdruk aanmerkelijk hoger dan in andere takken van maatschappelijk werk²⁰⁹. Aldus dreigde de reclassering een doorgangshuis te worden voor beginnende maatschappelijk werkers die, nadat zij een dure vervolgopleiding bij de VvRI hadden gevolgd, hun carrière elders voortzetten.

206 Th.P.W.M. van der Krogt, *Professionalisering en collectieve macht. Een conceptueel kader* ('s-Gravenhage 1981), p. 9-10 en p. 170-171 suggereert dat de overheid het roer van de besturen van het particulier initiatief had kunnen overnemen.

207 G.Th. Kempe, 'Bedreigde samenwerking', *MvBR* (1965) 9-13, p. 11-12. Ook Van Doorn, 'De verzorgingsstaat in de praktijk', p. 32, laat zich kritisch uit. In zijn visie eisten de professionals niet alleen autonomie, maar tevens nauwelijks op te brengen bedragen van de gemeenschap om hun professe te kunnen uitoefenen, waarbij '(..) iedere navraag naar de graad van doelmatigheid van het werk, - om van kosteneffectiviteit maar te zwijgen - als een affront van de hand wordt gewezen'.

208 De KRV bijvoorbeeld was in 1963 vijftientig procent van de mankracht kwijt aan (bij)scholing. Jaarverslag KRV 1963, p. 5.

209 Inv. nr. 560: nota van A. van Mazijk tbv. vergadering grote directieclub, dd. 10-6-1964. Van Mazijk trok voor wat betreft de *case-load* een vergelijking met voogdijverenigingen, waar een maatschappelijk werker vijftig cliënten in zijn *case-load* had, zonder dat hij voorlichtingsrapporten hoefde te schrijven. Bij de reclassering had de maatschappelijk werker gemiddeld zestig nazorgcliënten in zijn *case-load* en veertig cliënten waarover een voorlichtingsrapport gemaakt moest worden. (Met de term *case-load* wordt bedoeld, het aantal zaken dat een maatschappelijk werker op een bepaald moment in behandeling heeft.)

Het probleem van de hoge werkdruk vormde in 1961 aanleiding voor het departement om, in samenwerking met de instellingen, onderzoek te doen naar wat een aanvaardbare werkbelasting zou zijn²¹⁰. In 1962 kwam een rapport uit over de werkbelasting van de Utrechtse Genootschaps- en KRV-afdeling. Het bleek dat iedere ambtenaar jaarlijks gemiddeld veertig voorlichtingsrapporten schreef en tachtig nazorggevallen in portefeuille had. De departementale norm was dat op honderd rapporten of honderd nazorggevallen één ambtenaar moest staan. In de praktijk was de werkbelasting hoger dan de - arbitraire - departementale norm. Uit figuur 4.5 blijkt dat met name de hoeveelheid rapportage sterk toenam in de jaren zestig.

Goedemans, plaatsvervangend inspecteur der reclassering, liet weten dat ook op het departement het gevoel bestond dat naar een *case-load* beneden de honderd gestreefd moest worden²¹¹. De op initiatief van het departement ingestelde werkgroep Organisatie Onderzoek Reclassering (OOR) moest inzicht verschaffen in de wijze van werken en de tijdsbesteding van de reclasseringsambtenaren, zodat een normatieve werkbelasting kon worden vastgesteld²¹².

Scheve verhouding tussen voorlichting en nazorg

Door het grote belang dat aan voorlichting werd gehecht, dreigde na de bevrijding de nazorg al vrij snel in het gedrang te komen. Per circulaire werden de instellingen al in 1949 aangespoord het reclasseringstoezicht zoveel mogelijk te intensiveren, onder meer door een inperking van de duur en het aantal ondertoezichtsstellingen²¹³. Aan het eind van de jaren vijftig werd duidelijk dat de reclassering - met name ten aanzien van de voorlichting - het plafond van haar capaciteit had bereikt²¹⁴. De conclusie die aan deze vaststelling werd verbonden was dat de

210 De gemiddelde arbeidsduur van een ambtenaar bedroeg 51 uur per week. 20% van de tijd ging zitten in administratieve verwerking. Bijna 17% ging zitten in bureau- en organisatorisch werk. Gemiddeld 19% van de tijd was reistijd. Met voorlichtingsrapportage was 32% van de tijd gemoeid. De nazorg en het toezicht namen 27% van de totale arbeidsduur in beslag. Jaarverslag PCRV 1959, p. 7.

211 Inv. nr. 560: notulen vergadering grote directeurenclub, dd. 10-1-1962.

212 Inv. nr. 1369: brief van Minister van Justitie A.C.W. Beerman aan de instellingsbesturen, dd. 10-4-1963.

213 Inv. nr. 856: circulaire van Minister van Justitie T.R.J. Wijers aan de reclasseringsinstellingen, dd. 26-3-1949, waarin hij stelde: '(...) Het reclasseren door middel van een ondertoezichtstelling dient niet enkel een morele steun te zijn, doch tevens - en meer dan thans in het algemeen het geval is - een behandeling in de vrije maatschappij te worden, welke een aanpassing aan goede maatschappelijke verhoudingen beoogt'. De minister schreef de circulaire naar aanleiding van een onder de leden van de rechterlijke macht gehouden enquête, waaruit naar voren kwam dat het door de instellingen uitgeoefende toezicht, tekortkomingen vertoonde. De minister wijtte dit aan de stijging van het aantal uitgeoefende toezichten. De overbelasting van de toezichthouders leidde tot onvoldoende intensieve zorg.

214 Inv. nr. 1442: brief van S.-G. J.C. Tenkink aan de instellingsbesturen, dd. 14-3-1959, over de achterstanden bij de voorlichting. Tenkink bracht de verontrusting van de minister, over de opgelopen achterstand, over. Aan het eind van 1958 lagen 1397 aanvragen voor een voorlichtingsrapport op afhandeling te wachten.

overheid geld moest vrijmaken voor de aanstelling van extra ambtenaren²¹⁵. Het werd binnen de reclassering betreurd dat de regering daaraan geen gehoor wilde geven in verband met in 1957 en 1958 van kracht zijnde bestedingsbeperkingen²¹⁶. Binnen de instellingen bestond ongerustheid over de gevolgen van de bezuinigingsmaatregelen voor de verhouding tussen de voorlichting en de nazorg²¹⁷. Ook in 1967 en 1968 had de reclassering te maken met vacaturestops, terwijl juist in die periode het aantal aanvragen om voorlichting jaarlijks met gemiddeld zeven procent toenam. Nu nieuw personeel niet kon worden aangetrokken werd de oplossing gezocht in inperking van het takenpakket van het personeel²¹⁸. De keuze tussen voorlichting en hulpverlening werd hoogst actueel. Veel maatschappelijk werkers voelden dat de hulpverleningscontacten met hun cliënten in het gedrang kwamen²¹⁹. Naar aanleiding van de installatie van de commissie Hulsman, schreef G.P. Hoefnagels terecht:

'(..) de voorlichtingsrapportage is een slokop, onderhevig aan de wet van Parkinson. Voorlichting vreet reclassering op. In een halve eeuw geschiedenis heeft de reclassering haar pleidooi voor de voorlichting bij justitie gewonnen. Thans hebben de consequenties haar te pakken (...)'²²⁰.

De structurele onderbezetting en de daaruit voortvloeiende hoge werkdruk beïnvloedden de hoeveelheid tijd die aan voorlichtingsrapporten, respectievelijk nazorg werd besteed. De discussie over de verhouding tussen voorlichting en nazorg kende een traditie die terugging tot voor de oorlog. Dit debat was tot nog toe niet mede betrokken geweest op de verhouding tussen reclassering en strafrechtspleging²²¹. De relatie tussen - en eventueel scheiding van - voorlichting

-
- 215 Inv. nr. 1442: brief van de Haagse reclasseringsraad aan Minister van Justitie A.A.M. Struyken, dd. 16-2-1959. Naar aanleiding van achterstanden in de voorlichtingsrapportage had de raad overlegd met afdelings- en hoofdbesturen van de grote instellingen. De oplossing moest worden gezocht in de aanstelling van meer ambtenaren. Extra inspanningen om de achterstanden in te lopen konden in redelijkheid niet van de ambtenaren worden gevergd. Bovendien zouden die extra inspanningen ten koste gaan van de nazorg.
- 216 Van de zijde van het departement werd de suggestie gedaan dat reclasseringsambtenaren, om de ergste problemen het hoofd te bieden, tijdelijk twee voorlichtingsrapporten per week moesten opstellen. De Haagse reclasseringsraad vond dit plan onverstandig. Door de psychische en lichamelijke belasting zou de kwaliteit van de rapporten dalen, zo werd gevreesd.
- 217 Inv. nr. 555: brief van hoofdbestuur NGtR aan de hoofdbesturen van KRV en PCRv en het hoofdkwartier van het Leger des Heils, dd. 4-12-1957. Bijlage bij notulen vergadering VvRI-bestuur VvRI, dd. 10-12-1957.
- 218 Jaarverslag KRV 1959, p. 7-8 en p. 32 e.v. en jaarverslag KRV 1958, p. 26-28.
- 219 Bijl. handd. TK 1970-1971, kamerstukno. 10 900, hoofdstuk VI (Justitiebegroting 1971), nr. 2 (MvT), p. 16-17.
- 220 De commissie onder voorzitterschap van L.H.C. Hulsman startte in 1965 een onderzoek naar de verhouding tussen reclassering en het Ministerie van Justitie enerzijds en tussen reclassering en andere vormen van maatschappelijk werk, anderzijds. Zie: jaarverslag KRV 1966, p. 4 en p. 8-9. Overigens luidt de Wet van Parkinson dat elke organisatie, het aantal *werknemers* jaarlijks met gemiddeld vijf procent ziet toenemen, ongeacht de toe- of afname van de te verrichten hoeveelheid werk. Hoefnagels zal hier wel ironisch hebben bedoeld dat de omvang van het reclasseringswerk jaarlijks toenam, zonder dat het aantal reclasseringsambtenaren zich naar evenredigheid uitbreidde.
- 221 Fokkens, *Reclassering en strafrechtspleging*, p. 30.

en nazorg was een thema waarover binnen reclassering en strafrechtspleging een veelheid aan meningen bestond, die in toenemende mate mede vanuit professioneel gezichtspunt werden ontwikkeld. Muller was voor een scheiding tussen de specialismen voorlichting en 'eigenlijke' reclassering. Beide moesten evenwel in handen blijven van het particulier initiatief²²². Ook Kempe vond een scheiding tussen voorlichting en nazorg op zijn plaats, zij het dat hij meende dat de voorlichting door een aparte overheidsdienst moest worden verzorgd²²³. Zijn Groningse collega M.P. Vrij beklemtoonde dat voorlichting een taak was die aan het particulier initiatief overgelaten moest worden. Scheiding zou een 'misgreep' zijn, omdat voorlichting over de persoon van de dader onafhankelijk van het strafrechtelijk apparaat tot stand moest komen, juist omwille van het benodigde vertrouwen van verdachte en andere ondervraagden²²⁴. Op een ambtenarendag van de KRV werd in 1955 de algemeen binnen de reclassering levende vraag behandeld of het wellicht niet beter ware, de voorlichting los te koppelen van de reclassering. Het voordeel daarvan zou zijn dat de reclassering meer tijd voor de nazorg kreeg. Een ander winstpunt bestond uit mogelijkheden tot versterking van de vertrouwensrelatie tussen reclasseerder en reclassent. In een groot aantal gevallen bevatte het voorlichtingsrapport ook ongunstige feiten over een verdachte, waardoor:

'(..) de verdachte dan een wrok [zou] kunnen krijgen tegen de reclassering, die, wil zij later met kans op succes met deze verdachte werken, juist uit moet kunnen gaan van een basis van vertrouwen (..)'.²²⁵

Met het tegenargument dat de voorlichting door de overheid aan het particulier initiatief was toevertrouwd, juist omdat het particulier initiatief de justitiabele in de sfeer van de eigen levensbeschouwing tegemoet kon treden, sprak het KRV-hoofdbestuur zich uit voor het behoud van de voorlichting in particuliere handen²²⁵. Voorlichting en nazorg werden gezien als slechts temporeel van elkaar verschillend: beide activiteiten lagen in elkaars verlengde.

6.4. Professionalisering, hoge werkdruk en identiteitsdiscussie

De betrokkenheid van de reclassering bij de strafrechtspleging die voorheen positief werd gewaardeerd, werd vanaf het einde van de jaren vijftig in toenemende mate onderwerp van kritiek²²⁶. Met de hoge werkdruk en de scheefgetrokken verhouding tussen voorlichting en nazorg als concrete aanleidingen en de eerder besproken facetten van professionalisering als randvoorwaarden, kreeg de oude discussie over de verhouding tussen voorlichting en nazorg aan het eind van de jaren vijftig een

222 N. Muller, *MvBR* (1950) 52-54, p. 53.

223 G.Th. Kempe, 'Het een of het ander', *MvBR* (1972) 193-196, p. 193.

224 M.P. Vrij, 'Algemene gerechtsvoorlichting', *Tijdschrift voor Strafrecht* (1951) 157-180, p. 173-174.

225 Jaarverslag KRV 1955, p. 13.

226 Ook Van Haaren, 'Reclassering in een veranderende samenleving', p. 415, legt het begin van de omslag in het denken over de positie van de reclassering aan het eind van de jaren vijftig. In toenemende mate werd het minder vanzelfsprekend dat de reclassering behoorde te volstaan met het aanpassen van delinquenten aan de bestaande orde en maatschappij.

principiële strekking. Het werd voor reclasseerders steeds moeilijker de samenwerking met justitiële organen in overeenstemming te brengen met hun beroepsethische opvattingen:

'Werd voorheen een reklasseringspoging als geslaagd beschouwd wanneer de cliënt niet recidiveerde, thans ziet men steeds meer dat een delikt signaal kan zijn van een persoonlijk en sociaal dysfunctioneren. De reklassering richt zich momenteel op het bevorderen bij de cliënt van een zich zo goed mogelijk welbevinden in de samenleving'²²⁷.

Deze onder invloed van professionele inzichten optredende verbreding van de reklasseringsdoelstelling had tot gevolg dat de historisch gegroeide positie binnen de strafrechtspleging in toenemende mate als problematisch ervaren werd. De instellingen werden gesubsidieerd om Openbaar Ministerie en rechterlijke macht in staat te stellen, opdrachten tot voorlichting en hulpverlening te verstrekken²²⁸. Dit strookte steeds minder met de visie van de reklassering op het eigen werk. Velen meenden dat de nieuwe zienswijzen onvoldoende tot hun recht konden komen in een relatie met een verplichtend karakter²²⁹. Met name de voorlichtingsrapportage - als typische exponent van dienstverlening aan het strafrechtelijk apparaat - werd binnen de reklassering steeds meer een steen des aanstoets. De centrale vraag in de identiteitsdiscussie was of de reklassering in eerste instantie een vorm van maatschappelijk werk was, danwel primair als orgaan van strafrechtspleging diende te worden beschouwd²³⁰.

De discussie over de plaats van de reklassering ten opzichte van de strafrechtspleging had - zo werd aan het begin van deze paragraaf betoogd - zijn weerslag op de relatie tussen het departement en de particuliere instellingen. Deze was in de loop van de twintigste eeuw, naarmate de verantwoordelijkheden van de reklassering binnen de strafrechtspleging toenamen, hechter geworden. De werkzaamheden van de reklassering werden door het departement gesubsidieerd, ter verwezenlijking van typisch strafrechtelijke doelstellingen. De reklassering moest zien te voorkomen dat de delinquent opnieuw kwam tot het plegen van delicten. Daartoe was nodig dat zoveel mogelijk werd bevorderd dat de delinquent zich aanpaste aan het normale maatschappelijk leven. Het departement verlangde van de reklassering dat zij zich rekenschap bleef geven van de justitiële taak die zij te vervullen had. De reklassering diende allereerst een maatschappelijk belang, namelijk voorkoming van recidive. Het persoonlijk belang van de delinquent was daaraan ondergeschikt. De instellingen waren - wanneer zij de overheid bijstonden -

227 Inv. nr. 1631: nota *De identiteit van de reklassering*, p. 5.

228 Baudoin, *De reklassering sinds 1960*, p. 255.

229 Janse de Jonge, *Om de persoon van de dader*, p. 132.

230 Een vroeg voorbeeld van een stellingname in deze discussie vormt de toespraak van Dr van Loon, getiteld: 'Reklassering en samenleving'. Hij hield zijn gehoor op de vergadering van voorzitters en secretarissen van reklasseringraden in 1955 voor dat reklassering een vorm van maatschappelijk werk was. Hij verontschuldigde zich voor het modernistische geluid dat hij liet horen. Hij was zich ervan bewust dat de reclassent een gestrafte was. De straf had echter mede tot doel de mens in kwestie tot bezinning en inkeer te brengen. Daarom zal de straf zodanig dienen te zijn dat zij tevens een stuk heropvoedingswerk inhoudt. Zie: Archief reklasseringsraad Almelo, inv. nr. 8: notulen vergadering van voorzitters en secretarissen van reklasseringsraden, dd. 18-6-1955.

gehouden, de overheidsdoelstelling te dienen. Hierop werd door de reclasseringsraden en de departementale inspectie, toezicht gehouden²³¹.

Ten departemente werd onderkend dat de reclasseringsdoelstelling zich aan het verbreden was. Deze tendens trachte het ministerie met een aantal maatregelen te sturen, onder meer door versterking van de positie der reclasseringsraden en het aanhalen van de band tussen raden en de inspectie der reclassering. Nieuw aangestelde reclasseringambtenaren kregen van het departement een introductie cursus die er op was gericht hen met de departementale visie op het reclasseringswerk te laten kennismaken. De bemoeienis die de reclasseringsinspectie met het aanstellings- en bevorderingsbeleid van de instellingen had, was een ander instrument waarmee het departement het gevaar van 'afdrijven' van de reclassering hoopte te bezweren. Door deze maatregelen en door de scheefgetrokken verhouding tussen voorlichting en nazorg kreeg men binnen de reclassering steeds sterker de indruk dat het departement de instellingen in onvoldoende mate gelegenheid bood om naar eigen inzicht te werken.

In deze periode van groeiende onzekerheid over haar positie binnen de strafrechtspleging, als gevolg van het doorgemaakte professionaliseringsproces, probeerde de reclassering zich tegen het strafrecht af te zetten. Hiervoor was het nodig dat de banden met het departement losser werden gemaakt. De oorspronkelijke argumenten voor het particuliere karakter van de reclassering hadden - eveneens door de professionalisering - hun geldigheid verloren. Binnen het professionele referentiekader werd gezocht naar nieuwe argumenten waarom de reclassering zoveel mogelijk onafhankelijk van justitie moest opereren. Een aantal reclasserders voelde zichzelf in een onbevredigende dubbelrol geplaatst die door het departement in stand werd gehouden.

7. Aanzetten tot institutionele ontzuiling als sluitstuk van het professionaliseringsproces

In het voorgaande is aangegeven dat de professionalisering van het apparaat tot gevolg had dat de levensbeschouwelijke en ideële motieven voor het reclasseringswerk in belang afnamen. Ik noemde dit verschijnsel 'professionele' ontzuiling. Aanvankelijk tastte deze het bestaansrecht van op levensbeschouwelijk fundament opgetrokken instellingen niet aan. Zelfs toen vanaf de vroege jaren zestig bij kiezers en politieke partijen ontzuilingsprocessen gingen optreden, had dit nog geen invloed op de organisatiestructuur van de particuliere reclassering. Deze aanvankelijke immuniteit voor institutionele ontzuiling is toe te schrijven aan het feit dat de instellingen betrokken waren bij uitvoering van een gedeelte van het overheidsbeleid. De instellingen werden volledig door de overheid gesubsidieerd en waren dus niet

231 Archief reclasseringsraad Almelo, inv. nr. 8: notulen vergadering van voorzitters en secretarissen van reclasseringsraden, dd. 28-11-1953. Mr A. Verheul, hoofd van de 2e afd. C. van het departement van Justitie hield op die vergadering een toespraak over de rol van de reclassering in de strafrechtspleging.

langer financieel afhankelijk van de zuilen waaruit zij waren voortgekomen²³². De professionalisering had de zeggenschap van de confessionele besturen over het werk doen afnemen. De reclasseringsinstellingen opereerden steeds meer onafhankelijk van de zuilen.

De confessioneel-ideologische rechtvaardiging voor instandhouding van verschillende reclasseringsinstellingen had aan kracht ingeboet²³³. Het levensbeschouwelijke fundament was vervangen door een meer seculiere basis waarmee het bestaan van verschillende particuliere instellingen opnieuw moest worden gelegitimeerd. Bij vorming van deze basis speelden ook meer functionele overwegingen zoals kwaliteit en doelmatigheid een rol. Met name bij de instellingsdirecteuren bleek een voorkeur voor een bedrijfsmatige aanpak te bestaan. Weliswaar moesten de cliënt en zijn belangen centraal staan, 'maar niet zo centraal dat daaraan de belangen van het geheel worden opgeofferd'. De directeuren waren het met elkaar eens dat een verantwoorde behartiging van de belangen van de cliënt en een efficiënte bedrijfsvoering en voldoende productie elkaar niet uitsloten²³⁴. Niet alleen had het organisatie-onderzoek zichtbaar gemaakt dat de efficiency waarmee de individuele reclasseringsambtenaar werkte, verhoogd kon worden, maar ook dat het reclasseringsapparaat als geheel ondoelmatig functioneerde. In verschillende steden in het land bestonden meerdere afdelingsbureau's, elk toegerust met een eigen administratief apparaat. De instellingen studeerden onafhankelijk van elkaar op algemene reclasseringsproblemen. Veel dubbel werk werd gedaan omdat de resultaten in beginsel alleen ter beschikking kwamen van de eigen instelling²³⁵. Van ontwikkelingen en ervaringen van zusterinstellingen werd niet geprofiteerd²³⁶.

Aan het eind van de jaren zestig had de reclassering te kampen met vrij ernstige capaciteitsproblemen als gevolg van een gestage toename van het werk²³⁷. Voor uitbreiding van het aantal reclasserders was geen geld. Bovendien waren geschikte

232 Van Mierlo, *Pressiegroepen*, p. 142 signaleert dit voor het particulier initiatief in het algemeen.

233 Reclassenten mochten zelf aangeven met welke instelling zij in zee wilden gaan.

234 Inv. nr. 560: notulen vergadering kleine directeurenclub, dd. 23-4-1963.

235 Toespraak van NGtR-voorzitter prof. R. Rijksen, dd. 8-6-1968 (opgenomen in jaarverslag NGtR 1967, p. 5-7), p. 6. In het jaar dat Rijksen voorzitter van het Genootschap was geweest was hem opgevallen dat door de afzonderlijk werkende instellingen, werkzaamheden 'drie- of vierdubbel' werden gedaan. Rijksen wees er op dat 'soms door de één [werd] voorbereid, waar de ander al mee klaar is. Ook hier experimenteert soms de één op een gebied waar de ander al ervaring mee heeft.'

236 Inv. nr. 1369: nota over het Organisatie Onderzoek Reclassering, september 1963. Uit het OOR kwam een aantal beleidsaanbevelingen voort, waarvan de opzet van een gemeenschappelijk en uniform registratiesysteem de belangrijkste waren. Zie: inv. nr. 555: brief van het VvRI-bestuur aan de Minister van Justitie, dd. 13-10-1967.

237 Nadat het aantal aanvragen tot voorlichting tussen 1960 en 1965 relatief stabiel was gebleven, had tussen 1966 en 1969 een toename van het aantal aanvragen met 27% plaats. Op de jaarlijkse stijging met gemiddeld zeven procent was de personeelsbezetting niet goed voorbereid. Zie: bijl. handd. TK 1969-1970, kamerstukno. 10 300, hoofdstuk VI (Justitiebegroting 1970), nr. 2 (MvT), p. 12.

kandidaten moeilijk te vinden²³⁸. Binnen de professionele top was er consensus dat dan maar naar een optimale doelmatigheid in het werk gestreefd diende te worden. Aan het eind van 1966 inventariseerden de instellingsdirecties de mogelijkheden tot 'joined action' in de vorm van gemeenschappelijk op te zetten projecten²³⁹. Het was de bedoeling dat een zo groot mogelijk gedeelte van het reclasseringsbudget aan het uitvoerend werk ten goede zou komen.

Het departement van Justitie heeft het denken over de vraag hoe het reclasseringswerk efficiënter ter hand genomen zou kunnen worden, krachtig gestimuleerd. Dit paste binnen het destijds gevoerde overheidsbeleid dat eveneens gericht was op verhoging van doelmatigheid. Het kabinet-De Jong dat in april 1967 was aangetreden zag zich geconfronteerd met een aantal problemen, waaronder forse stijging van publieke uitgaven, loonkosten en inflatie²⁴⁰. Bij ongewijzigd beleid zouden de uitgaven sneller groeien dan het nationaal inkomen²⁴¹. Er moest worden bezuinigd. De overheid lichtte de gehele rijksdienst door, op zoek naar mogelijkheden tot verhoging van de efficiency. Het was logisch dat door de overheid gesubsidieerde instellingen, waaronder de reclassering, hun steentje aan verhoging van de doelmatigheid moesten bijdragen²⁴². Op het departement groeiden de zorgen over de gang van zaken binnen de reclassering. De situatie dat afdelingen van reclasseringsinstellingen onafhankelijk van elkaar werkten, was voor verbetering vatbaar, zo vond men op het departement. De afzonderlijke, relatief kleine reclasseringsbureau's, waren steeds minder in staat om tegemoet te komen aan de nieuwe eisen van het werk. Een nieuwe schaalvergrotingsoperatie lag in de rede²⁴³.

In een onderhoud dat genootschapsvoorzitter R. Rijksen in maart '68 had met de secretaris-generaal van het departement van Justitie, vroeg hij of het ministerie bereid zou zijn om aan een noodzakelijke en aanmerkelijke uitbreiding van het aantal reclasseringsambtenaren mede te werken, indien de instellingen door nieuwe samenwerkingsverhoudingen tot meer efficiency zouden kunnen geraken²⁴⁴. Het Ministerie van Justitie erkende dat personeelsuitbreiding door de toegenomen omvang van het werk noodzakelijk was, maar de resultaten van het organisatieonderzoek reclassering maakten de onderhandelingspositie van justitie bij het

238 Genootschapsvoorzitter R. Rijksen rekende voor dat voor een optimale taakvervulling het aantal beroepskrachten verdubbeld zou moeten worden. Zie: toespraak Rijksen, dd. 8-6-1968.

239 Inv. nr 560: notulen vergadering grote directeurenclub, dd. 10-1-1966. Zie hierover ook de brief van M.E. Tjaden aan de directeurenclub, dd. 29-11-1966, waarin hij de in de directeurenclub gemaakte afspraken bevestigde.

240 Deze coalitie tussen VVD en confessionele partijen was het einde van de Rooms-rode coalitie. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering*, p. 11, zag de Tweede-Kamerverkiezingen van 1967 als het keerpunt van de Verzuiling, nu de verkiezingen een einde maakten aan een halve eeuw pacificatiepolitiek. Het einde van de pacificatiepolitiek maakte het mogelijk om de - in verband met de verzuiling noodzakelijke - ondoelmatige organisatiestructuur van het maatschappelijk middenveld, kritisch te beschouwen.

241 Woltjer, *Recent verleden*, p. 376.

242 SR-CRS, inv. nr. 28, bijlage bij 40e vergadering Sectie Reclassering, dd. 23-10-1968: verslag van de bespreking tussen de Minister van Justitie en de voorzitters en secretarissen van de grote reclasseringsinstellingen, dd. 11-6-1968 ('11-juni-bespreking').

243 *Overzicht betreffende de reclassering, de psychopatenzorg en de gratie over de jaren 1961-1968* Ministerie van Justitie ('s-Gravenhage 1970), p. 13.

244 Verslag '11-juni-bespreking'.

Ministerie van Financiën er niet beter op²⁴⁵. De uitkomst van het OOR vormde aldus aanleiding voor het departement van Justitie om bij de instellingen aan te dringen op een bundeling van krachten. Samenwerking tussen de instellingen moest leiden tot een zo doelmatig mogelijke opvang van de werkvermeerdering. Daarnaast was samenwerking gewenst, omdat een aantal meer fundamentele problemen, voortvloeiend uit de relaties die de reclassering had met strafrechtspleging enerzijds en maatschappelijk werk anderzijds, niet door iedere instelling afzonderlijk kon worden opgelost²⁴⁶.

In juni 1968 had hierover voor de eerste maal een gedachtenwisseling plaats tussen de instellingsbesturen en de Minister van Justitie, C.H.F. Polak²⁴⁷. Het departement had begrip voor de bij een aantal instellingen levende bezwaren tegen intensieve samenwerking, maar het vond dat de overheid:

'(..) vanuit haar verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van een zo goed mogelijk reclasseringsapparaat in Nederland, - welke verantwoordelijkheid mede betrokken is op die voor het bevorderen van een goede strafrechtspleging - aan de efficiency die in deze samenwerking gevonden kan worden, niet zonder meer [kan] voorbijgaan'²⁴⁸.

De minister wees er op dat de overheid voor de komende jaren slechts over beperkte middelen kon beschikken, waardoor slechts in beperkte mate tot uitbreiding van personeel kon worden overgegaan. Het functioneren van de overheid en de door haar instandgehouden instellingen was, bij schaarste van middelen, afhankelijk van efficiency. Voor de reclassering zou dit neerkomen op 'betere hulp aan meer reclassenten, bij in aantal gelijkblijvend personeel en een zakelijker basis waarop uitbreiding van personeel kan worden gevraagd'²⁴⁹.

Noordwijk 1968

De juni-bespreking met de minister werd op 11 en 12 oktober 1968 gevolgd door een conferentie in Noordwijk, waaraan de besturen van de instellingen en vertegenwoordigers van het departement van Justitie deelnamen. Nagegaan werd welke wijze van samenwerking tussen de instellingen mogelijk was en op welke wijze daaraan vorm zou moeten worden gegeven. Men dacht aan een fusie, een federatieve vorm, een soort coalitiemodel of aan *ad hoc* samenwerkingsprojecten. Binnen de reclassering bestonden hierover uiteenlopende gedachten. Het Leger des Heils wees een federatief verband en ook een fusie van de hand. Over coalitievorming kon eventueel gesproken worden, maar verder wilde het Leger niet gaan. Afgezien van de religieuze denominatie van zijn werk, achtte het Leger zijn reclasseringsactiviteiten te zeer verweven met de andere vormen van maatschappelijke dienstver-

245 Inv. nr. 560: notulen vergadering grote directeurenclub, dd. 17-4-1968.

246 MvT justitiebegroting 1970, p. 12. Wanneer iedere instelling zelfstandig positie zou kiezen in de doelstellingendiscussie dan zou dit op z'n minst een ernstige belemmering hebben gevormd voor de ontwikkeling van de reclassering. Zie ook bijl. handd. TK 1968-1969, kamerstukno. 9800, hoofdstuk VI (Justitiebegroting), nr. 2 (MvT), p. 10.

247 Jaarverslag PCRv 1968, p. 8 en verslag '11-juni-bespreking'.

248 *Overzicht betreffende de reclassering, enz. over de jaren 1961-1968*, p. 14.

249 Verslag '11-juni-bespreking'.

lening die het verzorgde. Ook de Meijersvereniging was aanvankelijk niet bereid tot verdergaande samenwerking. In verband met het specialistische karakter van het sociaal psychiatrisch reclasseringswerk wilde de Meijersvereniging niet verder gaan dan de toezegging, dat andere instellingen bij haar om hulp konden komen indien daartoe in concrete gevallen aanleiding was. De PCRV zag haar levensbeschouwelijke grondslag als belemmering voor een algemene fusie. Wel voelde de PCRV voor een federatief verband waarin samenwerking voor wat betreft *public relations*, loonadministratie, opleiding en onderzoek mogelijk was. Het Genootschap en KRV waren beiden voor fusie. De woordvoerder van het Genootschap zei niet te kunnen begrijpen:

'(..) hoe een geestelijke grondslag voor het werk van zodanige invloed kon zijn dat hieruit een verschil in doelstelling voortvloeit'.

De vertegenwoordiger van de KRV geloofde zelfs niet meer in het particuliere karakter van de reclassering:

'Wat in de reclassering gebeurt is niets anders dan het uitvoeren van de wet, door ambtenaren (..)'.²⁵⁰

De instellingen vonden elkaar uiteindelijk in de slotverklaring van de Noordwijkconferentie, waarin de noodzaak van intensiever samenwerking dan tot dan toe in VvRI-verband had plaatsgevonden, werd geformuleerd. Op een zestiental punten zouden de mogelijkheden tot meerdere samenwerking onderzocht gaan worden²⁵⁰. Genootschap en KRV wilden verder gaan dan de federatieve samenwerkingsvorm en zagen een fusie het meest voor de hand liggen. Deze stellingname zette kwaad bloed bij de PCRV. Laatstgenoemde instelling zocht toenadering tot de afdeling reclassering van het Leger des Heils, teneinde de mogelijkheden tot nauwere samenwerking vanuit dezelfde levensbeschouwelijke achtergrond te onderzoeken. In het voorjaar van 1969 bereikten beide instellingen daarover een accoord. Zij verklaarden zich in principe bereid tot samenwerking 'met behoud van ieders eigen doelstelling', voorzover dat de hulpverlening aan de cliënt ten goede zou komen²⁵¹. Daarmee keerden Leger en PCRV zich tegen de stellingname van Genootschap en KRV²⁵².

In het volgende hoofdstuk zullen de toenemende samenwerking en de daaruit voortvloeiende fusie als een aparte episode worden besproken. Hier heb ik slechts willen wijzen op de aanzetten tot een nieuwe schaalvergrotingsoperatie, die kwamen op een moment dat de professionalisering zijn voltooiing had bereikt. De samenwer-

250 Jaarverslag PCRV 1968, p. 3-8. Inv. nr. 560: notulen vergadering grote directieclub, dd. 5-11-1968. Inv. nr. 1627: aantekeningen van H. van den Berg ter voorbereiding op de conferentie in Noordwijk, 11 en 12 oktober, suggereren dat aan de Noordwijkconferentie vooral het niet-functioneren van de VvRI als orgaan van samenwerking ten grondslag lag, naast onduidelijkheid over de plaats van de reclassering in de strafrechtspleging. In inv. nr. 561: notulen vergadering grote directieclub, dd. 9-1-1969, wordt gesteld dat de directie van de instellingen een eigen positie binnen de VvRI zouden behoren te krijgen, om zo het mandaat van de VvRI opnieuw te funderen.

251 Jaarverslag VvRI 1968-1969, p. 16 en jaarverslag PCRV 1969, p.3.

252 Maris, *Tussen roeping en beroep*, p. 90.

king, en daarmee de slechting van de levensbeschouwelijke barrières tussen de instellingen, was het sluitstuk van het in dit hoofdstuk beschreven professionaliseringsproces.