

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.

Derde deel

5. De terugtrekende overheid, identiteitsdiscussie en fusie (1968-1976)

Onder de werking van de Reclasseringsregeling 1947 onderging de reclassering een ongekende uitbouw en professionalisering. De banden tussen overheid en particulier initiatief werden flink aangehaald. De eerste tien jaren dat de Reclasseringsregeling 1947 van kracht was, kenmerkten zich door de toenemende inzet van ambtenaren in zowel de voorlichting als de nazorg. De vrijwilliger verdween langzaam maar zeker van het toneel en ook in de zeggenschapsverhoudingen tussen besturen en uitvoerend personeel trad een verschuiving op, in die zin dat uitvoerend werkers meer bevoegdheden naar zich toetrokken. De instellingen streefden naar schaalvergroting door middel van reductie van het aantal afdelingen. Instream van bezoldigde krachten, deskundigheidsbevordering en schaalvergroting werden door het departement gestimuleerd. Sturing vanwege de overheid, rechtstreeks of via de publiekrechtelijke reclasseringsraden, werd door de instellingen geaccepteerd. Aan het einde van de jaren vijftig is een caesuur waarneembaar. Vanaf dat moment kwam de relatie tussen departement en particuliere reclassering in toenemende mate onder druk te staan. In het vorig hoofdstuk ben ik uitgegaan van het professionaliseringsproces als noodzakelijke *voorwaarde* voor de discussie over de plaats van de reclassering ten opzichte van strafrechtspleging en departement. Binnen het professionaliseringsproces onderscheidde ik drie aspecten die aan deze discussie hebben bijgedragen. In de eerste plaats veranderde de visie op het werk zelf. De maatschappelijk werkers wilden zoveel mogelijk volgens hun eigen professionele inzichten werken. Dit kwam, kort gezegd, hierop neer dat zij een vertrouwensbasis met hun cliënt nodig achtten, hetgeen moeilijk was te rijmen met de justitiële taken van de reclassering. Dit had tot gevolg dat een bezinning moest plaatsvinden ten aanzien van de positie van de reclassering *binnen* de strafrechtspleging. De veranderende visie op de hulpverlening maakte dat de doelstelling van de reclassering zich uitbreidde ten opzichte van de meer enge departementale doelstelling. Het departement heeft getracht deze verbreding binnen de grenzen van het redelijke te houden. In de tweede plaats veranderde de samenleving als geheel, hetgeen zijn weerslag had op de reclassering. Het feit dat reclasserders hun opleiding hadden genoten aan sociale academies, maakte de reclassering receptief voor de idealen van de jaren zestig, met bijbehorende kritische houding tegenover gezagsdragende instituties. In de derde plaats deed de professionalisering een behoefte aan professionele autonomie ontstaan, op een moment dat de oorspronkelijke argumenten voor het particuliere karakter van de reclassering hun geldigheid hadden verloren. Het particuliere karakter van de reclassering moest opnieuw worden gefundeerd, nu de gedachte van 'soevereiniteit in eigen kring' vervangen was door een professionele opvatting over het werk. Naast de drie facetten van professionalisering als randvoorwaarden, gaf ik aan dat de hoge werkdruk en de scheefgroeiende verhou-

ding tussen voorlichting en nazorg concrete aanleidingen vormden voor de bezinning.

Moest de reclasseringswerker zijn loyaliteit leggen bij de strafrechtspleging of juist bij de reclassent? Deze vraag stond centraal in de - grotendeels intern gevoerde - identiteitsdiscussie, die haar hoogtepunt beleefde in de periode die door dit hoofdstuk wordt bestreken. Nagegaan zal worden, welke stellingnames mogelijk waren in dit debat. De discussie beïnvloedde de relatie met het departement. Later mengde ook de magistratuur zich in dit debat. Duidelijk zal worden dat de vraag naar de plaats van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging alle overige kwesties op reclasseringsgebied (met name natuurlijk de fusie) beïnvloedde. De omschakeling van een levensbeschouwelijk naar een professioneel fundament van het reclasseringswerk kan als een paradigmaverandering worden opgevat die een toestand van anomie creëerde. Binnen de reclassering werd gezocht naar een nieuwe benaderingswijze van waaruit de grondslagen van het werk en de relatie met de overheid opnieuw moesten worden vastgesteld. Overigens was deze herijkingsoperatie ten tijde van de oprichting van de Algemene Reclasserings Vereniging (ARV) in 1976 nog lang niet ten einde. In de tweede en derde paragraaf zal aandacht worden geschonken aan de departementale beleidsomslag ten aanzien van de particuliere reclassering. In hoofdstuk vier werd duidelijk dat het departement de plaats van de reclassering als onderdeel van de strafrechtspleging trachtte te conserveren door de reclasseringsraden ten opzichte van de instellingen een sterkere positie te geven. In feite probeerde het ministerie het oude, sturende beleid uit de wederopbouwperiode voort te zetten. Tussen 1965 en 1969 lijkt het departement toe te geven aan de instellingen, in zoverre dat het de professionaliteit van de instellingen moest erkennen. De oppositie die de instellingen voerden tegen overheidsbemoeienis, wierp vruchten af, zo valt af te leiden uit de Reclasseringsregeling 1970. De reclasseringsraden verloren hun leidinggevende en controlerende positie; de verantwoordingsplicht van de instellingen tegenover de publiekrechtelijke raden werd vervangen voor een systeem van interne rapportage. Ten aanzien van de fusie wil ik in paragraaf vier duidelijk maken dat ook deze het gevolg was van de professionalisering. Dit blijkt - behalve uit het in het vorige hoofdstuk besproken proces van professionele ontzuiling - vooral ook uit de gelegenheidscoalitie tussen departement en uitvoerend werkers om de fusie tot stand te brengen. De reclasserders aan de basis hebben doelbewust gefungeerd als katalysator van het fusieproces. Door aan te sturen op fusie bewerkstelligden zij de hegemonie van professionele over levensbeschouwelijke opvattingen ten aanzien van het reclasseringswerk. In de laatste paragraaf zal het fusie-proces zelf worden besproken, waarbij de nadruk komt te liggen op de wijze waarop de identiteitsdiscussie van invloed is geweest op de totstandkoming van de ARV. De reclasseringsdoelstelling van de ARV was een compromis, waarmee het departement aanvankelijk niet accoord kon gaan, nu dit te zeer afweek van de traditionele doelstelling van de reclassering. Desondanks denk ik dat de uiteindelijke doelstelling van de ARV onder de gegeven omstandigheden het maximaal haalbare was voor de particuliere reclassering. Uiteindelijk werd de verantwoordelijkheid voor keuzes ten aanzien van het in de identiteitsdiscussie gecreëerde spanningsveld tussen hulpverlening en strafrechtspleging gelegd binnen het uitvoerend werk.

1. Identiteitsdiscussie over hulpverlening en justitiële taken

De reclassering worstelde met haar identiteit¹. Men had er moeite mee dat de reclassering in feite een organisatie was die, zij het op subtielere wijze dan strafrechtspleging of gevangeniswezen, probeerde weer 'nette burgers' te maken van delinquenten². Als gevolg van de professionalisering leken maatschappelijk werk en strafrechtspleging antipoden te worden. Het strafrecht zou primair gericht zijn op bescherming van de samenleving, terwijl het maatschappelijk werk zich met hulpverlening aan het individu bezighield. Voor de reclasseerder was dit, met name in de voorlichtingssituatie, een bron voor beroeps-ethische conflicten³. De door de professionals gecreëerde antithese tussen hulpverlening en strafrechtspleging bleek uit de opvatting dat de op vertrouwen gebaseerde hulprelatie tussen maatschappelijk werker en cliënt nooit te realiseren zou zijn in de door structurele ongelijkheid gekenmerkte machtsverhouding tussen de cliënt en de organen van strafrechtspleging. De fundamentele discussie die hieruit voortvloeide, ging over de vraag of de reclassering nu al of niet (mede) als orgaan van strafrechtspleging moest worden beschouwd. *Grosso modo* waren in het vraagstuk rond de reclasseringsidentiteit drie stromingen te onderscheiden.

De eerste stroming bestond uit aanhangers van een radicale opvatting. Zij vonden dat een reclasseringsambtenaar alleen dan in overeenstemming met de eisen van zijn beroepsethiek kon werken, indien de relatie met justitie verbroken zou worden. Het primaat van de reclasseringstaken moest bij de hulpverlening aan en welzijnsbevordering van de individuele cliënt worden gelegd. Vanuit dit perspectief trad het strafrechtelijk systeem slechts op als leverancier van cliënten. De doelstelling van de reclassering behoorde een geheel eigen karakter te hebben dat, volstrekt onafhankelijk van de strafrechtspleging, vanuit het maatschappelijk werk moest worden geformuleerd. Deze doelstelling kon zelfs contrair zijn aan die van het strafrecht. Reclassering was niet een aanvulling op het strafrecht, maar behoorde daarop een correctie te zijn. Binnen de relatie die de hulpverlener met de reclassent aanging, kon van dwang geen sprake zijn⁴. In de beroepsuitoefening hadden de aanhangers van de 'anti-justitiële' gedachte de neiging het justitiële aspect van hun werk sterk te relativiseren⁵. Zij richtten hun blik in de eerste plaats op andere instellingen van (algemeen) maatschappelijk werk⁶. *In extremis* zou naar opheffing van de reclassering als afzonderlijke organisatie dienen te worden gestreefd, nu een keuze tussen strafrechtspleging en maatschappelijk werk niet te maken was. Zij

1 Snel, *Helpen (z)onder dwang*, p. 62 vond in 1971 dat bijna de helft (47,6%) van de reclasseringsambtenaren van mening was dat zij zich in een rolconflict bevond, omdat de belangen van cliënt en justitie onverenigbaar zouden zijn.

2 *Ibidem*, p. 9. Zie ook de in de inleiding weergegeven opvattingen van R.J.M. Ros.

3 Inv. nr. 1043: samenvatting van gesprek tussen vertegenwoordigers van de reclassering met de Vaste Commissie voor Justitie van de Tweede Kamer, dd. 23-12-1970.

4 Snel, *Helpen (z)onder dwang*, p. 62 rapporteert dat 48,2% van de reclasseerders zich solidair met de cliënt voelde.

5 De helft der reclasseerders vond dat de binding met justitie een belemmering was om zich onafhankelijk op te stellen; 65,4% wilde dat de reclassering een zelfstandig, onafhankelijk van justitie werkend, hulpverlenend orgaan zou worden. Zie: Snel, *Helpen (z)onder dwang*, p. 62.

6 Jaarverslag KRV 1971, p. 28 e.v.

zou deel moeten gaan uitmaken van het algemeen welzijnswerk. Het departement van Justitie zou de vervaardiging van voorlichtingsrapportage aan een eigen dienst moeten opdragen⁷. Deze visie was mede ingegeven door de gevoeligheid voor onrechtvaardige maatschappij-structuren die door het strafrecht in stand werden gehouden⁸. Naast Kempe was ook de criminoloog G. Snel een prominent vertolker van deze kritische visie. Het was hun bedoeling dat door een versmelting van de reclasering met het algemeen maatschappelijk werk:

'(..) de zogenaamde kriminaliteit (of de personen die daarvan verdacht worden) zodanig in de maatschappij [zou worden] opgevangen dat strafrechtelijk optreden zoveel mogelijk onnodig wordt'⁹.

De aanleiding tot het contact met de cliënten behoorde niet in de behoeften van het strafrechtelijk systeem te worden gezocht:

'In dit kader zijn delikten geen vereiste meer om hulp te verkrijgen; hoogstens een symptoom van achterliggende, diepergelegen structurele en maatschappelijke problemen en tekorten'¹⁰.

Anderen namen juist het feit dat de reclasering zich op justitiëel terrein bewoog tot uitgangspunt. Het strafrecht was hun werkerrein. Zij redeneerden dat afschaffing van het strafrecht voorlopig nog niet aan de orde zou zijn. De reclaseringsdoelstelling moest gelieerd zijn aan de doelstellingen van het strafrecht. Justitie en reclasering hadden gemeenschappelijke doelstellingen. Het primaire doel van de reclasering behoorde dan ook te zijn, het goed laten functioneren van de justitiabele binnen het strafrechtelijk systeem en ervoor te zorgen dat deze niet recidiveerde. De identiteit en doelstelling van de reclasering moesten worden gezocht in een loyale houding tegenover de strafrechtspleging¹¹. De doelstelling van de hulpverlening aan justitiabelen was speciale preventie. In tegenstelling tot aanhangers van de eerste stroming beperkten zij hun (mildere) kritische blik op het functioneren van het strafrecht en richtten zij deze niet op de samenleving als geheel. Loyale medewerking aan de strafrechtspleging werd hier met geheel andere argumenten verdedigd dan tijdens de verzuiling. Deze groep benadrukte het verschil tussen reclasering en algemeen maatschappelijk werk, door te wijzen op het bijzondere karakter van hun werk, dat als gevolg van de betrokkenheid bij de strafrechtspleging bestond¹². De dwang die het werken in justitieel verband met zich meebracht, leidde echter niet tot een principeel verschil met andere vormen van hulpverlening, nu volstreekte vrijheid ook daar een fictie was. Binnen zekere grenzen

7 In deze zin: Kempe, 'Het een of het ander', p. 195. Zie ook: Fokkens, 'Doelstellingen van reklassering', p. 81.

8 Van de reclaseringssambtenaren was 88,8% van mening dat de reclasering te weinig deed aan de aanpak van structurele oorzaken van criminaliteit. Zie Snel, *Helpen (z)onder dwang*, p. 63.

9 Bert Snel, 'Alternatieven voor de Nederlandse reclasering', *Proces* (1975) 14-17, p. 15.

10 *Ibidem*, p. 16.

11 Van de reclasseerders vond 59,6% dat de reclasering er niet alleen was in het belang van de cliënt, maar ook om de maatschappij beter te beschermen. Zie: Snel, *Helpen (z)onder dwang*, p. 63.

12 Jaarverslag KRV 1971, p. 28 e.v.

hoefde enige mate van dwang geen belemmering te vormen voor een effectieve hulpverlening¹³.

Tussen deze uiteenlopende gezichtspunten was een grote middengroep, waarin de uitersten in vele nuances aanhang vonden¹⁴. Juist deze groep viel ten prooi aan twijfel over de identiteit van de reclassering, zodat met recht van een 'identiteitscrisis' kan worden gesproken¹⁵. De tussengroep probeerde de bestaande situatie tot uitgangspunt te nemen die bestond uit individuele hulpverlening in een justitieel werkveld. L.H.C. Hulsman¹⁶ drukte het zo uit dat de reclassering de brokken, veroorzaakt door strafrechtelijk optreden, door middel van de nazorg moest zien te herstellen en door middel van de voorlichting zoveel mogelijk moest zien te voorkomen. Hij merkte op dat de werkzaamheid van de reclassering binnen het justitieel kader in de praktijk, 'in het bijzonder was toegespitst op speciaal preventieve aspecten'¹⁷. Door de immanente tweeslachtigheid van het reclasseringswerk moest deze groep schipperen tussen hulpverlenings- en justitiële taken. De 'zwijgende meerderheid' was gebaat bij een compromis, waarin de reclassering een brug vormde tussen het strafrechtelijk systeem en de samenleving. Op een in mei 1975 te Den Bosch gehouden bijeenkomst koos meer dan tweederde van de honderd aanwezige ambtenaren voor dit 'brugmodel'¹⁸. Th. H. van Haaren, hoofdredacteur van het tijdschrift *Proces* en sinds 1953 secretaris van de Leeuwarder reclasseringsraad, betuigde zijn adhesie met deze tussenoplossing:

'Zo zijn er [...] aanwijzingen, dat rechterlijke macht en reclassering geen tegenspelers behoeven te zijn, maar vanuit hun eigen disciplines [...] zoeken naar samenwerking. Hulpverlening die er mede toe bijdraagt recidive te voorkomen is toch ook heel wat doelmatiger dan strafsoorten die het conflict tussen individu en maatschappij niet oplossen, maar wel de delinquent in een situatie brengen, die herhaling van misdrijf in de hand werkt'¹⁹.

Met het op gang komen van het fusieproces werd al snel duidelijk dat men, met het oog op vaststelling van de doelstelling van de op te richten reclasseringsvereni-

13 Fokkens, 'Doelstellingen van reclassering', p. 78-80.

14 Snel, *Helpen (z)onder dwang*, p. 63 vond dat 85,4% van de reclasseringsambtenaren van mening was dat zowel reclassering als justitie er belang bij hadden om recidive te voorkomen en te voorkomen dat de cliënt zo min mogelijk schade veroorzaakte (symbiose!); 83,7% vond dat reclassering kort te omschrijven was als dienstverlening aan cliënt, justitie en samenleving.

15 Jaarverslag KRV 1971, p. 28 e.v.

16 Lodewijk Henri Christiaan Hulsman (geb. 8-3-1923 te Kerkrade) studeerde in 1948 af in Leiden. Tussen 1949 en 1955 werkte hij op het Ministerie van Defensie, waarna hij overstapte naar het departement van Justitie. In 1963 werd hij hoogleraar strafrecht en criminologie aan de EUR. Hulsman is ondermeer voorzitter geweest van de KRV, van de werkgroep decriminalisering van de Raad van Europa. Hij was lid van het curatorium van de politie-academie en bestuurslid van de *Société Internationale de Défense Sociale* en de *Association internationale de droit pénale*.

17 L.H.C. Hulsman, 'Reclassering en strafrecht', *Menswetenschappen* (Amsterdam 1971) 64-79, p. 69 en 75, zag drie strafdoelen: conflictoplossing, generale en speciale preventie. De bijdrage van de reclassering aan realisatie van deze strafdoelen bleef beperkt doordat haar werkzaamheid vrijwel geheel bestond uit pogingen de schade, veroorzaakt door andere organen van strafrecht te herstellen.

18 Van Haaren, 'De reclassering in een veranderende samenleving', p. 429.

19 *Ibidem*, p. 431.

ging, uit de ontstane impasse moest zien te komen. De structureringsgroep die het fusieproces begeleidde, installeerde de 'commissie plaatsbepaling', die eind 1970 een discussienota uitbracht. Vervolgens kreeg de 'commissie identiteit' opdracht om op basis van die discussienota en de reacties daarop, te komen tot een herformulering van de identiteit van de reclassering²⁰. In maart 1972 verscheen het rapport *De identiteit van de reclassering*, waarin de hieromtrent bestaande verschillende denkbeelden werden geanalyseerd. Vastgesteld werd dat de doelstellingen van de reclassering zich als gevolg van de professionalisering hadden gewijzigd. De reclassering behoorde te worden gezien als een instantie met een 'geheel zelfstandige verantwoordelijkheid binnen de strafrechtspleging'. Justitie en reclassering waren *nevengeschikte partners*²¹. Uit de reacties die op de nota binnenkwamen, bleek dat eensgezindheid bestond over het belang van de band tussen particuliere reclassering en strafrechtspleging²².

Door te kiezen voor een plaats in de directe nabijheid van het strafrecht was de reclassering in staat om de strafrechtspleging kritisch te volgen. Voor het eerst werd deze 'maatschappij-kritische' doelstelling geëxpliciteerd als afzonderlijke taak van de reclassering. Vanuit een geheel nieuwe doelstelling en optiek wenste men de relatie met de strafrechtspleging in stand te houden²³. In de voorgaande periode, vanaf de eeuwwisseling, had de reclassering altijd loyaal meegewerkt aan verwezenlijking van speciaal preventieve doelstellingen. Vanuit de nieuwe oriëntatie werd beoogd zoveel mogelijk aandacht te geven aan de individuele belangen van de cliënt, onder meer door actief te streven naar een verdere humanisering, en waar mogelijk terugdringing, van het strafrecht²⁴. In paragraaf vijf zal aan de orde komen het feit dat het departement grote moeite had met de expliciete opname van 'sociale actie' als reclasseringsdoelstelling.

Reclasseringsidentiteit en voorlichtingsrapportage

De ethische spanning tussen functie (reclasseringsambtenaar) en beroep (maatschappelijk werker) kwam vooral naar voren in de voorlichtingsrapportage. Gaandeweg

20 Jaarverslag VvRI 1970. De identiteitscommissie werd op 24-2-1971 geïnstalleerd door de structureringsgroep.

21 Inv. nr. 1631: nota *De identiteit van de reclassering*, p. 4.

22 Inv. nr. 1631. De PCRv en de KRV stelden dat de reclassering zich van andere welzijnsinstellingen onderscheidde door de band die ze had met justitie. Ook de raden en de rijksreclasseringsambtenaren waren van mening dat de reclassering haar identiteit, doelstellingen en middelen ontleende aan het justitiële werkveld en de formele betrekkingen met departement en strafrechtspleging. Alleen de - niet meefuserende - CAD's stelden zich op het standpunt dat de reclassering te kampen had met een inconsistente identiteit, die verholpen zou kunnen worden door 'fusie met het algemeen welzijnswerk'.

23 P.A. Schaafsma, directeur van de SRI was van mening dat de reclassering onderdeel was van de strafrechtspleging. Zie: Th. Schouw, 'Mr P. Schaafsma: "Justitie vaak milder dan het grote publiek"', *KRI* (1974), nr. 4, p. 11. Pieter Anne Schaafsma (geb. 11-2-1941 te Leeuwarden) studeerde rechten aan de Vrije Universiteit. Tussen 1966 en 1970 was hij wetenschappelijk medewerker strafrecht aan de VU en bestuurslid van de PCRv. In november 1970 werd hij directeur van de PCRv. Aansluitend werd hij fusiecoördinator en vervolgens directeur van de SRI respectievelijk ARV tot februari 1978.

24 Fokkens, 'Doelstellingen van reclassering', p. 83. Zie ook: inv. nr. 672: reactie van de VvRI op de justitiebegroting 1972, dd. 21-10-1971.

werd in de rapporten, naast de gebruikelijke informatie over de persoon van de dader, meer aandacht besteed aan sociaal-psychische en sociale gedragsdeterminanten. Naar nieuw inzicht behoorde de voorlichting niet slechts te bestaan uit het leveren van allerhande gegevens betreffende de justitiabele, maar moest zij een totaalbeeld geven van betrokkene in zijn levenssituatie²⁵. Binnen de reclassering maakte de visie op het doel van voorlichtingsrapportage een dialectische ontwikkeling door. Aanvankelijk was voorlichting bedoeld om de rechterlijke macht zo adequaat mogelijk voor te lichten over de *persoon* van de dader. Later kwam hierop kritiek: de voorlichting moest geschreven worden in het belang van de dader. Volgens deze zienswijze verhielden objectieve voorlichting en hulpverlening zich tot elkaar als water en vuur. In de synthetische opvatting werd voorlichting begrepen als een onderdeel van de hulpverlening²⁶. Binnen de reclassering gingen stemmen op de voorlichtingsrapportage op te vatten als een 'sociale verdediging, zoals de advocaat de juridische verdediging op zich neemt'. De maatschappelijk werker behoorde in principe achter zijn cliënt te staan:

'(..) de reclassering [moet] zich aansluiten bij de belevingswereld van de man zelf. Dat kan erg ver gaan, zelfs zo ver dat je moet kiezen tegen justitie. Als de cliënt zegt: "Geen voorlichtingsrapport", dan moet je dat ook niet doen'²⁷.

De visie op voorlichting als vorm van hulpverlening en het feit dat in de voorlichtingsfase het perspectief verschoof van de persoon van de dader naar zijn omgeving, leidden in de optiek van de rechterlijke macht tot een afname van de bruikbaarheid van de voorlichtingsrapportage. Onder leden van de rechterlijke macht ontstond onvrede over de voorlichtingsrapportage, omdat deze niet meer in eerste instantie ten behoeve van de rechterlijke macht plaatsvond²⁸.

Met name de Haagse rechter prof. W.F.C. van Hattum ergerde zich aan de pogingen tot integratie van hulpverlening en voorlichting²⁹. De voorlichtingsopdracht in art. 147 WvSv was ondubbelzinnig en sprak in elk geval niet van hulpverlening, zo vond hij³⁰. De reclasseringsambtenaar moest een onpartijdig, onbe-

25 Inv. nr. 662: brief van het VvRI-bestuur aan de Minister van Justitie, dd. 5-5-1966.

26 Inv. nr. 672: VvRI-commentaar op de justitiebegroting 1971. De hulpverlening begon bij het eerste contact tussen verdachte en reclasseringsambtenaar. 'In dit continue proces vormden beslissingen van OM en rechter veelal een kunstmatige caesuur [...] met een niet zelden schadelijk effect'. Deze opvatting betekende overigens *en passant* een keuze voor het in één hand houden van voorlichting en nazorg.

27 L.J.F. Friederichs 'Reclassering en sociale rapportage in strafzaken', *Tijdschrift voor Maatschappelijk werk* (1971), p. 1 e.v. Het citaat is ontleend aan het interview met G. Snel in *KRI* (1975), nr. 2, p. 3-4.

28 Verslag '11-juni-bespreking'. Verschillende malen uitten officieren van justitie in hun requisitoiren, kritiek over de reclassering. Zie bijv: 'Justitie-officier verwijt reclassering onjuiste rapportage', *De Volkskrant*, 23-6-1970 en 'Inlichtingen geweigerd. Officier haalt uit naar reclassering', *De Volkskrant*, 21-5-1975.

29 W.F.C. van Hattum, 'De reclassering in Nederland gezien uit het oogpunt van de rechterlijke macht', *MvBR* (1968) 3-13, p. 7, 9. Zie voor een verslag van het optreden van Van Hattum bij de beëdiging van een reclasseringsambtenaar op 11-8-1970: W.F.C. van Hattum, 'Voorlichtingsrapportage', *MvBR* (1970) 212-213.

30 W.F.C. van Hattum, 'Gerechtsvoorlichting door de reclassering', *Nederlands Juristenblad* (1972) 637-647, p. 638.

vooroordeeld rapport schrijven. Naar zijn mening had de overheid een grote misgreep gedaan door het sociale academie-diploma voor reclasseringsambtenaren verplicht te stellen³¹. Hij wees er op dat, indien de ontwikkeling zich zou doorzetten, de reclassering bezig was haar eigen graf te graven, waaraan hij toevoegde: 'En dat is misschien ook wel de bedoeling van het streven van de avant-gardisten in de reclassering'³².

Ook op het departement groeide de zorg over het functioneren van de reclassering³³. De hoofdafdeling reclassering kreeg klachten dat maatschappelijk werkers zich weinig aan de reclasseringsraden gelegen lieten liggen en dat de rijksreclasseringsambtenaren 'gefrustreerd moesten toezien hoe de particuliere clubs hun eigen ordeloze gangetje gaan'. Op reclasseringsinspecteur Goedemans maakte de particuliere reclassering een chaotische indruk:

'Als relatieve buitenstaander krijg je de indruk "ze doen maar". Rapporten komen te laat; het Openbaar Ministerie is in het algemeen niet ontevreden maar er komen toch regelmatig klachten over de kwaliteit van voorlichtingsrapporten. Ze zijn onjuist, summier, eenzijdig of getuigen van ondeskundigheid. [...] Dat soort dingen komt de laatste jaren teveel voor, waardoor de rechterlijke macht en het O.M. hun reserves krijgen. Soms spreekt er uit een rapport een zodanige identificatie met de delinquent, dat de zorgvuldigheid op de tocht komt te staan'³⁴.

Duidelijk is dat de oriëntatie van de reclassering verschilde van die van de rechterlijke macht en dat die kloof gedicht moest worden³⁵. Naar aanleiding van het artikel van Van Hattum, dat exemplarisch was voor de stemming binnen de rechterlijke macht, riepen instellingsdirecteuren samen met staatssecretaris K. Wiersma op tot een dialoog tussen reclassering enerzijds en staande en zittende magistratuur anderzijds, waarin de visies op de voorlichtingsrapportage besproken moesten worden³⁶. De basis voor de gesprekken werd - naast het artikel van Van Hattum -

31 Van Hattum, 'Gerechtsvoorlichting', p. 639.

32 *Ibidem*, p. 642-643.

33 Inv. nr. 1895, brief van de directie TBR en Reclassering aan de voorzitter van de reclasseringsraad Amsterdam, dd. 6-8-1975, geeft uiting aan de departementale verontrusting. Het departement stelde dat de reden waarom de reclassering van maatschappelijk werkers gebruik maakte, was gelegen in het feit dat de strafrechtspleging niet zonder gedragswetenschappelijke inzichten kon.

34 Geciteerd in *KRI* (1975), nr. 10, p. 5. In de brief aan de Amsterdamse reclasseringsraad (inv. nr. 1895) stelde Goedemans: "'Pleidooien" voor de verdachte maken de reclassering alsmede de door haar uitgebrachte rapporten ongeloofwaardig, evenals daarin opgenomen opmerkingen over "de kapitalistische maatschappijstructuur", waarvan de verdachte dan de dupe zou zijn. Daargelaten de vraag of dergelijke conclusies in bepaalde gevallen gegrond kunnen zijn, kunnen noch de verdachte, noch de rechterlijke macht met dergelijke opmerkingen ook maar iets beginnen'.

35 Aldus vooral Van Hattum in een aantal artikelen in *Proces*. Zie ook J.M. van Bemmelen 'Het Genootschap' op 12 november 1823 opgericht' *Proces* (1973) 217-229, p. 228. Zeer helder is deze controverse beschreven door A. v.d. Feen. in *Proces* (1971), p. 3 en *Proces* (1969), p. 11 en 69.

36 Dat het artikel van Van Hattum de stemming juist weergaf, wordt ook gesteld in inv. nr. 1826: *Rapport van de begeleidingscommissie inzake aanvragen van voorlichtingsrapporten* ('s-Gravenhage juni 1976), p. 5-8, 18. Op de rapporten van de Commissie Moons die zich bezighield met de verhouding tussen reclassering en magistratuur, kwam een aantal reacties vanuit de magistratuur binnen waarin de wenselijkheid van onderbrenging van de voorlich-

gevormd door de discussienota's van de commissie-Moons³⁷ over de relatie tussen rechterlijke macht en reclassering³⁸. In een reactie op de nota's van de commissie-Moons, gaf de VvRI te kennen dat de reclassering 'verzoeken' om voorlichtingsrapporten vanuit de rechterlijke macht steeds honoreerde, in een sfeer van 'horizontaliteit en kollegialiteit'. Bij de opstelling van het rapport echter, vermeldde de maatschappelijk werker steeds datgene wat toelaatbaar was voor zijn cliënt. Andermaal werd benadrukt dat er géén scheiding bestond tussen voorlichting en hulpverlening en dat reclasseringsinterventie een continu proces was, waarin voorlichting en hulpverlening slechts temporeel van elkaar verschilden³⁹. De algemeen binnen het OM levende bezorgdheid over de neiging tot onderschikking van voorlichting aan hulpverlening kon niet worden weggenomen⁴⁰.

Afkondiging voorlichtingsstop

Voor een deel zijn de onvrede met en de rebellie tegen de voorlichtingsrapportage verklaarbaar uit het structurele personeelsgebrek dat de reclassering parten speelde. De instellingen verweten het ministerie dat het te weinig tegemoet kwam aan de behoefte aan meer personeel⁴¹. Deze kritiek was niet helemaal terecht. Er zijn wel degelijk pogingen ondernomen om de scheefgetrokken verhouding tussen voorlichting en nazorg te normaliseren, ook al ging het hierbij niet om structurele oplossingen⁴². Onaangenaam verrast was het ministerie over een schrijven dat de besturen van de reclasseringsinstellingen medio 1970 naar de afdelingen deden uitgaan - de 'rode-lijnbrief'-, waarin zij de ambtenaren machtigden:

'(..) om binnen het totaal van hun werkzaamheden prioriteit te verlenen aan de hulpverlening boven de rapportering'.

ting onder justitie werd bepleit. Hiermee zou objectiviteit in de rapportage zijn gewaarborgd.

37 C.M.J.A. Moons (geb. 30-5-1917) begon na voltooiing van zijn rechtenstudie in Nijmegen, zijn loopbaan in 1940 bij het openbaar ministerie. In 1961 werd hij benoemd tot advocaat-generaal bij de Hoge Raad. Vanaf 1965 was hij president van de Hoge Raad.

38 Bijlagen 2 en 3 van het *Rapport van de begeleidingscommissie inzake aanvragen van voorlichtingsrapporten*. Het eerste rapport dateert van 26-10-1971. De tweede nota van de commissie-Moons werd gepubliceerd in het februarinummer van *Proces* 1972. Van een historisch juiste opvatting getuigt de passage: 'De positie is niet die van "verlengstuk van de justitie" [...] De gedachte dat de reclassering een zodanig verlengstuk zou zijn is weliswaar door feitelijke ontwikkelingen ontstaan en bestaat nog, maar zij is niettemin onjuist. Ofschoon de wetgever in 1912 een beeld voor ogen stond waarbij de reclassering zowel hulp zou verlenen als gedragscontrole zou uitoefenen, is [...] dit laatste element [...] geschrapt. Dit overigens destijds zeer tot spijt van de reclassering. Enkele jaren later (1917) vonden de Minister van Justitie en de reclassering elkaar toch en accepteerde de reclassering de rol van 'gedragscontroleur'.

39 Inv. nr. 1826: VvRI-reactie op de tweede nota van de commissie-Moons, dd. 18-4-1974.

40 *Rapport van de begeleidingscommissie inzake aanvragen van voorlichtingsrapporten*, p. 15.

41 Jaarverslag PCRV 1969, p. 11.

42 In 1969 en 1970 was geld vrijgemaakt voor een formatie-uitbreiding met 25%. Rijksreclasseringsambtenaren kregen in 1969 opdracht om bij te springen in de voorlichtingsrapportage. Op bescheiden schaal kon de reclassering free-lance rapporteurs inzetten. Ook de ont-heffing - per 1-2-1970 - van de gedragsrapportage moest werkdrukverlichting brengen.

Dit betekende dat de ambtenaren slechts dat deel van hun werktijd met rapportage vulden dat overbleef na aftrek van de tijd die met hulpverlening was gemoeid⁴³. Minister C.H.F. Polak was hierover verbolgen. Het was hem bekend, zo schreef hij, dat het accent in de voorbije jaren meer dan gewenst op de voorlichting was komen te liggen, maar hij had zijn goede wil getoond. De afgekondigde maatregel achtte hij dan ook buiten proportie. Hij wees erop dat de besturen deze beslissing achter zijn rug om hadden genomen en dat de belangen van de justitiabelen geschaad zouden worden, wanneer de instellingen zich niet voldoende van hun voorlichtende taak kweten. De 'staking' in de voorlichting kwam op een moment waarop zich een daling in het aantal gedetineerden voltrok. De minister hield de instellingen voor dat die daling voor een deel was toe te schrijven aan de goede voorlichtingsrapportage. Door te volharden in de weigering om prioriteit te geven aan de voorlichting zouden de instellingen zichzelf in de vingers snijden⁴⁴.

Het incident rond de voorlichtingsstop is moeilijk op zijn merites te beoordelen. De opvatting van de reclassering over de voorlichting kenmerkte zich in deze periode vooral door ambivalentie, welke leek te worden versterkt door de vraag in hoeverre departement en rechterlijke macht zeggenschap hadden over de particuliere reclassering. Bevreemdend - en in schijnbare tegenspraak met de rode-lijnbrief - was dat, toen het departement aan OM en rechterlijke macht had verzocht om terughoudendheid bij aanvragen tot onderzoek 'naar de persoonlijkheid van de dader', de particuliere instellingen protesteerden. Ofschoon de reclassering zeer veel moeite had met de voorlichting en deze taak te zwaar vond, was het niet aan het departement om terughoudendheid in het aanvraagbeleid te bepleiten, aangezien voorlichting gelegenheid bood om al in de fase vóór de veroordeling met hulpverlening te beginnen⁴⁵. Bezien in het licht van de voorlichtingsstop lijkt deze redenering een gelegenheidsargument, waarmee slechts uitdrukking werd gegeven aan het gevoel dat het departement zich niet behoorde te bemoeien met reclasserings-aangelegenheden. Niet het departement, maar de reclassering zelf was de aangewezen instantie om oplossingen voor de scheve verhouding tussen voorlichting en nazorg te vinden.

Departementale visie op de plaats van de reclassering

De oorzaak van de omstandigheid dat de particuliere reclasseringsdoelstelling vanaf het einde van de jaren vijftig geleidelijk minder overeenstemming met de departementale reclasseringsdoelstelling ging vertonen, lag in ontwikkelingen binnen het particulier initiatief. Het departement zelf was veel stabielier in zijn opvattingen en hield vast aan de oorspronkelijke plaats van de reclassering binnen de straf-

43 Inv. nr. 561: notulen vergadering kleine directeurenclub, dd. 12-3-1970.

44 Inv. nr. 1443: circulaire van de Minister van Justitie aan de reclasseringsraden, dd. 4-6-1970. Zie ook inv. nr. 1604: de reactie van VvRI-voorzitter H. Kuijper, aan de Minister van Justitie, dd. 2-7-1970, waarin hij erkent dat bij de vaststelling voor de richtlijnen voor de beperking van de voorlichtingsrapportage, fouten zijn gemaakt, onder meer door het departement buiten de bespreking te houden.

45 Inv. nr. 672: VvRI-commentaar op de justitiebegrotingen 1970 en 1971.

rechtspleging door de reclassering te blijven zien als orgaan van strafrechtspleging⁴⁶. Reclassering en strafrechtspleging onderhielden volgens het ministerie een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie⁴⁷. Volgens het departement kwam het identiteitsvraagstuk in globale trekken hier op neer dat twee opvattingen ten aanzien van de gerichtheid van de reclasseringshulpverlening mogelijk waren. In de eerste opvatting richtte hulpverlening zich op de gehele sociale problematiek van reclassenten. Strafrechtelijke interventie was slechts de min of meer toevallige aanleiding om met de hulpverlening te beginnen. Uit deze visie vloeide een bredere doelstelling voort, die leidde tot grensvervaging met de werkterreinen van instellingen van welzijnszorg. Volgens de andere opvatting was hulp gericht op de problemen die voortvloeiden uit het justitieel ingrijpen. In dit geval was het contact met het justitiële apparaat niet slechts de aanleiding, maar tevens uitgangspunt van het werk. Deze zienswijze had de voorkeur van het departement⁴⁸.

Reclasseerders koesterden vooral bezwaren tegen het dwangmatige karakter van de relaties die men in het kader van de VV en VI aanging, alsmede tegen de openheid die in de voorlichtingsrapportage door justitiële instanties van hen werd verlangd. Herhaaldelijk wees het departement er op dat aan maatschappelijk werk in justitieel verband bijzondere eisen werden gesteld. Deze eisen brachten met zich mee dat een aantal leidende principes van het maatschappelijk werk, zoals vrijwilligheid en beslotenheid van de relatie tussen maatschappelijk werker en cliënt, niet zonder meer van toepassing konden zijn. In een gesprek tussen staatssecretaris K. Wiersma en de Nederlandse Vereniging van Maatschappelijk Werkers (NVMW) in 1970, stelde eerstgenoemde dat de discrepantie tussen beroepsopvatting en functievervulling een probleem was dat de reclassering zelf had opgeworpen. Hij erkende dat er verschillen waren tussen maatschappelijk werkers die binnen justitieverband werkten en daarbuiten. Wiersma voegde daar evenwel aan toe dat de functie van de reclasseerder duidelijk omschreven was in de wetgeving. Van NVMW-zijde werd daartegenover gesteld dat de kennis en vaardigheden van de maatschappelijk werker waren ingebed in een mens- en maatschappijvisie. Indien de overheid binnen het strafrecht van de diensten van maatschappelijk werkers gebruik wenste te maken, dan moest deze visie op mens en samenleving voor lief worden genomen. In feite propageerde de NVWM een *package deal*, waarin maatschappelijk werkers diensten verleenden aan de strafrechtspleging, en de straf-

46 Verslag '11-juni-bespreking'. Zie ook: inv. nr. 218: circulaire van Staatssecretaris van Justitie K. Wiersma, dd. 10-6-1970, over samenwerking tussen kinderbescherming, reclassering en gevangeniswezen. Het departement had geen boodschap aan de groeiende behoefte van de instellingen aan een zo groot mogelijke autonomie, concludeerde genootschapsmedewerker M. van Engelen in zijn brief van 3-9-1970 aan C.J.J. Laken, directeur van het NBvR, naar aanleiding van deze circulaire.

47 Inv. nr. 1043: departementale notitie ten behoeve van het overleg met vertegenwoordigers van de reclasseringsverenigingen, dd. 22-6-1970 en inv. nr. 568: verslag.

48 Mocht het nodig zijn dan kon altijd nog worden verwezen naar gespecialiseerde welzijnsinstellingen, zo werd gesteld in bijl. handd. TK 1972-1973, kamerstukno. 12 000, hoofdstuk VI (Justitiebegroting 1973), nr. 2 (MvT), p. 15-16.

rechtspleging op haar beurt maatschappelijk werkers kon betrekken onder voorwaarde dat hun beroepsopvattingen werden gerespecteerd⁴⁹.

Het departement realiseerde zich wel dat de problemen die de emancipatiewens van de reclasseringsambtenaren met zich meebracht om een oplossing vroegen, teneinde het inmiddels reëel geworden gevaar van een scheuring tussen reclassering en strafrechtspleging te bezweren⁵⁰. Hierbij werd gedacht aan een vernieuwing van de reclasseringsraden. De raden moesten de - onontkoombare - integratie tussen maatschappelijk werk in justitieel verband en de samenwerking in regionaal verband met andere vormen van sociale dienstverlening gaan begeleiden⁵¹.

Op het Ministerie van Justitie hoopte men dat de uitkomst van het debat een keuze voor behoud van aansluiting bij het strafrecht zou zijn, hetgeen in zijn optiek ook mede in het belang van de justitiabele was⁵². De instellingen werden er van departementszijde aan herinnerd dat de reclassering qua organisatie en ontwikkeling in het verleden veel profijt had gehad van haar bereidverklaring om, door middel van voorlichting en 'toezicht', een andere bejegening van de delinquent door justitie mogelijk te maken. De reclasseringsdoelstelling van hulpverlening aan de delinquent had 'mede dankzij formele banden met justitie vorm en inhoud gekregen.' De boodschap vanuit het departement was dat de reclassering het nest waaruit ze was voortgekomen, niet mocht verloochenen. Uitdrukkelijk werd gesteld dat de reclassering zo belangrijk was geworden voor de strafrechtspleging dat beide in elkaars nabijheid moesten (blijven) functioneren. Rechter, OM en gevangeniswezen vervulden strafrechtelijke deeltaken, waarbij informatie over de justitiabele onontbeerlijk was. De deeltaak van de reclassering was verschaffing van die informatie. Daarnaast en tegelijkertijd moest de reclassering de door de justitiële ingreep ontstane schade zoveel mogelijk beperken. Wanneer een justitiabele anderszins hulp nodig had in zijn sociaal functioneren, dan werd deze door een maatschappelijk werkorganisatie, 'maar beslist niet noodzakelijkerwijze de reclassering', geboden⁵³. Een eventueel opgaan van de reclassering in de algemene welzijnszorg zou voor de strafrechtspleging neerkomen op 'het prijsgeven van een betrekkelijk nauwkeurig, voor een bepaald doel gevormd werktuig'⁵⁴.

49 Inv. nr. 1604: verslag van gesprek tussen vertegenwoordigers van de NVMW en K. Wiersma, Staatssecretaris van Justitie, dd. 10-9-1970. Bij de bespreking waren A.J.J. Goedemans (hoofd van de Hoofdafdeling TBR en Reclassering) en loco secretaris-generaal E.J. Hoogenraad aanwezig. Zie over de *package-deal*-idee ook G. Mensinga, 'Rechterlijke macht en reclassering', *MvBR* (1968) 49-56, p. 51.

50 Zo gaf de - verderop te bespreken - 'open brief-actie', aanleiding tot ongerustheid op het departement. De indruk was gewekt dat '(...) reclasseringsambtenaren hun werkzaamheden willen losmaken van die van de andere functionarissen, betrokken bij het geheel van de strafrechtspleging.' Zie: inv. nr. 1043: departementale notitie ten behoeve van het overleg met vertegenwoordigers van de reclasseringsverenigingen, dd. 22-6-1970.

51 Ibidem.

52 MvT justitiebegroting 1973, p. 16.

53 Inv. nr. 1631: reactie op identiteitsnota, tot stand gekomen in overleg tussen de rijksreclasseringsambtenaren, de secretarissen van reclasseringsraden en medewerkers van de hoofdafdeling reclassering, dd. 5-10-1972.

54 *Brabants Dagblad* 11-6-1974. Staatssecretaris J.F. Glastra van Loon zei dit in de toespraak die hij hield ter gelegenheid van de opening van het Landelijk Bureau van de SRI, op 11-6-1974. Uit een in *KRI* (1975), nr. 10, gepubliceerd interview met Goedemans over de ARV-statuten blijkt dat het departement van de reclassering eiste dat de primaire taken

2. De verhouding tussen het departement en de particuliere reclassering; toenemende autonomie voor de reclassering

Evenals Fokkens bracht ik de onzekerheid ten aanzien van de plaats van de reclassering in verband met de professionalisering. De emancipatie van de reclassering ten opzichte van de strafrechtstoepassing bracht met zich mee dat de reclassering een aantal taken die voorheen door het departement waren verzorgd, in eigen beheer wilde uitvoeren. In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat het departement hier aanvankelijk weinig voor voelde. Tot het einde van de jaren zestig functioneerde de reclassering - met name onder de Reclasseringsregeling 1947 - in toenemende ondergeschiktheid aan het departement. Zolang overeenstemming bestond (tot het eind van de jaren vijftig) over de taken van de reclassering binnen de strafrechtstoepassing, werd die ondergeschiktheid niet als hinderlijk ervaren. Met het groeien van de twijfel over de positie van de reclassering in de strafrechtspleging, namen echter ook de fricties tussen overheid en particuliere reclassering toe. Aanvankelijk werd van departementszijde - met het oog op behoud van de reclassering in de strafrechtspleging - geprobeerd de autonomie van de instellingen binnen de perken te houden. Aan het eind van de jaren zestig moest het departement deze opstelling echter wijzigen. Een aantal verantwoordelijkheden werd noodgedwongen aan de instellingen overgedragen⁵⁵. Dit verklaart de vaststelling van Y. Baudoin die signaleerde dat de departementale houding jegens de reclassering in de jaren zestig steeds meer een non-directief karakter kreeg, ondanks volledige overheidssubsidiëring⁵⁶. Hij had gelijk voorzover het gaat om de periode na 1968. Het herwinnen van een deel van de autonomie van de instellingen kwam op een aantal manieren tot uitdrukking. In de volgende paragraaf zal blijken dat de functie van de reclasseringsraad zich wijzigde. Op deze plaats zullen de vervanging van de gedragsrapportage door een eigen rapportagesysteem, het bepalen van de duur van de hulpverleningsrelatie door de instelling zelf en de verandering van de sfeer waarin departement en reclassering overleg voerden, worden besproken.

Vervanging van gedragsrapportage voor interne registratie

De gedragsrapportage, die instellingen verplicht waren aan de raden te zenden, werd min of meer gezien als hoeksteen van de overheidscontrole op verrichtingen van het particulier initiatief. De instellingen hadden er echter veel werk aan en hadden het gevoel dat zij verantwoording moesten afleggen. Op 12 november 1969 installeerde de VvRI een commissie die zich onder voorzitterschap van J.P.

gedaan bleven worden.

55 Noodgedwongen, want het gunnen van meer autonomie aan de instellingen ging niet van harte. Goedemans vond dat de instellingen ten onrechte bleven vasthouden aan het subsidiariteitsbeginsel terwijl het departement een 'partnerschap' aanbood waarin bevoegdheden en verantwoordelijkheden werden gedeeld. Niet 'altijd [moet] gesteld worden dat het particuliere initiatief het moet doen'. Zie: inv. nr. 560: notulen vergadering grote directieurenclub, dd. 17-4-1968.

56 Baudoin, 'Reclassering sinds 1960', p. 251.

Hustinx⁵⁷ boog over de vraag of de gedragsrapportage niet zou kunnen worden vervangen door een intern registratiesysteem. Een door de commissie gehouden enquête bracht aan het licht dat parketten en raden toestemden in een versoering van de rapportage. De informatieverstrekking aan het OM kon worden beperkt tot *incidentele rapporten*⁵⁸. Naar aanleiding van het interimrapport-Hustinx verleende de staatssecretaris in mei 1970 een voorlopige ontheffing⁵⁹. Een definitieve beslissing over de gedragsrapportage zou mede afhankelijk zijn van de vorderingen die met het interne registratieproject zouden worden gemaakt, alsmede van de inhoud die aan dit project zou worden gegeven⁶⁰. Vooraleer de gedragsrapportage definitief kon worden afgeschaft, wilde het departement de garantie hebben dat aan de informatiebehoefte van strafrechtelijke organen in voldoende mate tegemoet zou worden gekomen⁶¹. In de verslaglegging van de commissie-Hustinx klonk andermaal de emancipatoire houding van de reclassering ten opzichte van de strafrechtpleging door. In de optiek van de commissie was interne registratie in eerste instantie een hulpmiddel voor het reclasserings-maatschappelijk werk. Interne verslaglegging kon, mede door het vertrouwelijk karakter ervan, een beter inzicht in het verloop van het hulpverleningsproces bieden. Bovendien was de vertrouwensrelatie tussen maatschappelijk werker en zijn cliënt met afschaffing van de externe rapportage gediend⁶². Vervanging van de gedragsrapportage betekende dat de instellingen zelf de verantwoordelijkheid kregen voor de evaluatie van hulpverleningscontacten. Deze taak werd aan de reclasseringsraden ontnomen. In de optiek van de reclassering kwam de reclasseringsraad slechts het recht van marginale toetsing toe. Inhoudelijke beoordeling van de hulpverleningspoging behoorde tot

-
- 57 Johannes Petrus Hustinx (geb. 26-2-1915 te Maastricht) begon zijn loopbaan in 1940 als parketmedewerker in het Gerechtshof te Leeuwarden. Hij was ondermeer substituut officier van justitie te Arnhem, 's-Hertogenbosch en Breda en advocaat-generaal bij de hoven van Arnhem en 's-Hertogenbosch. Tussen 1963 en 1980 was hij procureur-generaal bij het hof Arnhem. Tussen 1980 en 1985 was hij raadsheer-plaatsvervanger in hetzelfde hof. Naast zijn reguliere werkzaamheden was Hustinx tussen 1951 en 1953 namens de KVP lid van de gemeenteraad van Breda. Tussen 1962 en 1968 fungeerde hij als vice-voorzitter van de KRV. Hij maakte deel uit van de commissie van advies inzake justitiële documentatie (1956-1983), de commissie herziening gratieregeling (1960-1966) en de commissie alternatieve strafrechtelijke sancties (1974-1983).
- 58 Inv. nr. 561 en 1818: eindrapport van de commissie-Hustinx (november 1971), p. 3.
- 59 MvT justitiebegroting 1971, p. 16-17. Naar mijn mening wekt de MvT ten onrechte de indruk dat de Minister zo goed was een tijdelijke ontheffing van gedragsrapportage te verlenen, om de capaciteitsproblemen van de reclassering op te lossen. Zie brief van de Staatssecretaris van Justitie, dd. 26-5-1970.
- 60 Inv. nr. 647: brief van loco S.-G. E.J. Hoogenraad aan het VvRI-bestuur, dd. 17-3-1970. Zie ook eindrapport van de commissie-Hustinx, p. 2.
- 61 SR-CRS, inv. nr. 79: bijlage bij 66e vergadering Sectie Reclassering, dd. 27-11-1974: rapport van de departementale werkgroep 'toegankelijkheid interne registratie.
- 62 Inv. nr. 647: in het interim-advies van de op 23-3-1970 door de VvRI geïnstalleerde werkgroep registratie, stond het advies om de verslaglegging van de hulpverlening te ontkoppelen van de verslaggeving aan justitiële autoriteiten: 'Naar het gevoelen van de werkgroep kan, wanneer een goed intern registratiesysteem bestaat, de administratie, gericht op [...] externe individuele gedragsrapportering, vervallen. Zie ook inv. nr. 562: brief van het VvRI-bestuur aan de Staatssecretaris van Justitie, dd. 3-12-1974.

de autonomie der instellingen⁶³. Op die gronden stelde de VvRI zich op het standpunt dat inzage van het interne hulpverleningsdossier aan vertegenwoordigers van de reclasseringsraad moest worden onthouden. Het cliëntenregistratiesysteem werd per 1-1-1972 ingevoerd⁶⁴. In april 1973 besloot de Staatssecretaris van Justitie tot definitieve afschaffing van de gedragsrapportage, nadat voor het meningsverschil rond de toegankelijkheid van de interne registratie voor de reclasseringsraden een compromis gevonden was. De raad kon alleen inzage krijgen in geval van klachten van de reclassent, officier of rechtbank. Het recht op inzage zou geen automatisme worden, maar beoordeeld gaan worden door een uit de raad te vormen commissie. De raden behielden overigens het hen wettelijk toegekende recht op mondelinge of schriftelijke informatie over concrete gevallen⁶⁵.

Het laten vieren van de teugels door het departement blijkt ook uit de wijzigingen die ten aanzien van de voorwaardelijke invrijheidstelling en de voorwaardelijke veroordeling werden doorgevoerd. Tot in de jaren zestig was het gebruikelijk om aan elke beslissing tot VI een aantal nader omschreven bijzondere voorwaarden te verbinden⁶⁶. De reclassering was gehouden iedere overtreding, door tussenkomst van de reclasseringsraad, aan het departement te melden. Op aandrang van de reclassering besloot het ministerie in 1966 tot een versoepeling van deze praktijk. In het vervolg zouden bijzondere voorwaarden slechts bij uitzondering worden opgelegd. De reclassering wilde echter dat er slechts één bijzondere voorwaarde zou worden opgelegd, namelijk het onderhouden van contact met de reclasseringinstelling. De overige inhoud van de hulpverlening zou door de reclasseerder en de cliënt, zonder beperkingen vooraf, moeten kunnen worden ingevuld. In 1971 nam het departement het standpunt van de reclassering over. Tegelijkertijd werd de bevoegdheid om de instellingen voor beëindiging van de proeftijd van de opdracht tot hulp en steun te ontheffen aan de raden gedelegeerd⁶⁷.

3. De reclasseringsraden volgens de Reclasseringsregeling 1970

De Reclasseringsregeling 1947 kende aan de reclasseringsraden een centrale positie in het arrondissementale reclasseringswerk toe. Rond het midden van de jaren zestig was de particuliere reclassering volgroeid en gedeels voorzien van goed opgeleid

-
- 63 Inv. nr. 562: brief van het VvRI-bestuur aan J.F. Glastra van Loon, Staatssecretaris van Justitie, dd. 3-12-1974. De VvRI wees er op dat ten principale niets was veranderd: nog steeds waren de instellingen verplicht inlichtingen te verstrekken aan de reclasseringsraad. 'De afschaffing van de gedragsrapportage betekent in feite dus niets anders, dan dat een systeem van automatische periodieke toezending van rapporten wordt vervangen door een systeem, waarbij alleen wordt gerapporteerd, indien daartoe aanleiding bestaat'.
- 64 Inv. nr. 562: brief van de werkgroep registratie aan het VvRI-bestuur, dd. 21-2-1972. Het departement had aan de totstandkoming van het registratiesysteem meegewerkt, onder meer door de werkgroep registratie in februari 1970 op te richten.
- 65 SR-CRS, inv. nr. 79, bijlage bij 69e vergadering Sectie Reclassering, dd. 12-5-1975: brief van het hoofd directie TBR en Reclassering aan de VvRI, dd. 15-4-1975 en brief van het DOO aan de Staatssecretaris van Justitie, dd. 3-12-1974.
- 66 Deze voorwaarden hielden onder meer beperkingen in ten aanzien van woon- of verblijfplaats, werk, besteding van inkomsten, omgang met personen of cafébezoek.
- 67 Van Haaren, 'Reclassering in een veranderende samenleving', p. 426-427.

personeel. De instellingen waren zelf in staat zorg te dragen voor de ontwikkeling van het reclasseringswerk. In toenemende mate werd de leidende positie van de reclasseringsraad door de instellingen dan ook als hinderlijk ervaren. Ondertussen dacht men ten departemente de raden te kunnen inzetten bij pogingen de dreigende breuk tussen reclassering en strafrechtspleging, af te wenden. Daarom probeerde het ministerie, door middel van de nieuwe gedragsrapportage en overdracht van het dossierbeheer, de positie van de raden te versterken. Wat na het professionaliseringsproces echter niet meer lukte, was de reclasseringsraden een leidinggevende rol in de arrondissementale reclasseringsorganen te laten behouden. De wettelijke positie van de raden ten opzichte van de instellingen was steeds minder in overeenstemming met de dagelijkse praktijk. Met name op dit punt was de Reclasseringsregeling 1947 hoognodig aan vervanging toe.

In 1965 kwam een eerste ontwerp voor een nieuwe reclasseringsregeling gereed⁶⁸. De bedoeling was de regeling meer in overeenstemming met de realiteit te brengen⁶⁹. De belangrijkste wijzigingen die in het ontwerp werden voorgesteld, betroffen de positie en de taken van de reclasseringsraden. Tot uitgangspunt werd genomen dat de raden een belangrijke taak konden vervullen bij de coördinatie en integratie van de reclassering in het 'samenspel onder meer met de rechterlijke macht, verschillende vormen van het maatschappelijk werk en de geestelijke volksgezondheid'⁷⁰. Nadere bestudering van de toelichting op het ontwerp brengt aan het licht dat het departement de reclasseringsraad mede had gedacht als instrument waarmee de reclassering hechter in de strafrechtstoepassing verankerd zou blijven⁷¹. In het ontwerp was dan ook vastgehouden aan de leidinggevende positie van de raden ten opzichte van de instellingen. De nieuwe taak bestond in bevordering van de integratie van de reclassering in de strafrechtspleging. Reclasseringsinspecteur M.E. Tjaden formuleerde ondubbelzinnig dat het tot de taken van de raad behoorde om de instellingen op hun verantwoordelijkheden in het kader van de strafrechtspleging te wijzen⁷².

Desgevraagd formuleerde de VvRI in overleg met de aangesloten instellingen een aantal veelzeggende bezwaren tegen het departementale voorstel⁷³. Het

68 SR-CRS, inv. nr. 26, bijlage bij 26e vergadering Sectie Reclassering: kwartaalrapport van de hoofdafdeling publiekrecht, dd. 28-11-1962. In het najaar van 1962 was het departement begonnen aan de voorbereiding voor de herziening van de Reclasseringsregeling 1947.

69 Vergeleken bij eerdere regelingen (1915, 1947) en latere regelingen (1986, 1995) waren de voorgestelde veranderingen ten opzichte van de bestaande reclasseringsregeling, inderdaad meer een aanpassing op de praktijk dan een daadwerkelijke ommezwaai in de reclasseringsorganisatie.

70 Inv. nr. 662: Nota van Toelichting op de ontw.-Reclasseringsregeling 1965.

71 Dat het 't departement erom ging, de relatie tussen reclassering en strafrechtspleging te consolideren, blijkt uit de toelichting op art. 35 van het ontwerp. Ook in de toelichting op art. 37 wordt benadrukt dat het bij de taakstelling der reclasseringsraden in de eerste plaats ging om de verhouding tussen de 'instellingen en de rechterlijke macht en andere justitiële instanties'. Zie: inv. nr. 662. Het ontwerp kreeg gestalte in de periode dat de decentralisatie van het dossierbeheer en de nieuwe gedragsrapportage waren ingevoerd. Maatregelen die eveneens de positie van de raden ten opzichte van de instellingen versterken. Zie § 4.1. van hoofdstuk 4.

72 SR-CRS, inv. nr. 28: notulen van de 35e vergadering SR, dd. 17-10-1966.

73 Inv. nr. 662: brief van Minister van Justitie I. Samkalden aan het VvRI-bestuur, dd. 4-10-1965.

voornaamste punt van kritiek betref de positie van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging. Het departement had de gedachte dat de reclassering een integrerend deel van de strafrechtspleging uitmaakte, te zeer tot uitgangspunt genomen. Dit was, volgens de VvRI, een te beperkte voorstelling van zaken:

'Er bestaat [...] alleszins aanleiding - vooral rekening houdende met de ontwikkelingen op het terrein van het (algemeen) maatschappelijk werk en het psychisch gezondheidswerk (geestelijke volksgezondheid) - zich te beraden op de plaats van de reclassering in het brede veld van medemenselijke bemoeiingen en op de inbreng, die de reclassering kan leveren aan de formulering van de doelstelling, grondslagen en inhoud van het sociaal beleid'.

Gevreesd werd voor een isolement van de reclassering ten opzichte van andere instellingen van maatschappelijk werk, terwijl de reclassering nu juist betrekkingen met die andere instellingen wilde aanknopen⁷⁴. Het vasthouden aan een publiekrechtelijk 'hiërarchisch boven de instellingen staand orgaan', deed de reclassering verschillen van andere vormen van maatschappelijk werk. Deswege stond de reclasseringsraad aan een toenadering tot het algemeen maatschappelijk werk in de weg. Bovendien was het behoud van de leidinggevende positie van de reclasseringsraden volgens de VvRI een miskennis van de professionalisering en de verbetering van de equipage van de instellingen. Op grond van deze ontwikkeling kwam de particuliere reclassering een zelfstandiger positie toe⁷⁵. De VvRI kreeg bijval van de Centrale Raad van Advies. In het commentaar op het ontwerp stelde de Centrale Raad zich op het standpunt dat de reclasseringsraad de brug moest vormen tussen organen van strafrechtspleging en reclassering. Ten onrechte had het ontwerp de raden belast met de 'leiding' van de reclasseringsaangelegenheden in het ressort. Dat was een onjuiste weergave van de werkelijke verhouding tussen raad en instellingen, nu in de praktijk veeleer sprake was van 'richting geven aan' het reclasseringswerk in overleg met de instellingen⁷⁶. Voor de instellingen was de reclasseringsraad slechts aanvaardbaar als orgaan van samenwerking, desnoods aangevuld met een marginaal controlerende en evaluerende taak⁷⁷. Uit eerder ge-

74 Inv. nr. 662: brief van het VvRI-bestuur aan de Minister van Justitie, dd. 5-5-1966. Terecht staat in de brief dat de visie op de reclassering als *hulpverlening* aan 'mensen die in nood zijn geraakt, doordat zij zich schuldig maakten aan overtreding van strafrechtelijke normen', niet op *historische* gronden berust.

75 SR-CRS, inv. nr. 28, bijlage bij de 35e vergadering SR, dd. 17-10-1966: overzicht van de belangrijkste punten uit de algemene beschouwingen van de VvRI en de reclasseringsraden over het ontwerp voor een nieuwe reclasseringsregeling. Uit dit overzicht blijkt dat de reclasseringsraden twijfelden aan het karakter van het reclasseringswerk. De Arnhemse raad vond dat het ontwerp de sterke impuls die de reclassering van het maatschappelijk werk had gekregen, negeerde. De Dordrechtse raad wist niet of reclassering deel uitmaakte van de strafrechtspleging, dan wel een vorm was van maatschappelijk werk. Zie ook: jaarverslag VvRI 1966, jaarverslag KRV 1965, p. 31 en jaarverslag PCR 1966, p. 7.

76 Advies van de SR-CRS aan de Minister van Justitie, dd. 29-12-1966, inz. de Reclasseringsregeling 1970. De formulering van de taken van de raad werd inderdaad aangepast.

77 De ideale relatie tussen reclasseringsraden en instellingen kwam min of meer overeen de formulering van het driemanschap Dooyeweerd-Muller-Pompe. Zij verkenden de bevoegdhedenverdeling tussen overheid en particulier initiatief, die was gedemarkeerd door de Verzuiling. Het hervinden van nieuwe scheidslijnen, waar het in de onderhavige discussie rond de plaats van de reclasseringsraad in feite omging, werd door professionalisering gedetermineerd.

troffen maatregelen, zoals invoering van de nieuwe gedragsrapportage en decentralisatie van het dossierbeheer blijkt dat het departement hier in 1965 nog niets voor voelde. De gezochte aansluiting met het algemeen maatschappelijk werk sprak het departement niet aan.

Ontwerp Reclasseringsregeling 1970

De achterliggende controverse tussen departement en particuliere reclassering over het ontwerp voor de nieuwe reclasseringsregeling was ontstaan uit de professionalisering. Deze had een herijking van het particuliere karakter van de reclassering noodzakelijk gemaakt. De stellingname van het departement liet aan duidelijkheid weinig te wensen over: reclassering was onderdeel van de strafrechtspleging. Tot het eind van de jaren zestig was het beleid er op gericht om deze positie te bestendigen. Dit beleid leek echter steeds meer een kwestie van 'tegen de stroom inroeien' te worden, wat kwam doordat de stimulering van professionalisering - voor het departement wrange - vruchten begon af te werpen. Tussen 1965 en 1969 lijkt een omslag plaats te vinden in de departementale beleidslijn die ten aanzien van de particuliere reclassering werd gevolgd. In 1965 wilde het departement de raden nog dezelfde positie toekennen als in de Reclasseringsregeling 1947 was gedaan⁷⁸. In 1969 was het behoud van de positie van de raden geen doel op zich meer. Het departement was genoodzaakt een meer non-directieve houding aan te nemen.

Het kon niet anders of de toezichhoudende en controlerende taken moesten worden ingeperkt nu de instellingen tot volwassen organisaties waren uitgroeid en dus weinig leiding meer behoeften en deze overigens in steeds mindere mate duldden. In de concept-regeling kregen de reclasseringsraden dan ook een nieuwe opdracht. Zij moesten gaan bevorderen dat het reclasseringswerk goed gecoördineerd zou worden en dat initiatieven werden aangemoedigd die het werk ten goede zouden komen⁷⁹. Kennelijk had men - de nieuwe gedragsrapportage en de decentralisatie ten spijt - bemerkt dat de positie van de reclasseringsraden ten opzichte van de particuliere instellingen toch moest veranderen. De Minister van Justitie, C.H.F. Polak, zei in 1969 over de nieuwe taken van de reclasseringsraden:

'Schijnbaar is dit een verlies aan gewicht voor de raden. Maar in werkelijkheid is het een verschuiving van accent. [...] Sinds 1947 hebben de particuliere reclasseringsinstellingen zich zo gunstig ontwikkeld en hebben zij, mede dankzij de steun van de overheid, hun werkzaamheden in omvang en hoedanigheid zodanig uitgebreid, dat het mogelijk is de verhouding tussen de raden en die verenigingen te herzien. De raden zullen, daartoe in staat gesteld, door een dankzij de decentralisatie, volledige documentatie, voortaan hun aandacht kunnen concentreren op het richting geven aan het reclasseringswerk in overleg met de instellingen'⁸⁰.

Raden voor de Stafrechtstoepassing

78 SR-CRS, inv. nr. 28: notulen 35e vergadering SR, dd. 17-10-1966.

79 Inv. nr. 662: Nota van Toelichting op de Reclasseringsregeling 19.. [sic.], daterend uit 1969.

80 Inv. nr. 660: toespraak van de Minister van Justitie, dd. 13-3-1969, uitgesproken ter gelegenheid van de ingebruikneming van de nieuwe huisvesting van de reclasseringsraad Amsterdam.

De positie van de raden wijzigde zich niet alleen door de professionalisering maar ook door het fusieproces. Het departement hield er rekening mee dat een aantal taken van de reclasseringsraad na de fusie gedelegeerd zou worden aan de instellingen. In dat geval zouden de raden zich nog meer kunnen richten op de integratie van reclassering, gevangeniswezen, psychopatenzorg en rechtspraak⁸¹. Ook de instellingen gaven te kennen dat behoefte bestond aan anderssoortige reclasseringsraden⁸². Meer dan voorheen moest de raad een overlegforum worden voor instanties die bemoeienis hadden met justitiabelen. Deze raad, waarin de instanties op basis van gelijkwaardigheid vertegenwoordigd dienden te zijn, zou het functioneren van de deelnemende instanties kritisch moeten gaan volgen. De reclassering zou vanuit de regionale bureau's medewerkers kunnen afvaardigen naar die nieuwe raad 'die geen reclasseringsraad meer zal zijn'⁸³. In 1972 publiceerde het departement van Justitie een nota over de 'reclasseringsraad-nieuwe-stijl'. Het uitgangspunt van de nota was de gebleken behoefte aan coördinatie en overleg tussen organen van strafrechtspleging geweest⁸⁴. In de nota werd het voorstel gedaan om de reclasseringsraden, die zich in toenemende mate richtten op het deelgebied van de delinquentenbejegening, om te zetten in 'raden voor de strafrechtstoepassing'. Deze raden zouden het kader van overleg en samenwerking voor strafrechtelijke instanties moeten worden en zich gaan bezighouden met een zo evenwichtig mogelijke belangenbehartiging van justitiabelen en samenleving. De raad voor de strafrechtstoepassing paste in de ontwikkeling dat steeds meer overleg plaats had tussen reclassering enerzijds en politie, gevangeniswezen, OM en zittende magistratuur anderzijds. De reclasseringsraden waren bij dit overleg intensief betrokken. De raad voor de strafrechtstoepassing zou aan deze vormen van overleg bestuurlijk onderdak kunnen bieden⁸⁵.

De reclassering reageerde afwijzend op het departementale voorstel. De belangen van de deelnemers in de nieuwe raden liepen tezeer uiteen. Gevoegd bij het ontbreken van materiële gelijkheid zou dit ertoe leiden dat de inbreng van de reclassering te beperkt zou zijn. De verschillen in status en bevoegdheden voedden de vrees dat de maatschappelijk werk-aspecten onvoldoende tot hun recht zouden komen. Binnen de reclassering vond men bovendien dat de nieuwe raad zich

81 Bijl. handd. TK 1971-1972, kamerstukno. 11 500, hoofdstuk VI (Justitiebegroting 1972), nr. 2 (MvT), p. 16. Duidelijk tendeert dit al naar de gedachte van omvorming van de reclasseringsraden naar zogeheten raden voor de strafrechtstoepassing. Uit dit gedeelte van de MvT blijkt dat de minister de bui al voelde hangen: wanneer de fusie voltooid zou zijn, dan zouden de raden aan betekenis verliezen.

82 Onder meer kwam deze wens tot uitdrukking in het rapport van de commissie-Hustinx.

83 Inv. nr. 1043: verslag van de bespreking tussen vertegenwoordigers van reclasseringsinstellingen en de Staatssecretaris van Justitie, dd. 21-12-1971.

84 Inv. nr. 660: circulaire van Staatssecretaris van Justitie J.H. Grosheide aan de VvRI, dd. 13-7-1972.

85 De mogelijkheid van omvorming van de reclasseringsraad tot overlegplatform werd sinds 1969 bestudeerd. Een belangrijke impuls voor deze studie was het fusieproces geweest. Zie: inv. nr. 660: nota *Voorstel tot ontwikkeling van een Raad voor de Strafrechtstoepassing* Hoofdafdeling TBR en Reclassering (juli 1972). Het rapport maakte melding van de wenselijkheid van paritaire vertegenwoordiging van resp. politie, OM, zittende magistratuur, advocatuur, gevangeniswezen, psychopatenzorg, reclassering, justitiële kindbescherming, districts-psychiatrische dienst, evt. slachtofferzorginstantie (in de toekomst).

behoorde te beperken tot overleg met betrekking tot samenwerking. Controlerende taken waren niet verenigbaar met de overlegfunctie die de raad zou moeten krijgen⁸⁶. Dat binnen de raad bindende afspraken gemaakt zouden kunnen worden, was voor de reclassering onaanvaardbaar. Advocatuur en zittende magistratuur waren sowieso al onafhankelijk, het OM was door zijn hiërarchische opbouw verantwoording verschuldigd aan hogere instanties en voor de reclassering was het ondenkbaar zich te committeren zonder democratisch overleg met de achterban. Hieraan werd toegevoegd dat de naam niet gelukkig gekozen was, nu de reclassering zich als 'hulpverleningsinstantie [...] onder een dergelijke naam bezwaarlijk [kon] thuisvoelen'⁸⁷. De raden voor de strafrechtstoepassing kwamen uiteindelijk niet tot stand, waarschijnlijk omdat zij te zeer een doublure zouden worden van de SRI en later van de ARV⁸⁸. De ingetreden stilte rond de raden voor de strafrechtstoepassing werd pas in 1983 doorbroken, toen de reclasseringsraden in de toenmalige reorganisatie dreigden te worden opgeheven. Vanuit de raden zelf werd toen het belang van de platformfunctie onder de aandacht gebracht.

Een voorlopige conclusie kan zijn dat de interdependentie tussen departement en particuliere reclassering zich duidelijk manifesteerde bij discussies rond de reclasseringsraden. Bij iedere schaalvergrotingsoperatie die het particuliere apparaat onderging, kwam de positie van de raden in geding. Nadat het departement in een vroege reactie op de opkomende kritiek met betrekking tot de plaats van de reclassering binnen de strafrechtspleging, de raden halverwege de jaren zestig een steviger positie had laten innemen, moest het hiervan aan het eind van de jaren zestig gedeeltelijk terugkomen. De ontwikkelde plannen voor de raad voor de strafrechtstoepassing kunnen worden gezien als compromis tussen de behoefte aan het behoud van de reclassering als orgaan van strafrechtspleging enerzijds en de behoefte aan autonomie van de instellingen anderzijds. De reclassering was in deze periode tamelijk succesvol in het claimen van autonomie, zo blijkt uit de 'afbraak' van wat toch het boegbeeld van de departementale sturing was geweest: de reclasseringsraden. In het compromis waarin beide partijen zich konden verenigen, moest het departement een meer non-directieve houding aannemen⁸⁹.

4. Opmaat tot reorganisatie van de reclassering

86 Terloops werd er op gewezen dat fusie gelegenheid bood tot bezuiniging op de raden, doordat de toekomstige ARV een aantal controlerende taken zelf zou kunnen uitvoeren.

87 Inv. nr. 660: brief van het NBvR aan de Staatsecretaris van Justitie, dd. 9-2-1973, terzake de nota over de raad voor de strafrechtstoepassing. Deze brief was de neerslag van een brede inspraakronde over de nota, die binnen de reclassering was gehouden.

88 Archief reclasseringsraad Assen, inv. nr. 21: notulen vergadering van voorzitters van reclasseringsraden, dd. 18-4-1975. Dit risico werd door de voorzitter van de Utrechtse reclasseringsraad geschetst. Zie ook: 'De reclasseringsraad: tussen aanpassing en kritiek', *Proces*, (1980) 193-202, p. 193.

89 Inv. nr. 560: notulen vergadering grote directieclub, dd. 17-4-1968. Reclasseringsinspector A.J.J. Goedemans ergerde zich aan het feit dat de reclassering steeds meer zelf wilde gaan doen. In zijn visie moesten de taken tussen overheid en particulier initiatief verdeeld worden.

Nadat de instellingen in Noordwijk, gestimuleerd door het departement, voor het eerst hun bereidheid tot bundeling van krachten hadden uitgesproken, kwamen in de loop van 1969 de eerste samenwerkingsprojecten van de grond. Zo werd besloten tot uitgave van een gemeenschappelijk reclasseringsblad *Kontakt Reclasse-rings Instellingen (KRI)*, ter vervanging van de eigen periodieken van de instellingen⁹⁰. Daarnaast werd in de loop van 1969 een gemeenschappelijk arbitrageorgaan opgezet om te bemiddelen bij conflicten tussen personeel en directie c.q. instel-lingsbestuur. Ook op het terrein van de administratie werden de mogelijkheden tot samenwerking onderzocht.

In verschillende plaatsen werden voorzichtig plannen gemaakt voor gemeen-schappelijke huisvesting⁹¹. In een in 1969 gehouden bespreking met Minister van Justitie Polak werd overeenstemming bereikt over het entameren van een proefne-ming met volledige samenwerking in één of twee arrondissementen⁹². In juni 1969 bereikten de reclasseringsafdelingen van het arrondissement Zutphen overeen-stemming over gemeenschappelijke huisvesting en de oprichting van een gemeen-schappelijk reclasseringsbureau. In oktober 1971 betrokken de Dordrechtse afde-lingen van Genootschap, PCRV, Meijersvereniging, KRV en de Leger-reclasserings-sectie een gezamenlijk pand. In Zeeland werkten de instellingen - nadat ze waren gaan samenwonen - aan de realisatie van een gezamenlijke *intake*, waarbij de reclassenten bij maatschappelijk werkers werden ondergebracht op basis van een evenredige verdeling van de werklust⁹³.

Ofschoon na de Noordwijkconferentie op kleine schaal samenwerkingsprojecten werden opgezet, werd er vooral veel over samenwerking *gesproken*, zonder dat het tot daden kwam. Met name instellingsbesturen trachtten het eigen karakter van hun instelling veilig te stellen⁹⁴. Bij de besprekingen over arrondissementale sa-menwerking beperkten de instellingen zich tot zaken die niet bedreigend waren voor de eigen identiteit van de instelling. Veel van die besprekingen bleven dan ook bij het formuleren en herformuleren van voorwaarden voor samenwerking. De terughoudendheid bij het concretiseren van de samenwerkingsplannen was in de eerste plaats te wijten aan de besturen der instellingen. De directies waren in het algemeen meer voor samenwerking geporteerd dan de besturen. Het departement bleef ondertussen aandringen op omzetting van de vage samenwerkingsplannen in concrete daden⁹⁵.

Een probleem bij het concretiseren van de plannen tot samenwerking was het feit dat de instellingen een deel van hun autonomie moesten inleveren. De instel-

90 Jaarverslag PCRV 1969, p. 15. Onder auspiciën van de VvRI werd een redactieraad ge-vormd waarin per instelling twee à drie afgevaardigden per instelling zittingnamen.

91 Jaarverslag VvRI 1968-1969, p. 16-17.

92 Als mogelijke proefarrondissementen werden genoemd: Groningen, Zwolle, Dordrecht en Middelburg.

93 Inv. nr. 1043: verslag gesprek tussen voorzitters en secretarissen van reclasseringsinstel-lingen en de Minister van Justitie, dd. 4-6-1969. Zie ook jaarverslag KRV 1970, p. 23.

94 Inv. nr. 568: verslag gesprek tussen voorzitters en secretarissen van reclasseringsinstellin-gen en de Minister van Justitie, dd. 4-6-1969 en 22-6-1970.

95 Inv. nr. 561: notulen vergadering grote directeurenclub, dd. 10-4-1969. Reclasseringsinspec-teur Goedemans confronteerde de directeuren met de traagheid waarmee de samenwer-kingsprojecten van de grond kwamen.

lingsbesturen voelden wel voor pragmatische samenwerking, maar probeerden iedere verwijzing naar fusie bij voorbaat uit te sluiten. Met name het Leger des Heils en het bestuur van de PCRV vonden dat Genootschap en KRV met hun pleidooien voor fusie te ver gingen⁹⁶. De PCRV zocht toenadering met de afdeling reclassering van het Leger des Heils, teneinde de mogelijkheden tot nauwere samenwerking vanuit dezelfde levensbeschouwelijke achtergrond te onderzoeken. In het voorjaar van 1969 bereikten de instellingen daarover een accoord. Beide verklaarden zich in principe bereid tot samenwerking 'met behoud van ieders eigen doelstelling', voorzover dat de hulpverlening aan de cliënt ten goede zou komen⁹⁷. Daarmee keerden Leger en PCRV zich tegen de stellingname van Genootschap en KRV⁹⁸.

Dat de KRV gemakkelijker afstand kon doen van haar levensbeschouwelijke denominatie dan de PCRV, zal in de eerste plaats verband houden met het feit dat de KRV meer geprofessionaliseerd was dan de PCRV. Professionele (reclasserings-)maatschappelijk werkers voelden de levensbeschouwelijke kaders als een belemmering. Vanuit hun professionele opvattingen zochten zij naar een nieuwe oriëntatie op de buitenwereld. Nu de KRV een meer professionele cultuur kende dan de PCRV, was de zoektocht naar een nieuwe oriëntatie daar meer urgent⁹⁹. In een wijder verband wijst de historicus J.J. Woltjer er op dat de katholieken zich gedurende de verzuilingsperiode sterker van de rest van de samenleving hadden afgesloten dan de protestanten. Onder invloed van onderwijs en media, ontstond in de jaren zestig onder de jongere generatie katholieken een sterk gevoel dat zij zich in een keurslijf bevonden. Dit veroorzaakte binnen de katholieke zuil een schok, waardoor een alles-of-niets effect ontstond. De protestantse zuil daarentegen had zich minder geïsoleerd opgesteld, waardoor de heroriëntatie daar een meer geleidelijk karakter kon hebben¹⁰⁰.

4.1. De 'Open Brief' als katalysator van het samenwerkingsproces

De gesprekken over samenwerking - die aanvankelijk voornamelijk op directie- en bestuursniveau werden gevoerd - vonden plaats in een periode waarin in de

96 Inv. nr. 561: nota's van de directeuren van het NGtR, de KRV en het Leger des Heils; bijlagen bij vergadering grote directeurenclub, dd. 14-10-1969. De KRV visie was dat de levensbeschouwelijke identiteit desnoods geofferd mocht worden aan de doelmatigheid van de dienstverlening. Voor de individuele maatschappelijk werker bleef voldoende ruimte over om vanuit zijn eigen overtuiging te werken. Het Leger was niet bereid zijn autonomie op te offeren, maar had weinig bezwaar tegen meer samenwerking.

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

98 Op plaatselijk niveau vertaalde de blokvorming tussen PCRV en Leger zich in een aantal concrete samenwerkingsprojecten. Een nauwe vorm van samenwerking werd gerealiseerd op het gebied van het Psychiatrisch Reclasseringswerk. Beide instellingen vormden een gezamenlijk SPW-team. Verder dan deze samenwerking wilde het Leger, zelfs met de PCRV niet gaan. Zie: Maris, *Tussen roeping en beroep*, p. 90-91.

99 Snel, *Helpen (z)onder dwang*, p. 111 en 133-134. Snel vond bovendien dat binnen de PCRV minder interesse bestond voor maatschappij-kritische doelstellingen.

100 Woltjer, *Recent verleden*, p. 342-343. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering*, p. 204, signaleert eveneens een snellere desintegratie van de katholieke zuil en geeft hiervan enkele voorbeelden uit onderwijs en vakorganisaties.

gehele samenleving bestaande machtsstructuren kritisch werden geëvalueerd. De roep om democratisering en inspraak klonk ook bij de reclassering¹⁰¹. Binnen de reclasseringsinstellingen werd het uitvoerend werk vrijwel geheel overgelaten aan professioneel opgeleide maatschappelijk werkers. De (hoofd-)besturen bestonden veelal uit leden van de rechterlijke macht, aangevuld met andere 'geëngageerde' figuren. Aan de basis groeide de behoefte om hierin verandering te brengen. In het streven naar democratisering werd het als onjuist ervaren dat 'vergaande machtsposities' werden bekleed door 'figuren die geen evenredige kennis van zaken bezaten'. Medewerkers wilden zelf kunnen meebeslissen over het te voeren beleid. Afdelingsbesturen moesten onder druk van uitvoerend werkers plaatsmaken voor bestuursorganen die waren bemand door uitvoerend personeel¹⁰².

Democratische besluitvorming en een erkenning van de professionele grondslag van het reclasseringswerk waren de belangrijkste eisen die werden verwoord in de 'Open Brief', die begin 1970 door 252 medewerkers van reclasseringinstellingen aan hun besturen en directies werd verzonden¹⁰³. In deze brief werd aangedrongen op eenheid van organisatie binnen de reclassering en bovenal op meer inspraakmogelijkheden voor de basis. De besturen werden in kennis gesteld van de ongerustheid over het functioneren van de reclassering in haar huidige organisatorische structuur. De werkers in het veld misten informatie over lopend overleg op directieniveau. Gewezen werd op de nadelige consequenties die een toenemende afstand tussen directie en werkniveau met zich zou kunnen meebrengen. De ondertekenaars van de open brief drongen bij hun besturen aan op visie, beleid en bovenal duidelijkheid in het reclasseringswerk. Meningsverschillen tussen Genootschap en KRV enerzijds en Leger en PCRV anderzijds dreigden het samenwerkingsproces te vertragen. De uitvoerend werkers eisten voortvarendheid in het stroef verlopende samenwerkingsproces. De besturen moesten niet langer debatteren over het al dan niet prijsgeven van het levensbeschouwelijke karakter. Eenheid in organisatie was in het belang van de reclassent en versterkte de onderhandelingspositie van de reclassering ten opzichte van de overheid. De komst van een organisatie op professionele grondslag werd ook van belang geacht in verband met de identiteitsdiscussie:

'Het uitvoerend werk vraagt om een visie, welke zich afzet, niet tegen levensbeschouwingen, maar tegen (bijvoorbeeld) de polen van de schaal waarop de reclassering thans opereert: Justitie en sociale dienstverlening'.

De Open Brief kan worden gezien als een typische exponent van de herijking die zich binnen de reclassering aan het voltrekken was. In plaats van religieuze

101 Het opkomend democratiseringsverlangen binnen de reclassering liep parallel met de vanaf de jaren zestig in het algemeen optredende tendens tot het ter discussie stellen van traditionele gezagsverhoudingen binnen kerken, het gezin, het onderwijs en maatschappelijke organisaties. Zie: Daalder, 'Politieke Instellingen en Politieke Partijen', p. 336, en Van Mierlo, 'Verschuivende grenzen', p. 38.

102 Jaarverslag PCRV 1970, p. 5. Zie ook: nota structuur-KRV, dd. 12-11-1971, jaarverslag Meijersvereniging 1969-1970, p. 14-15 en jaarverslag VvRI 1968-1969, p. 21-23.

103 Ook Snel, *Helpen (z)onder dwang*, p. 11, bracht de herstrukturingsdrang, met bijbehorende behoefte aan inspraak, medezeggenschap en zelfbeheer in verband met de professionalisering.

inspiratie, was er behoefte aan professioneel beleid¹⁰⁴. De stafmedewerkers van de Centrale Bureau's onderschreven de inhoud van de open brief. Kort daarop verschenen ook de meningen van de respectieve besturen¹⁰⁵.

Op 2 juni 1970 vond te Utrecht een 'studiebijeenkomst' plaats, die werd bijgewoond door 156 deelnemers. Een elftal resoluties met betrekking tot de organisatiestructuur en de inhoud van het reclasseringswerk werd aangenomen¹⁰⁶. Blijkens de resoluties wilden de aanwezigen onder meer vaststelling van de normatieve *case-load* op vijftig cliënten per werker per jaar en afschaffing van alle externe rapportage. Zij wilden zelfstandig de duur van het hulpverleningscontact kunnen bepalen in plaats van vaststelling ervan door rechter of departement. Naast deze wensen, die vooral de professionele autonomie van de werkers meer inhoud moesten geven, moest de organisatiestructuur van de reclassering op langere termijn worden gebaseerd op eisen van doelmatigheid. De organisatie op professionele grondslag was niet het einddoel, 'maar een tussenfase in een proces van integratie van het reclasseringswerk in het gehele veld van de welzijnszorg'. Vanzelfsprekend moesten de uitvoerend werkers middels evenredig gekozen vertegenwoordigers in staat worden gesteld te participeren in de beleidsbepaling¹⁰⁷.

De uitvoerend werkers hadden met de Open Brief en de voornoemde resoluties het samenwerkingsproces in beweging gezet. Doordat de reclassering geheel door de overheid werd gefinancierd, duurde het langer voordat de ontzuiling inzette. De instellingen waren immers niet afhankelijk van financiële bijdragen uit de eigen zuilen. Het departement van Justitie had met de - door financiële motieven ingegeven - oproep tot samenwerking de voorzet gegeven tot fusie. Vanaf de werkvloer werd de departementale voorzet omgezet in winst voor de professionele uitgangspunten van het werk, ten detrimente van de levensbeschouwelijke grondslag. Er was sprake van een gelegenheidscoalitie tussen de uitvoerend werkers en het departement, waarbij de uitvoerend werkers de top van hun organisaties onder druk zetten om haast te maken met de concretisering van de samenwerkingsplannen.

104 In F. van den Mosselaar, 'Samenwerking in de reclassering', *KRI* (1972), nr. 3, p. 1, wordt, m.i. terecht, opgemerkt dat met de Open Brief een begin werd gemaakt met de institutionele ontzuiling van de 'reclasseringswereld'. Zie ook: meerjarenverslag SRI 1973-1975, p. 5 en 7; jaarverslag PCRV 1972, p. 5. De eisen van democratisering hingen samen met het fusieproces. De toekomstige organisatiestructuur ging de uitvoerend werkers zeer ter harte. In de ogen van de uitvoerend werkers was fusie een manier om reclasseringsbeleid in de toekomst op basis van professionele, in plaats van op levensbeschouwelijke criteria te formuleren.

105 Inv. nr. 1443: reacties op Open Brief. Zie ook: meerjarenverslag SRI 1973-1975, p. 7 en 'Reclassering in impasse. Samenwerking voorwaarde voor goede hulpverlening' *Elseviers Weekblad* 25-4-1970, concludeert dat de open brief als pressiemiddel tegen de besturen en directies werd gebruikt, die (nog) niet zoveel voelden voor fusie-zonder-meer, maar waarvan wel een groot aantal personeelsleden de brief ondertekend had. De reacties van de besturen op de Open Brief zijn gepubliceerd in *MvBR* (1970).

106 Jaarverslag VvRI 1970, p. 7. Een permanent comité, ondergebracht in het reclasseringsbureau van het Genootschap te Zwolle, moest toezien op de uitvoering van de resoluties.

107 Inv. nr. 1604: notitie met discussiepunten van de Actiegroep 'Open Brief'. Zie voor een uitgebreid verslag van de bewogen 2-juni-bijeenkomst, het kritisch redactioneel van Th. H. van Haaren, 'Bijeenkomst professionele reclasseringsmedewerkers. Een rookbom in de mist', *MvBR* (1970) 158-164 en de reacties van de hoofdbesturen (165-168). Van Haaren vond het congres een '(...) blamage voor de maatschappelijk werkers bij de reclassering'.

Uitvoerend werk en departement hadden hierbij verschillende belangen. Het departement was het te doen om een kostenbesparing; het uitvoerend werk wenste erkenning van zijn professionaliteit en vooral meer inspraak. Voor het overige hadden uitvoerend werk en departement, als gevolg van de identiteitsdiscussie, niet veel met elkaar op.

5. Fusie

In maart 1970 betrok het landelijk bureau van de KRV zijn nieuwe huisvesting in 's-Hertogenbosch. Op de naar aanleiding hiervan gehouden persconferentie, kondigde KRV-voorzitter prof. L.H.C. Hulsman aan dat Genootschap en KRV bereid waren tot een volledige fusie die volgens Hulsman onontkoombaar was geworden, vanwege de gebleken behoefte daartoe bij het uitvoerend werk. Aan de Meijersvereniging en de PCRV was het verzoek gedaan in deze fusie te participeren¹⁰⁸. Kennelijk was Hulsman ietwat voorbarig geweest met zijn mededeling aan de pers. Het hoofdbestuur van de PCRV vroeg een verklaring voor de uitlating, die kwam op een moment dat de discussie over de samenwerkingsproblematiek in VvRI-verband nog in volle gang was¹⁰⁹. De veronderstelling dat Hulsman de toekomstige fusiepartners met zijn uitlatingen doelbewust voor het blok zette, lijkt gerechtvaardigd¹¹⁰.

Intentieverklaringen

Na de Open Brief en de uitlatingen van Hulsman volgde bij de instellingen intern beraad over de toekomstige organisatiestructuur van de reclassering. De PCRV-top bleef moeite houden met de richting waarin het samenwerkingsdebat ging. Op de algemene vergadering die hieraan werd gewijd, verklaarde het personeel echter 'dat het niet zonder meer noodzakelijk [was] dat voor het realiseren van het centrale motief een aparte organisatievorm [bleef] gehandhaafd'. Daarmee verklaarde de PCRV zich uiteindelijk bereid tot fusie, al haastte men zich op te merken dat fusie slechts een middel mocht zijn, en geen doel op zich¹¹¹. Medio 1970 gaf een aantal

108 'Eerste fusie tot bundeling reclasseringsverenigingen', *NRC* 20-3-1970.

109 Inv. nr. 1604: brief van B. Richters, wnd. PCRV-voorzitter aan KRV-voorzitter L.H.C. Hulsman, dd. 25-3-1970. In zijn antwoord, dd. 24-4-1970, verklaarde Hulsman dat over zijn uitlating geen overleg was geweest met het Genootschap: 'Wel waren wij - evenals jij trouwens - in het bezit van de brief van het Genootschap waarin dit standpunt, dat Rosingh [2e alg. voorzitter van het NGtR] tijdens ons lunchgesprek innam, wordt bevestigd'.

110 Deze conclusie wordt ook getrokken in 'Reclassering in impasse. Samenwerking voorwaarde voor goede hulpverlening' *Elseviers Weekblad* 25-4-1970: 'Zou het personeel van de PCRV zich in meerderheid kunnen verenigen met de nota, dan heeft men in ieder geval bereikt dat het onder druk van de Katholieke Reclasseringsvereniging en met morele steun van het Ministerie van Justitie niet tot een geforceerde fusie komt. De KRV heeft zich bij monde van haar voorzitter [...] bij herhaling voorstander getoond van een volledige versmelting van de reclasseringsverenigingen.'

111 Inv. nr. 1604: notulen algemene vergadering PCRV, dd. 30-5-1970.

instellingen, tot vreugde van het departement van Justitie, intentieverklaringen af waarin zij de toezegging deden te zullen streven naar een samenwerkingsverband met andere instellingen¹¹². De afgelegde verklaringen werden samengevoegd tot een gemeenschappelijke intentieverklaring die op 29 juni 1971 werd gepubliceerd. Daarin spraken de instellingen zich ondubbelzinnig uit voor een fusie. De verklaring was ondertekend door Genootschap, PCRV, KRV, Meijersvereniging en VvRI¹¹³. Het Leger, de CAD's en de rijksreclassering bleven buiten de fusie. Het was logisch dat, nu de intentieverklaring niet door de CAD's en het Leger was ondertekend, het samenwerkingsoverleg alleen door de deelnemende instellingen werd voortgezet¹¹⁴.

5.1. De Stichting Samenwerkende Reclasseringsinstellingen

De fusie tussen de instellingen kwam neer op een aantal kleinere (deel)fusies. Op regionaal niveau werd een aantal projecten gerealiseerd. Teneinde aan de reeds gefuseerde onderdelen van de reclassering een bestuurlijk onderdak te kunnen bieden werd in juli 1973 de Stichting Samenwerkende Reclasseringsinstellingen opgericht (SRI)¹¹⁵. De SRI was een overgangsorgaan dat eenheid in de besluitvorming moest brengen. Binnen het participantenberaad bleek nogal eens vanuit verschillende kampen te worden geopereerd, waarbij instellingsvertegenwoordigers niet zelden het belang van de eigen instelling op de eerste plaats trachtten te stellen¹¹⁶. De SRI begon op een moment dat het participantenberaad de hoofdlijnen voor de nieuwe organisatie al had vastgesteld. Vrijwel tegelijkertijd werd het nieuwe landelijke bureau van de fusiepartners in gebruik genomen, dat de taken van het NBvR en de verschillende Centrale Bureau's overnam. De taak die de SRI wachtte, was de afronding van de regionale fusieprojecten; de oprichting van de definitieve reclasseringsorganisatie en het regelen van de verhouding tussen landelijke (beleids)organen en regionale afdelingen¹¹⁷.

112 Inv. nr. 1043; verslag bespreking tussen reclassering en de Staatssecretaris van Justitie, dd. 22-6-1970. Wiersma onderstreepte het financiële voordeel dat met de fusie geboekt zou worden.

113 Jaarverslag PCRV 1971, p. 4. F. Kuitenbrouwer, 'Reclassering weifelend op weg naar fusie', *NRC-handelsblad* 1-7-1971 geeft een overzicht van wat de fusiepartners inbrachten. De Meijersvereniging had 46 hulpverleners in dienst, de PCRV 54, het Genootschap 82 en de KRV 150. Het Leger bleef met zijn 68 reclasserders buiten de fusie, evenals de CAD's met hun 138 uitvoerende hulpverleners.

114 Meerjarenverslag SRI 1973-1975, p. 7, jaarverslag PCRV 1971, p. 5. De fusiepartners voerden overleg in het Hoogste Instantie Participantenberaad (HIP) dat voor de eerste maal in juli 1971 bijeenkwam. Het HIP moest de intentieverklaring operationaliseren. De niet direct bij de fusie betrokken instanties (Leger, Departement en FZA) konden in de Structureringsgroep hun mening over het fusieproces geven. De fusiepartners wilden Leger en FZA niet de mogelijkheid ontnemen om zich als nog als fusiepartner te voegen.

115 Meerjarenverslag SRI 1973-1975, p. 27.

116 Meerjarenverslag SRI 1973-1975, p. 7. Inv. nr. 1692 (laatste omslag) laat zien dat er om die reden ook voor de vorm van een stichting is gekozen. Een stichting kent geen leden en geen algemene vergadering als hoogste orgaan. Zodoende kon met een stichting een meer slagvaardig optreden worden gerealiseerd.

117 Meerjarenverslag SRI 1973-1975, p. 13.

Regiostructuur

De nieuwe organisatie had drie niveaus. Op landelijk niveau was één Centraal Bureau actief. Het land was onderverdeeld in tien regio's, ieder met een eigen bestuur. Onder de regiobesturen ressorteerde een aantal werkeenheden, die op hun beurt werden gevormd door zes à acht maatschappelijk werkers. Op het eerste gezicht doet het de contemporaine lezer onlogisch aan dat de keuze viel op de formering van een tiental regio's, in plaats van een aansluiting op de strafrechtelijke arrondissementale indeling. De zich opdringende veronderstelling dat dit samenhang met de behoefte om meer aansluiting te zoeken met de algemene welzijnszorg, moet worden genuanceerd. De keuze voor tien, in plaats van negentien regio's, is mede te verklaren uit het schaalvergrotingsproces dat de reclassering met name na de Tweede Wereldoorlog doormaakte. In verband met de taken die het regionaal bureau zou moeten gaan vervullen, was het in een aantal gevallen efficiënter om één regio, twee arrondissementen te laten bestrijken. Tien regio's zouden bovendien gemakkelijker te bedienen zijn vanuit het landelijk niveau dan bijna twintig¹¹⁸. Uitgangspunten bij de opzet van het elf-regio-model waren geweest: een optimale bereikbaarheid voor de cliënt, een maximale eigen verantwoordelijkheid (professionele autonomie) voor de reclasserders in de werkeenheden en een goede communicatie met 'verwante instituties'¹¹⁹. Toch waren schaalvergroting en doelmatigheid niet de enige overwegingen die de keuze voor tien regio's bepaalden. Uit arrondissementsgewijze besprekingen kwam naar voren dat alle arrondissementen die volgens de voorgestelde regio-indeling onderdeel van een regio zouden worden, zich tegen deze indeling verzetten¹²⁰. Ook het departement was aanvankelijk tegen de voorgestelde regio-indeling. Men vreesde de teloorgang van het 'streekeigene' van arrondissementen door het te verwachten streven naar uniformiteit vanuit het overkoepelend regio-bureau¹²¹. Waarschijnlijk heeft de emancipatie van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging, de uiteindelijke doorslag gegeven om toch voor het tien-regio-model te kiezen, ook al wogen doelmatigheidsoverwe-

118 Inv. nr. 612: proeve van een schets voor de reclasseringsorganisatie der participanten, dd. 29-11-1971. Het landelijk bureau gold als aparte regio, zodat er tien 'operatieve' regio's waren. Hoe minder regio's er zouden komen, hoe minder landelijke centrale sturing noodzakelijk was. De keuze voor het tien regiomodel kwam de autonome positie van de regio's ten goede.

119 Inv. nr. 612: proeve van een schets, dd. 29-11-1971.

120 Inv. nr. 612: notulen 6e vergadering participantenberaad, dd. 27-1-1972.

121 Inv. nr. 1625: brief van loco secretaris-generaal E.J. Hoogenraad aan de structureringsgroep, dd. 16-3-1972. Reacties van de reclasseringsraden, secretarissen van reclasseringsraden en rijksreclasseringsambtenaren en ambtenaren van de Afdeling TBR en Reclassering op de proeve.

gingen vele malen zwaarder¹²². Het departement ging accoord onder voorwaarde dat het contact met justitie per arrondissement gewaarborgd zou zijn¹²³.

De 'Proeve van een schets voor de reclasseringsorganisatie' diende als houvast in de discussie over de toekomstige organisatie en werkvorm. Belangrijke thema's waren de positie van de reclassering tussen strafrechtspleging en algemene welzijnszorg, alsmede de verhouding tussen individuele hulpverlening en maatschappelijke beïnvloeding. De resultaten van de besprekingen hierover werden gebundeld en verschenen als 'Annotaties op de Proeve van een schets'¹²⁴. Volgens het departement gaf de Proeve maar weinig inzicht in de wijze waarop met reclasseringsraden en OM samengewerkt zou moeten gaan worden. Eveneens vaag bleef de Proeve ten aanzien van de vraag hoe de besluitvorming binnen de nieuwe vereniging moest gaan verlopen:

'De proeve spreekt van toetsen, bijsturen en sanctioneren en vestigt de indruk alsof het (omvangrijk) apparaat vooral via overleg gestuurd zal gaan worden. Indien dit principe te ver wordt doorgevoerd kan het tijdrovend en kostbaar zijn en zal het de slagvaardigheid niet vergroten'¹²⁵.

Organisatiestructuur van de reclassering

De directe aanleiding voor de fusie was de door departement en instellingsdirecties onderkende noodzaak tot verhoging van de efficiency geweest, noodzakelijk in verband met een toename van het werk onder verslechterende economische omstandigheden. Factoren die het denken over de fusie beïnvloedden, waren de algemene discussie over de identiteit van de reclassering (orgaan van strafrechtspleging of instelling voor maatschappelijk werk) en de, aan de basis levende, wens tot democratisering. Gelet hierop moest bij de fusie dus tevens een nieuwe verhouding tussen het uitvoerend werk en de beleidsorganen worden vastgesteld. Het fusieproces speelde zich af in een periode waarin de reclassering zich losmaakte uit haar verzuilde raamwerk. De maatschappelijk werkers waren bovendien nogal gevoelig voor hiërarchische structuren. Eerder hadden zij inspraak geclaimd in het eenwordingsproces. Voor de maatschappelijk werkers was het niet op voorhand vanzelfsprekend dat

122 Inv. nr. 612: verslag van het konklaaf van het participantenberaad te Helvoirt, dd. 21 en 22-4-1972. De afweging van argumenten die op dit konklaaf werd gemaakt, sterkt mij in deze indruk, evenals het meerjarenverslag SRI 1973-1975, p. 25. De mogelijkheden tot integratie van de reclassering in het algemeen welzijnswerk in de doelstellingendiscussie werden als een voordeel van het tien regiomodel opgevoerd.

123 Inv. nr. 612: verslag bespreking tussen vertegenwoordigers van de afdeling TBR en Reclassering en het stafbureau organisatie en efficiency enerzijds en van het participantenberaad anderzijds, dd. 6-9-1972. De ARV zou gaan bestaan uit de volgende regio's: Noord (arr. Leeuwarden, Groningen en Assen), Oost (arr. Almelo, Zwolle en Zutphen), Alkmaar/Haarlem, Amsterdam, Utrecht, Arnhem, 's-Gravenhage, Zuid-West (arr. Rotterdam, Dordrecht en Middelburg), Breda, 's-Hertogenbosch, Limburg (arr. Maastricht en Roermond).

124 Jaarverslag KRV 1971, p. 18-19.

125 Brief van loco S.-G. Hoogenraad, dd. 16-3-1972.

'(..) er vanuit de organisatie aangewezen specifieke leidinggeevenden waren met als het er op aankomt aan hun functie verbonden *dwingende* bevoegdheden, waardoor in de teams een functionele hiërarchie ontstaat'.

Een punt van discussie was of het aanwijzen van leidinggeevenden wel noodzakelijk was,

'(..) als toch wordt uitgegaan van de gedachte dat de beroepsbeoefenaars *gezamenlijk* verantwoordelijk zijn voor het realiseren van de groepsdoelstelling'¹²⁶.

De uitkomst van deze discussie was dat een volstrekt horizontale organisatie, met 'arbeiderszelfbestuur' een utopische voorstelling van zaken was, waaraan te veel praktische bezwaren kleefden¹²⁷. De omvang en de spreiding van werk en organisatie, tesamen met de wens van een eenduidig beleid, brachten met zich mee dat een zekere mate van leiding en controle over de uitvoering van het beleid noodzakelijk werd geacht:

'Het organisatorisch mechanisme zelf vraagt blijkbaar om een functie-indeling die leidinggeevenden "produceert"¹²⁸.

De kwestie rond het al dan niet aanstellen van leidinggeevenden hing nauw samen met de toegenomen behoefte aan professionele autonomie. De vraag was in hoeverre de maatschappelijk werker moest tolereren dat anderen mede de inhoud van zijn beroepsgedrag bepaalden en - complementair - of het de maatschappelijk werker gepermitteerd was zich onder omstandigheden aan beleidsbeslissingen te onttrekken. Uitgaande van de eigen beroepsverantwoordelijkheid kwam men uiteindelijk uit op een door de reclasseerders vrijwillig aanvaard collegiaal systeem, waarbinnen de persoon van de leider zijn gezag steeds opnieuw door de werknemers geëvalueerd zag. Er was sprake van een zogenaamd 'open leiderschap', wat betekende dat besluiten gedragen moesten worden door het 'konsent van alle betrokken professionele medewerkers'¹²⁹.

De verhouding tussen uitvoerend werk en beleidsorganisatie was niet op voorhand evident. De SRI kon verschillende kanten op. Eén optie was dat de beleidsorganen alle beslissingen namen, waarbij uitvoerende organen slechts bij de voorbereiding en de uitvoering werden betrokken. De andere optie was dat de beleidsorganisatie zich meer terughoudend opstelde en zich beperkte tot het vaststellen van de hoofddoelstellingen. Aanvankelijk wist de SRI geen keuze te maken. Een stellingname werd bemoeilijkt doordat de professionalisering met zich had meegebracht dat veel beleidskwesties aan de werkorganisatie werden overgelaten. Met de introductie van regiobesturen waren zeker competentiegeschillen te verwachten¹³⁰. Al vrij snel was men het er over eens dat het beleid van de regio's

126 Meerjarenverslag SRI 1973-1975, p. 13-14.

127 In die zin ook: J. Vlottes, H.C. van Wenum, 'Leiding geven. Gedachten omtrent leiding geven in, en organisatie van instellingen voor sociale dienstverlening', *Proces* (1972) 245-254, p. 245.

128 Meerjarenverslag SRI 1973-1975, p. 15.

129 Vlottes et. al., 'Leiding geven', p. 246.

130 Meerjarenverslag SRI 1973-1975, p. 31.

diende te passen binnen een algemeen landelijk beleid, hetgeen een doelbewuste inperking van de autonomie van de regio's impliceerde. Daar stond tegenover dat het landelijk beleid op initiatief van de gezamenlijke regio's gewijzigd kon worden¹³¹.

Het departement van Justitie en de fusie

Naarmate het fusieproces in een meer definitief stadium kwam, nam de kritische belangstelling van Justitie toe. Van die zijde werd er soms op gewezen dat 'bepaalde door de instellingen gewenste ontwikkelingen van overheidswege niet zouden worden gesteund'. Tussen SRI en departement bestond verschil van mening over de doelstelling¹³². De departementale kritiek richtte zich tegen opname in de ARV-ontwerpstatuten van 'beïnvloeding van opvattingen, verhoudingen en structuren in de samenleving' als doelstelling. Het bezwaar gold niet zozeer de beïnvloeding als zodanig, maar richtte zich veeleer tegen het expliciteren daarvan als een aparte en gelijkwaardige taak naast voorlichting en hulpverlening¹³³. Reclaseringsinspecteur Goedemans voorzag twee problemen. In de eerste plaats boden de ontwerpstatuten de mogelijkheid om de prioriteit binnen de reclasering te verleggen van hulpverlening en voorlichting naar sociale actie¹³⁴. Een zodanige prioriteitsverschuiving zou ontegenzeggelijk ten koste gaan van de voorlichting aan de rechterlijke macht. Goedemans wees erop dat de Reclaseringsregeling 1970

131 Inv. nr. 612: verslag vergadering participantenberaad, dd. 30-10-1971. Op p. 7 van de proeve stond de verhouding tussen landelijk en regionaal beleid als volgt verwoord: 'Voor de verschillende niveau's bestaat maximale autonomie. Toch is een overall-beleid noodzakelijk, aan welks totstandkoming alle niveau's deelnemen'.

132 Inv. nr. 563: notulen vergadering DOO, dd. 21-5-1975.

133 Inv. nr. 1643: brief van A.J.J. Goedemans aan SRI-directeur P.A. Schaafsma, dd. 19-3-1975. Goedemans schreef deze brief in reactie op een verzoek van Schaafsma om een schriftelijke verklaring van het departement, zodat de ARV als lichaam ex. art. B3 van de Pensioenwet door het departement van Binnenlandse Zaken erkend zou kunnen worden. Goedemans weigerde: 'Met name mijn aan de huidige Statuten ontleende onzekerheid of in de toekomst de door de ARV te kiezen prioriteit met betrekking tot de door haar te verrichten werkzaamheden wel parallel zal lopen aan die van de huidige Reclaseringsregeling heeft mij ertoe gebracht op uw verzoek afwijzend te moeten reageren. Ik acht het niet oirbaar bij bedoeld Ministerie door een verklaring dezerzijds de indruk te wekken dat [...] personeelsleden van de ARV ook in de toekomst zullen functioneren op een wijze die op grond van de reclaseringsregeling subsidiabel is te achten, waardoor het recht op pensioen kan worden toegekend.'

134 Inv. nr. 1833: notitie over sociale actie binnen de reklassering, van de projectgroep 'sociale actie' van de SRI biedt een aardig overzicht van mogelijkheden voor reclaseringswerkers om meer structurele knelpunten aan te pakken. Ik noem er enkele uit een omvangrijke lijst: acties tegen media om justitiabelen niet met naam te noemen, benadering van grootwinkelbedrijven in verband met winkeldiefstallen, teneinde een soepeler sepotbeleid te bewerkstelligen, het bevorderen van gelijke huisvestingsmogelijkheden voor woonwagenbewoners, Ambonnezen, de aanstelling van een opbouwwerker in een plaats waar criminaliteit onder jongeren door gebrek aan vertier steeg, beïnvloeding van de structuur en opzet van een katholieke sociale academie, een actie tbv. de opening van een trefcentrum voor Surinamers en Antillianen, een actie ter verbetering van de woon- en leefomstandigheden van zgn. 'probleemgezinnen', plannen voor een 'kontakthuis voor alleenstaanden en zeer eenzamen'.

duidelijk aangaf welke activiteiten subsidiabel waren, namelijk hulpverlening en voorlichting. Een prioriteitsverschuiving zou aanleiding kunnen zijn voor een herziening van de omvang der subsidie¹³⁵. Aparte vermelding van structuurbeïnvloeding zou - volgens het departement - ten onrechte de indruk wekken dat dit een taak zou zijn voor de reclassering:

'Weliswaar wordt in de Statuten een relatie gelegd tussen dit taakbestanddeel en de algemene doelstelling van de ARV, maar ik vrees dat een aantal van de maatschappelijk werkers zo "action prone" zijn dat deze relatie snel uit het oog zal worden verloren'.

Goedemans wees op de dreiging van het oeverloos worden van het actieterrain van de reclassering, die in zijn visie op sommige punten al manifest werd¹³⁶. Hij herhaalde zijn financiële dreigement:

'Ik meen er goed aan te doen ook hier duidelijk te stellen dat een ontwikkeling waarbij de relatie tussen acties en taakstelling van de reclassering - zoals deze in de reclasseringsregeling is omschreven - wordt verbroken, consequenties voor het beschikbaar stellen van subsidie moet hebben'.

Bij de uiteindelijke vaststelling van de ARV-statuten kwam de SRI met staatssecretaris H.J. Zeevalking overeen dat sociale actie nooit ten koste zou gaan van de andere reclasseringstaken. Deze toezegging was voorlopig voldoende¹³⁷.

Organisatorische punten van meningsverschil

Het departement had niet alleen moeite met de doelstelling, maar ook met de voorgestelde organisatiestructuur. Het uitblijven van een verschuiving van de doelstelling was door de voorgestelde structuur niet gewaarborgd. In eerste instantie hadden de fusiepartners een verenigingsstructuur ontworpen, waarin niet-medewerkers slechts een beperkte inbreng zouden hebben. De aspirant-buitenleden zouden bovendien door reclasseringsambtenaren worden geballoteerd¹³⁸. De ARV dreigde daardoor een vrijwel gesloten organisatie te worden, waarbij de beslissingsbevoegdheid *de facto* bij de werknemers lag, die de meerderheid van de beleidsorganisatie vormden¹³⁹. Van departementszijde werd geredeneerd dat de ARV met behulp van overheidssubsidie het algemeen belang diende. Daaruit volgde dat de vereniging voor de samenleving vrij toegankelijk en controleerbaar moest zijn. De

135 Inv. nr. 1643: brief van Goedemans aan Schaafsma, dd. 19-3-1975. Hier werd een financiële sanctie gesteld op een te ver afdrijven van de reclasseringsdoelstelling tov. de departementale doelstelling.

136 Goedemans wees op de actie die werd gevoerd voor de opening van een ontmoetingscentrum voor Surinamers en Antillianen, en op de actie ten behoeve van gelijke huisvestingsmogelijkheden voor woonwagenbewoners. Zijn informatie ontleende hij aan het artikel van de hand van Fokkens, verschenen in *Delikt en Delinkwent* (1975).

137 Ondanks de gedane toezegging bleef Goedemans kritisch. 'Pas als de reclassering de extreme keuze vóór de sociale actie en tegen de individuele hulpverlening binnen de strafrechtspleging zou doen is er voor Goedemans reden om de particuliere reclassering af te gaan bouwen.' Zie: *KRI* (1975), nr. 10.

138 Meerjarenverslag SRI 1973-1975, p. 35.

139 Inv. nr. 1643: brief van Goedemans aan Schaafsma, dd. 19-3-1975.

betrokkenheid van de samenleving bij de reclassering was door de ontzuiling toch al gemarginaliseerd¹⁴⁰. Wanneer de voorgestelde constructie zou worden gehandhaafd, dan zou de nieuwe organisatie geen reclasseringserkenning krijgen. De departementale ongerustheid over de aanvankelijke ARV-doelstelling lijkt er op te duiden dat het departement niet wilde dat personen die *qualitate qua* (zoals leden van het OM en rechterlijke macht) interesse hadden in het reilen en zeilen van de ARV door de maatschappelijk werkers geboycot zouden kunnen worden. Dit waren echter niet de overwegingen waarop het ministerie zijn eis van een 'open' vereniging baseerde. Het ging het departement er om dat een te eenzijdige oriëntatie op het maatschappelijk werk zou optreden indien alle bestuursorganen volledig door maatschappelijk werkers zouden worden bemand. Na beraad schrapte de SRI de voorgestelde ballotageregeling¹⁴¹.

Tenslotte was het departement bevreesd dat de voorgestelde organisatie met drie beslisniveau's teveel autonomie aan de werkeenheden zou toekennen. Liever had het departement een structuur met twee beleidsniveau's gezien. De uitleg van de fusiepartners dat de beleidsvrijheid van de werkeenheden was ingeperkt door regio-beleid, nam bij het departement de bezorgdheid weg dat de werkeenheden zich te onafhankelijk van landelijk en regionaal niveau zouden kunnen opstellen¹⁴².

Overigens kenmerkte de departementale bemoeienis met het fusieproces zich door terughoudendheid. Goedemans stelde zich op het standpunt dat het particulier initiatief zijn eigen doelstellingen moest formuleren. Het was niet aan de overheid, deze te dicteren. Pas op het moment dat de particuliere reclassering met een eigen visie naar buiten kwam, was het aan de directie TBR en Reclassering om uit te maken, of die visie al dan niet subsidiabel was. Wel was het de taak van de overheid, de reclassering vooraf te wijzen op de (financiële) consequenties van bepaalde keuzen¹⁴³.

De uitkomst van de fusie: de ARV

Voor de fusie was binnen de reclasseringsinstellingen de greep van de centrale (professionele) leiding op het uitvoerend werk steeds sterker geworden. De uitvoerend werkers hadden bij de fusie als tegenwicht tegen de schaalvergroting meer

140 Goedemans schreef: 'De ARV kan in een samenleving als de onze geen zelfgenoegzaam eiland zijn, dat zonder verwijzing naar andere referentiekaders, uitsluitend zelf via de werknemers bepaalt wat gedaan zal worden en hoe dit zal gebeuren'.

141 Meerjarenverslag SRI 1973-1975, p. 35. Zie ook: 'Reclassering vecht voor medezeggenschap werkers', *KRI* (1975), nr. 7, p. 12. De bepaling dat werknemers automatisch het ARV-lidmaatschap verwierven, moest eveneens van het departement worden geschrapt. Dit had evenwel te maken met bezwaren van civielrechtelijke aard: personen moeten zelf kunnen kiezen of zij al of niet lid worden van een vereniging.

142 Inv. nr. 612: verslag bespreking tussen vertegenwoordigers van de afdeling TBR en Reclassering en het stafbureau organisatie en efficiency enerzijds en van het participantenberaad anderzijds, dd. 6-9-1972.

143 Wat dit betreft heeft zich tussen 1983 en 1986 een ingrijpende omkering voorgedaan. Sinds die tijd is het niet meer het particulier initiatief dat - met in het achterhoofd de subsidievoorwaarden die de overheid stelt - zijn eigen doelstellingen bepaalt. Voor de reclassering geldt dat het ministerie dwingend voorschrijft wat de taken zijn. Particuliere instellingen kunnen daarop 'intekenen'.

gedecentraliseerde, democratische besluitvormingslijnen geëist¹⁴⁴. Meer dan in het verleden moest het zwaartepunt van de beleidsvoorbereiding komen te liggen bij de regio's, die de gelegenheid moesten hebben, hun beleid af te stemmen op lokale en regionale problematiek. De regionale werk- en beleidsstructuur behoorde 'relatief autonoom' ten opzichte van het landelijk niveau te opereren¹⁴⁵.

De ARV kende een werkstructuur en een daaraan parallel lopende beleidsstructuur. De werkstructuur bestond uit het landelijk bureau onder leiding van een algemene directie. Daaronder opereerden elf regio-bureau's met ieder minstens drie werkeenheden. Aan het hoofd van ieder regiobureau stond de regiocoördinator. Het regiobureau zorgde voor de coördinatie, een deel van de beleidsvoering en voor de ondersteuning van het uitvoerend werk dat plaatsvond in de werkeenheden. In totaal waren er vierenvijftig werkeenheden met ieder gemiddeld zes à acht maatschappelijk werkers. De werkeenheden werden geleid door teamcoördinatoren¹⁴⁶. De parallel lopende verenigingsstructuur was bedoeld om het algemeen en regionaal beleid van de ARV vast te stellen en de uitvoering ervan te controleren. De regio's uit de werkstructuur vormden in de verenigingsstructuur, de afdelingen. De leden van een regionale afdeling (werknemers van de ARV en eventuele buitenstaanders) maakten deel uit van de regionale vergadering. Door de verenigingsstructuur hadden werknemers een directe stem in het vaststellen van het beleid van de vereniging, als zij zich tenminste als lid aanmeldden. De regionale afdeling werd geleid door het bestuur, het regionaal beleids orgaan, waarin de regiocoördinator zitting had¹⁴⁷. Het hoogste orgaan binnen de ARV was de Algemene Vergadering die bestond uit afgevaardigden van de regio's. Naast twaalf leden-medewerkers, maakte ook een zestal 'buitenleden' deel uit van de Algemene Vergadering¹⁴⁸. De Algemene Vergadering stelde het landelijk te voeren beleid en de begroting vast. Het landelijk bestuur benoemde de algemene directie, die - samen met het landelijk bureau - verantwoordelijk was voor de uitvoering van de werkzaamheden¹⁴⁹. Op papier werd de relatie tussen landelijk en regionaal niveau bepaald door regionale autonomie. De landelijke organisatie trok de kaders waarbinnen de beleidsruimte door de regiovergadering naar believen kon worden ingevuld¹⁵⁰. In het volgende hoofdstuk zal blijken dat die regionale autonomie in praktijk tegenviel en dat de landelijke directie vrij veel beleidsvrijheid die aan de regio's was voorbehouden, naar zich toetrok.

ARV-doelstelling

144 Inv. nr. 1703: ARV-nota *Een organisatie in ontwikkeling* (31-3-1979), p. 3.

145 *Een organisatie in ontwikkeling*, p. 9.

146 Art. 9 lid 3 Statuten ARV. Zie ook: Verhart, *Welzijnswerk in spanningsveld*, p. 20-22.

147 Artt. 10-12 Statuten ARV.

148 De regionale ledenvergaderingen kozen afgevaardigden voor de landelijke algemene ledenvergadering van de ARV. Per regio werden twee medewerkers-leden gekozen en één 'buitenlid'. De algemene ledenvergadering bestond voor de meerderheid uit werknemers. Het bestuur daarentegen - door de ledenvergadering gekozen - was samengesteld uit zeven buitenleden en vijf 'gewone leden'. Zie: Artt. 13-18 Statuten ARV.

149 Art. 23 leden 1 en 2 Statuten ARV. Zie ook: Verhart, *Welzijnswerk in spanningsveld*, p. 24-27.

150 Art. 11 lid 3 sub a. Statuten ARV. Zie ook: 'Statuten ARV waarborgen open vereniging', *KRI* (1975), nr. 2, p. 6.

Gedurende het fusieproces is veel te doen geweest over de doelstelling van de toekomstige reclasseringsorganisatie. Over de beperking van het terrein tot de strafrechtspleging bestond al vrij snel consensus. Reeds in de 'Proeve' van 1971 werd gesteld dat de reclassering optrad als hulpverlenende instantie op het moment dat door strafrechtstoepassing een spanningsveld ontstond tussen de belangen van de cliënt en die van de samenleving¹⁵¹. Aan deze terreinafbakening, in feite een compromis tussen de welzijns- en de strafrechtelijke visie op reclasseringswerk, is gedurende de vormgeving van de fusie vastgehouden¹⁵². De statuten definieerden de reclassering als een specifieke vorm van welzijnswerk op strafrechtelijk terrein, waarin door middel van hulpverlening werd getracht het welzijn van de reclassent te vergroten. Uitdrukkelijk was vastgelegd dat de voorlichtingsrapportage mededienstbaar moest zijn aan de hulpverlening die de ARV bood aan justitiabelen¹⁵³.

Naar aanleiding van de ARV-statuten schreef de Groningse strafrechtsgeleerde Th.W. van Veen dat hij van mening was dat de ARV te zeer het algemeen maatschappelijk werk tot richtsnoer van de reclassering had genomen. Met name de onderschikking van de voorlichting aan de hulpverlening ging hem te ver. Voor Van Veen waren reclassering en maatschappelijk werk onvergelykbare zaken, juist omdat binnen het strafrechtelijk kader veelvuldig concessies moesten worden gedaan waar het ging om de vrijwilligheid van het contact tussen hulpverlener en reclassent¹⁵⁴. Gegeven de destijds binnen de reclassering bestaande - nog veel extremere - zienswijzen, moet achteraf toch worden geconcludeerd dat de statuten, voor wat betreft de loyaliteit van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging, het maximaal haalbare uitdrukten. Iedere afwijking van de in de statuten gekozen 'gulden middenweg' borg het gevaar van polarisatie in zich. Om pragmatische redenen waren pogingen om de identiteitsdiscussie tot een bevredigende oplossing te brengen over de fusie 'heengetild', nu de meningen binnen de reclassering over deze kwestie dusdanig sterk uiteen liepen dat het niet mogelijk was om op relatief korte termijn een standpunt te bepalen.

Afgezien van de expliciete definiëring van de reclassering als welzijnsorganisatie, werd het antwoord op de identiteitsvraag dan ook voorlopig opengelaten. Het werken in het spanningsveld maakte in concrete gevallen voortdurend belangenafwegingen noodzakelijk. Dat de positionering van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging een compromis was, blijkt uit de opvattingen die bij de Sectie Werkontwikkeling en Onderzoek van de VvRI ten aanzien van de doelstel-

151 Inv. nr. 1693: 'Proeve van een schets'.

152 Inv. nr. 1693: kort verslag van het eerste gesprek van de Commissie Doelstelling, dd. 29-4-1974; tweede vergadering, dd. 6-5-1974; concept-doelstelling, dd. 31-5-1974 en de daarop binnengekomen gebundelde reacties, dd. 6-8-1974. Art. 2 lid 1 Statuten ARV: 'De ARV stelt zich ten doel het bevorderen van het welzijn van de leden van de samenleving, voor zover dat welzijn samenhangt met het bestaan en functioneren van de strafrechtspleging'.

153 Art. 3 lid 1 sub b. Statuten ARV. Deze ondergeschiktheidsbepaling leidde rond het midden van de jaren tachtig tot een - laatste - opleving van het identiteitsdebat, ditmaal tussen departement en reclassering.

154 Th. W. van Veen, 'Taak en positie van de reclassering', *Proces* (1977) 253-269, p. 254.

ling bestonden¹⁵⁵. De sectie ging van het standpunt uit dat een oplossing in de controverse tussen hulpverlening en strafrechtspleging niet te realiseren zou zijn. In plaats van eindeloos te zoeken naar deze oplossing moest gewerkt worden vanuit de vraag 'hoe men het beperkende van de justitie-situatie inbouwt in de hulpverlening'. Deze vraag moest de maatschappelijk werker in de eerste plaats zelf beantwoorden. Generalisaties waren niet te geven, althans daar waagde men zich niet aan¹⁵⁶.

155 Inv. nr. 1693: concept-artikel 'De macht van de hulpverlening', november 1974. Gepubliceerd in *Proces* (1974) 237-244.

156 Meerjarenverslag SRI 1973-1975, p. 31 en W. Nieboer, 'Reclassering en strafrechtspleging. De voorlichting als pijler van integratie', in: *Strafrechtspleging onder spanning. Gedachten over het functioneren van ons strafproces* (Arnhem 1981) 97-110, p. 103 die schrijft: '(...) de ARV lijkt een brug te willen slaan tussen de ideologie van Van Veen en die van Snel (die in zeker opzicht elkaars antipoden zijn) [...] deze middenweg bevredigt daarom vermoedelijk maar weinigen. Mijn indruk is dat de ARV met deze koers probeert aanhangers van verschillende ideologieën onder haar vleugels te houden'. In gelijke zin: Van Veen, 'Taak en positie van de reclassering', p. 256.