

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.

7. Herintree van de reclassering in de strafrechtspleging (1982-1995)

De reclassering zag zichzelf als welzijnsorganisatie, opererend op strafrechtelijk terrein. In plaats van ernaar te streven, het hierdoor opgeroepen spanningsveld op te heffen, werd dit tot werkterrein verheven. De reclassering wenste op zekere afstand van de strafrechtspleging welzijnswaarden en -normen tot gelding te brengen. Op hetzelfde moment dat de ARV, de grootste reclasseringsinstelling, haar interne structuur vervolmaakte, voltrok zich een strafrechtelijke klimaatsverandering, die haar sporen op het takenpakket van de reclassering naliet. De toename van de criminaliteit veroorzaakte capaciteitsproblemen binnen het strafrechtelijk apparaat. De oplossing werd deels voor rekening van de reclassering gebracht. Niet alleen werd het takenpakket van de reclassering voor het eerst sinds 1915 uitgebreid, maar ook de opstelling van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging veranderde erdoor. In toenemende mate drong het inzicht door dat strafrecht noch hulpverlening in staat waren een adequaat antwoord te bieden op de toenemende criminaliteit. Met de erkenning van de relatieve waarde van zowel hulpverlening als het strafrecht leek het 'spanningsvelddenken' na de doelstellingendiscussie, in de vroege jaren tachtig haar scherpe kanten te verliezen. En ofschoon het departement niet akkoord ging met de daarop volgende heroriëntatie, was dit toch een noodzakelijke stap in de richting van een verkleining van de gegroeide tegenstelling tussen straffen en helpen. Naast een beginnende heroriëntatie van de reclassering op haar positie ten opzichte van de strafrechtspleging, is een ander opvallend aspect aan de periode 1976-1982 de optredende scheiding tussen beleid en uitvoering binnen de reclassering. Men moest deels terugkomen van de, onder druk van de professionalisering afgedwongen, democratisering omdat de dubbelstructuur van de ARV in de praktijk niet bleek te werken: beleid en uitvoering konden kennelijk niet naast elkaar bestaan. Er ontstond een toenemende neiging om de beleidsvoorbereiding onder te brengen in de werkstructuur en wel zodanig dat de top van de werkorganisatie de hoofdlijnen van het beleid vaststelde en de regio's de aan hen toegestane vrije beleidsruimte konden opvullen. Belangrijk was tenslotte dat een kentering in het beleid van het Ministerie van Justitie ten aanzien van de reclassering optrad. Na een decennium van 'ongekende vrijheid', zag de reclassering zich geconfronteerd met een departement dat in toenemende mate belangstelling toonde voor de beleidsvoorbereiding. Het ministerie trachtte het reclasseringsbeleid te sturen in een voor hem gewenste richting. In dit opzicht kwam in het laatste kwart van de jaren zeventig een einde aan de non-directieve opstelling van het departement, ook al bleef het departement zich onthouden van bemoeienis met de uitvoering.

In dit hoofdstuk staat de - op het eerste gezicht radicale - verandering centraal die zich in de eerste helft van de jaren tachtig voerde in de relatie tussen overheid en particuliere reclassering. De reorganisatie die tussen 1983 en 1986 werd

doorgevoerd, betekende echter niet zozeer een breuk met daaraan voorafgaande ontwikkelingen. Veel meer kan zij worden gezien als stroomversnelling daarvan. Deze is te verklaren uit de omstandigheid dat de reorganisatie mede was ingegeven door de noodzaak van bezuinigingen. De natuurlijke ontwikkeling werd hierdoor belangrijk versneld en op een aantal punten zelfs geforceerd. De koppeling van de herstructurering van de reclassering aan een ingrijpende bezuinigingsdoelstelling maakte de reorganisatie tot een voor de reclassering moeilijk te verteren proces, al was het maar omdat het opnieuw vaststellen van de verhouding tussen overheid en particulier initiatief onder druk van de noodzaak tot bezuinigingen in een zeer hoog tempo plaatsvond en er weinig ruimte was voor compromissen.

In de eerste helft van de jaren tachtig was er meer aan de hand dan een noodzaak tot bezuinigingen. De bezuinigingswens werkte als een katalysator. Behalve dat de overheid naar op haar uitgaven zocht, bezon zij zich op de omvang van haar takenpakket. Zowel omvang van het overheidsapparaat als de wijze waarop de overheid in de samenleving behoorde op te treden, stonden ter discussie. In paragraaf één zal hierop dieper worden ingegaan, evenals op de meer specifiek op de reclassering gerichte bezinning die hieruit voortvloeyde. In paragraaf twee zal het reorganisatieproces zelf centraal staan. Met name de meest vergaande plannen voor de nieuwe reclasseringsorganisatie zijn interessant, omdat deze tussen 1992 en 1995 alsnog geconcretiseerd werden¹. De kern van dit hoofdstuk wordt gevormd door de paragrafen drie en vier, die handelen over respectievelijk de overname van de zeggenschap over het reclasseringsbeleid door het departement van Justitie en de wijziging van de reclasseringsdoelstelling. De door het Ministerie van Justitie geëiste aanpassing van de doelstelling bracht sentimenten boven die hun wortels hadden in de identiteitsdiscussie. Het departement besloot een gelijkstelling van hulpverlening en dienstverlening aan justitie in de Reclasseringsregeling 1986 op te nemen. In paragraaf vijf komt de nieuwe organisatie volgens de Reclasseringsregeling 1986 aan de orde. Nadruk ligt hierbij op het functioneren van de Nederlandse Federatie van Reclasseringsinstellingen (NFR). De NFR functioneerde tussen het departement en de negentien autonome reclasseringsstichtingen, hetgeen een bijzonder soort problematiek met zich meebracht. In de zesde paragraaf gaat de aandacht uit naar de werkinhoudelijke ontwikkelingen na 1986. Ik zal nagaan in hoeverre het door het departement afgekondigde 'verbod op spanningsvelddenken' effectief was en of gesproken kan worden van een neiging tot integratie van hulpverlening en strafrecht. Heeft de departementale machtsovername een nieuwe fase in het denken over de positie van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging ingeluid? Bekeken moet worden in hoeverre de betrokkenheid van de reclassering bij de alternatieve sancties heeft bijgedragen aan een veronderstelde (her-)intree van de reclassering in de strafrechtspleging. De laatste, zevende paragraaf behandelt de reorganisatie die leidde tot de Reclasseringsregeling 1995. Ik zal trachten deze laatste reorganisatie in een historisch perspectief te plaatsen.

1 Ik doel hier op de reorganisatie die tussen 1992 en 1995 gestalte kreeg. Deze reorganisatie zal aan het eind van dit hoofdstuk worden besproken. Voor dit moment is het relevant om vast te stellen dat voorzover van een machtsovername gesproken kan worden - inhoudende het einde van de particuliere reclassering -, deze gedurende de 'jaren-tachtig-reorganisatie' plaatsvond en niet in de onlangs afgeronde herstructurering.

1. Departementale beleidsomslag ten aanzien van de particuliere reclassering

De reclassering was nog steeds een vorm van particulier initiatief, ook al was met de ontzuiling een voornamelijk rechtvaardigingsgrond aan een particulier reclasseringsbestel komen te ontvallen. De volledige overheidsfinanciering had de reclassering ten opzichte van het Ministerie van Justitie in een afhankelijkheidspositie geplaatst. In de voorafgaande periode was deze afhankelijkheid niet nadelig geweest, aangezien de reclassering autonomie in de mede-uitvoering van een deel van het strafrechtelijk overheidsbeleid had weten te verwerven. De financiële afhankelijkheid maakte de reclassering echter zeer gevoelig voor de aan het begin van de jaren tachtig noodzakelijk geachte sanering van de overheidsfinanciën². Een deel van de bezuinigingen op de overheidsuitgaven kwam voor rekening van het particulier initiatief.

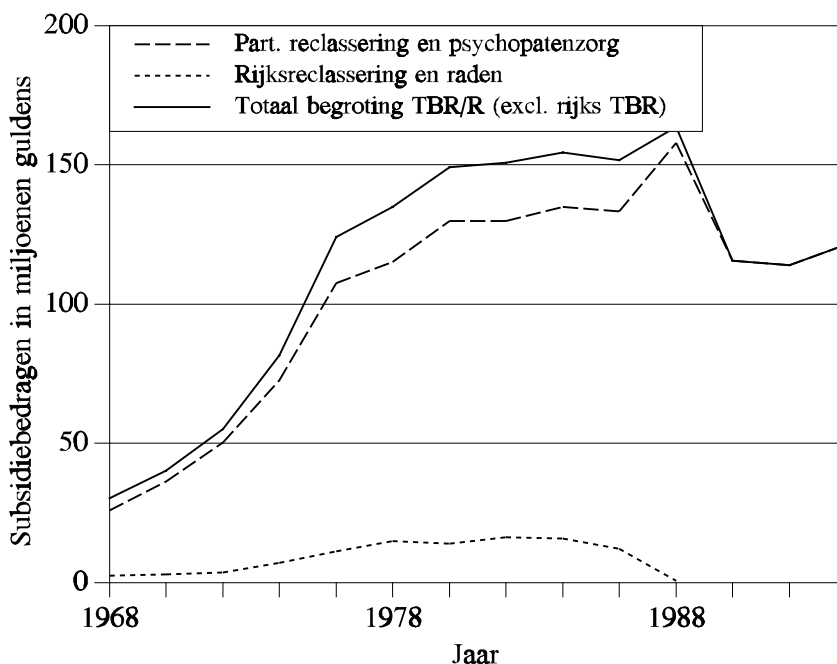
De oliecrisis in 1973 had een verslechtering van de economische omstandigheden ingeluid, waarop de politiek voorshands geen passend antwoord had. In 1977 werd onder het kabinet Van Agt voor het eerst tot vermindering van de overheidsuitgaven besloten. In de loop van de twintigste eeuw hadden takenpakket en omvang van het centrale overheidsapparaat forse uitbreidingen ondergaan. Dit veroorzaakte bestuurlijke problemen. De Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst constateerde in 1978 een groeiende behoefte aan centrale sturing van maatschappelijke ontwikkelingen, terwijl het sturend vermogen van de overheid in de praktijk juist afnam. De noodzaak tot matiging van de overheidsuitgaven bracht het kabinet Van Agt-Wiegel tot een systematische heroverweging van alle bestaande overheidstaken, waarbij elke uitgave van de overheid op haar noodzakelijkheid werd onderzocht. Later ging de heroverweging deel uitmaken van veel verder reikende plannen die tot doel hadden de overheid beter en efficiënter te laten werken. Daarbij werd tot uitgangspunt genomen dat de overheid te veel taken op zich had genomen. Door privatisering en deregulering (Grote Efficiency Operaties) hoopte men een afslanking van het overheidsapparaat te realiseren. De heroriëntatie was vervlochten met omvangrijke bezuinigingen, waardoor zij op veel verzet van de zijde van de betrokkenen stuitte³. Hierdoor verliep de herstructurering moeizaam. Bij haar pogingen de veranderingen door te voeren, was de centrale overheid genoodzaakt een aantal controlerende en corrigerende bestuursinstrumenten in te zetten, hetgeen paradoxaal genoeg leidde tot centralisatie van de regelgeving. De 'Grote Operaties' en de bezuinigingsdoelstellingen stonden derhalve op gespannen voet met elkaar. Gesubsidieerde particuliere instellingen ontvingen minder subsidie en moesten zich daardoor beraden over hun activiteiten. Tezeldertijd werd hun autonomie in de beleidsvoorbereiding aangetast door toenemende regelgeving vooraf. In bestuurskundige literatuur wordt in dit verband gesproken van de 'dubbelzinnige' opstelling

2 Van Mierlo, *Pressiegroepen*, p. 164-165 stelt dat gedeeltelijke afwenteling van bezuinigingen op overheidsuitgaven op het particulier initiatief een algemeen probleem voor gesubsidieerde instellingen was.

3 Woltjer, *Recent verleden*, p. 452-453, 483, 487.

van de overheid ten opzichte van het particulier initiatief: minder subsidie en meer bemoeienis met de besteding⁴.

Figuur 7.1: Subsidiebedragen uitgetrokken voor reclassering tussen 1968 en 1994 (in miljoenen gulden)



Bron: Justitiebegrotingen

Deze dubbelzinnigheid ging in de eerste helft van de jaren tachtig in toenemende mate de relatie tussen het Ministerie van Justitie en de reclassering bepalen⁵. Het departement had met de subsidiëring van de reclassering drie doelstellingen voor ogen. In de eerste plaats moest de reclassering een bijdrage leveren aan de individualisering van de strafrechtspleging. Daarnaast moest zij zich inspannen om de schadelijke, niet beoogde neveneffecten van strafrechtelijk ingrijpen te beperken. Tenslotte diende de reclassering een speciaal preventieve taak. In de visie van het departement konden deze doelstellingen met behulp van een viertal middelen worden gerealiseerd. Naast de 'klassieke' taken van voorlichting aan justitiële

4 Van Mierlo, *Pressiegroepen*, p. 165, 219.

5 In het voorgaande zagen wij dat vrijwel op hetzelfde moment dat binnen de ARV een scheiding tussen beleid en uitvoering optrad, het departement het proces van beleidsvoorbereiding probeerde te beïnvloeden.

autoriteiten en hulpverlening aan justitiabelen, bood de reclassering vroeghulp en zocht zij naar alternatieven voor strafrechtelijk optreden⁶.

In haar contacten met de particuliere reclassering had de overheid steeds gewezen op het belang van doelmatigheid. Het eerste onderzoek naar de werktijd-besteding en de werkbelasting dateerde uit de jaren zestig. Efficiëncyverbetering was bovendien een belangrijk fusiemotief geweest. Na de fusie waren de resultaten uit het OOR verouderd⁷. Het departement van Justitie gaf opdracht tot een nieuw werkbelastingsonderzoek. Het eerste rapport, uit november 1978, liet zien dat reclasseringswerkers een aanzienlijk deel van hun tijd besteedden aan diverse vormen van intern overleg, waardoor slechts veertig procent van de werktijd direct ten goede kon komen aan de cliënten⁸. Het aantal contacten per reclasseringswerker per dag was ten opzichte van de OOR-cijfers hetzelfde gebleven en bedroeg minder dan drie. Aan sociale actie deden de reclasserders niets. Vroeghulp nam minder dan een half procent van de tijd in beslag. De reactie van het departement op deze bedroevende cijfers was kenmerkend voor zijn oude *laissez-faire* opstelling. Ondanks het feit dat de doelmatigheid van de reclassering na de fusie nauwelijks was verbeterd, werd geen druk uitgeoefend om hierin verbetering te brengen. Goedemans vond dat de verantwoordelijkheid in eerste instantie lag bij de instellingen en hij had er vertrouwen in dat de instellingen het ook nodig vonden dat er wat zou gebeuren⁹. Deze departementale houding zou zich in het begin van de jaren tachtig wijzigen.

Eind 1980 kondigde het departement een intensivering van de inspectie op de reclassering aan. De staatssecretaris beweerde dat de inspectie gedurende de fusie bewust op een laag pitje was gezet, om zodoende het proces niet teveel te verstoren. Het ministerie liet aan de instellingen weten dat het de inspectie weer op het oude niveau wilde terugbrengen. Eerder (in hoofdstuk 5) werd echter duidelijk dat de departementale controle op de uitvoering van het reclasseringswerk reeds sinds het midden van de jaren zestig was afgenomen. Na verschijning van het rapport van de commissie-Hustinx, waarin afschaffing van de gedragsrapportage werd bepleit, lag de controle over de uitvoering in handen van de reclasseringsinstellingen zelf¹⁰. De reactivering van de departementale inspectie bracht hierin geen verandering. Zij paste meer in de toenemende overheidsinteresse in het beleid dat de particuliere reclassering voerde¹¹. De inspectie zou zich niet met controle op de

6 Bijl. handd. TK 1981-1982, kamerstukno. 16 625 (Heroverweging collectieve uitgaven), nr. 47 (Deelrapport 38: 'Heroverweging strafrechtstoepassing), p. 49-54 en nr. 56 (Heroverwegingen tweede ronde), p. 114, 124-126.

7 Mede als gevolg van de introductie van de vroeghulp.

8 Het OOR rapporteerde hier een percentage van vijfendertig.

9 Th. Schouw, 'Justitie over tijdsbesteding-onderzoek: Binnen half jaar moet er wat gebeuren', *KRI* (1979), nr. 2-3, p. 8.

10 Zie: hoofdstuk 4 en inv. nr. 1895: notulen bespreking tussen regiocoördinatoren en de directie, dd. 27-1-1981.

11 Inv. nr. 1895: brief van Staatssecretaris van Justitie E.A. Haars aan het ARV-bestuur, dd. 12-12-1980: 'Inhoudelijk zal de inspectie bestaan uit het geven en verkrijgen van informatie, het verstrekken van adviezen met betrekking tot reclasseringshulp en voorlichting, het signaleren van eventuele tekorten en het stimuleren van nieuwe initiatieven en het bevorderen van de onderlinge samenwerking tussen die instanties die min of meerdere mate bij het reclasseringswerk betrokken zijn'. Verder stelde de Staatssecretaris dat de 'inspecteurs'

uitvoering bezig gaan houden, maar met het verzamelen van informatie ten behoeve van departementale beleidsvoorbereiding¹². Het zogenaamd nieuw leven inblazen van de reclasseringsinspectie was één van de symptomen van de zich wijzigende opstelling van de overheid ten aanzien van het particulier initiatief.

De intensivering van de inspectie bleek echter niet voldoende om zware kritiek van de Algemene Rekenkamer te voorkomen. In haar jaarverslag over 1982 constateerde de Rekenkamer bij de directie TBR en Reclassering een te grote vrijblijvendheid in de relatie met de gesubsidieerde instellingen¹³. De inspectie schoot te kort in de kwalitatieve toetsing van reclasseringsactiviteiten. De reclasseringsraden hadden evenmin voldoende inzicht in de hulp en steun die de reclassering aan haar cliënten bood. Over de reclasseringsraden merkte de Rekenkamer bovendien op dat hun positie ten opzichte van het departement onduidelijk was. De Reclasseringsregeling 1970 liet in het midden of de raad een zelfstandig bestuursorgaan of een departementale voorpost was¹⁴. In zijn repliek gaf het Ministerie van Justitie aan dat het zelf de kaders behoorde te stellen waarbinnen het particulier initiatief opereerde. Het was de taak van het ministerie om in samenspraak met het particuliere apparaat normen te stellen en een inbreng te hebben in de beleidsvoorbereiding. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering lag volledig bij de particuliere instellingen die in principe autonoom waren. Het samenspel tussen departement en de reclassering was een delicate zaak, waarin het niet altijd duidelijk was waar de overheidsverantwoordelijkheid ophield en die van de particuliere instellingen begon¹⁵. Deze reactie sluit aan op het (in het vorige hoofdstuk geschetste) beeld, waarin het Ministerie van Justitie ten dele terugkwam van haar non-directieve opstelling, door pogingen in het werk te stellen sturing te geven aan de richting waarin het particuliere reclasseringsapparaat zich ontwikkelde. De directie TBR en Reclassering sloot zich in dit opzicht aan bij de binnen de ARV opkomende trend om uitvoering vooraf te laten gaan door beleid¹⁶.

zich zouden beperken tot incidentele bezoeken aan regiobureaus. Werkbezoeken aan werkeenheden zouden hoogst zeldzaam zijn.

- 12 Inv. nr. 1895: notulen 49e Landelijk Overleg Coördinatoren, dd. 24-2-1981. Goedemans stelde dat de economische teruggang een goede verdediging van begrotingsonderdelen noodzakelijk maakte, waarvoor de directie TBR en Reclassering informatie uit het veld nodig had.
- 13 Het betreffende hoofdstuk van het jaarverslag Algemene Rekenkamer 1982 (dat in maart 1983 werd gepubliceerd) is aanwezig in inv. nr. 1759.
- 14 Jaarverslag Algemene Rekenkamer 1982, p. 84. Oorspronkelijk - krachtens de Reclasseringsregeling 1947 - waren de reclasseringsraden bedoeld als departementale voorposten, een positie die moest worden verlaten als gevolg van de professionalisering. Desondanks denk ik dat de Reclasseringsregeling 1970 vooral de verhouding tussen raad en instellingen opnieuw regelde en niet zozeer de relatie tussen raad en Minister. De raad was m.i. dan ook formeel nog steeds een voorpost van het departement. In de praktijk kwam deze positie echter minder sterk tot uitdrukking.
- 15 Jaarverslag Algemene Rekenkamer 1982, p. 82-83.
- 16 Onder druk van de democratiseringseisen was bij de oprichting van de ARV gekozen voor een dubbelstructuur, waarin een werkstructuur en beleidsstructuur parallel aan elkaar liepen. Hiervan moest men gedeeltelijk terugkomen, omdat dit 'arbeiderszelfbestuur' in de praktijk niet werkte. De top van de werkstructuur nam - net als voor het democratiseringsproces - een deel van de beleidsvoorbereidende werkzaamheden voor haar rekening. Zie hoofdstuk 6.

Eind 1981 werd duidelijk dat bezuinigingen op het budget van de reclassering onontkoombaar waren. De reclassering zou in 1982 acht miljoen gulden minder te besteden krijgen¹⁷. De instellingen kregen de opdracht na te gaan wat de gevolgen zouden zijn van een structurele bezuiniging van vijf procent op hun budget. Het departement gaf daarbij de richting aan, waarin gezocht zou moeten worden. Zowel instellingen als departement kwamen tot de conclusie dat de reclassering - ondanks de operatie één op acht - teveel leidinggevenden in dienst had, wat de overheadkosten buitensporig hoog maakte. Geschat werd dat vijftien à twintig procent van het reclasseringsbudget werd besteed aan instandhouding van de bovenbouw. Dat de landelijke organen van ARV, Leger, FZA, de reclasseringsraden, de Centrale Raad van advies en de departementale directie reclassering zich met dezelfde vraagstukken bezighielden, was zonde van het geld¹⁸. Op arrondissementaal niveau vertoonde de reclasseringsorganisatie overigens niet minder overlappingsen. In de eerste plaats waren er de reclasseringsraden met daarnaast de verenigingsorganen van de ARV, CAD-besturen, regiobureaus van de ARV, de ARV-regiocoördinatoren, bureauhoofden van het Leger des Heils, CAD-directies en reclasseringsambtenaren in algemene dienst. Er was sprake van onduidelijkheid ten aanzien van de verdeling van de verantwoordelijkheden, wat tot coördinatie- en competentieproblemen leidde. De remedie was een kostbaar afstemmingsoverleg¹⁹.

2. De reorganisatie 1982-1986

Met het oog op de onontkoombare bezuinigingen bekeek een departementale werkgroep welke taken binnen de reclassering onverkort gehandhaafd moesten blijven en welke taken konden worden afgestoten. De instellingen verklaarden zich bereid om mee te denken, onder voorbehoud dat deelname aan het onderzoek naar bezuinigingsmogelijkheden niet zou worden uitgelegd als instemming met de bezuinigingen als zodanig²⁰. In mei 1982 verscheen van de hand van L.C.M. Tigges, de departementale nota *Taak en structuur van de reclassering in Nederland*. De nota was bedoeld om een discussie op gang te brengen over de vraag, welke veranderingen binnen de reclassering noodzakelijk waren om de inkrimping van het budget op een aanvaardbare manier op te vangen. Net als bij de doelstellingendiscussie nam het departement ook ditmaal het voortouw en was de reclassering de reagerende

17 Inv. nr. 1759: communiqué van het overleg tussen ARV en de directie TBR en Reclassering, over de justitiebegroting 1982, dd. 21-12-1981. Zie ook: *Horizontaal* (1981) nr. 12, p. 16 (voortgangsberichten). Van de zijde van de ARV werd gesteld dat geen beperking, maar juist een uitbreiding van de reclasseringsformatie nodig was, in verband met de toenemende hoeveelheid werk.

18 L.C.M. Tigges, *Taak en structuur van de reclassering in Nederland*, p. 26.

19 Inv. nr. 1759: notitie van de ARV-directie over verhoging van de doelmatigheid binnen de reclassering, naar aanleiding van een gesprek met Staatssecretaris van Justitie M. Scheltema, dd. 26-10-1981. In dit gesprek had de staatssecretaris al aangekondigd dat in de loop van 1982 een departementale discussienota over de doelmatigheid van de reclasseringsorganisatie zou verschijnen.

20 Inv. nr. 1759: notulen vergadering van voorzitters van reclasseringsraden, dd. 9-10-1981 en inv. nr. 566: notulen DOO, dd. 17-3-1982.

partij. Van de kant van de reclassering verwachtte het departement weinig initiatief in pogingen de bezuinigingsdoelstellingen te realiseren. De overheid in het algemeen had in de vroege jaren tachtig niet de illusie dat haar bezuinigings- en reorganisatieplannen goed zouden vallen bij de betrokkenen. Op tegenvoorstellen vanuit het veld kon evenwel niet worden gewacht²¹.

Aanvankelijk was *Taak en Structuur* gepresenteerd als - opiniërend - discussiestuk. De instellingen werd verzocht om voor de herfst van 1982 een reactie in te zenden. Tot verbazing van de reclassering bleken de scenario's uit *Taak en Structuur* echter model te hebben gestaan voor de reclasseringsparagraaf in het hoofdstuk strafrechtstoepassing van het rapport van de Commissie Heroverwegingen dat in augustus 1982 openbaar werd. Volgens de meerjarenraming van de Commissie Heroverwegingen kon op het budget van de reclassering minimaal drie en maximaal twintig procent worden bezuinigd. Besparingen moesten zoveel mogelijk komen van aanpassingen in de organisatie. Beperking van de uitvoerende reclasseringsactiviteiten zou een verhoging van de kosten voor gevangeniswezen en TBR met zich meebrengen²². *Taak en Structuur* werd eveneens gebruikt bij de totstandkoming van het Regeerakkoord, waarin de nieuwe Minister van Justitie, F. Korthals Altes, zich verplichtte tot een bezuiniging van 22 miljoen op de reclassering²³. De reclassering voelde zich door deze gang van zaken - mild uitgedrukt - bekocht. Het gevoel bestond dat de herstructurering eenzijdig van de kant van het departement werd opgelegd, zonder dat de visie van de reclassering was ingewacht. Doordat *Taak en Structuur* de voornaamste inspiratiebron voor de Commissie Heroverwegingen was geweest, won die nota belangrijk aan status en was het niet zomaar meer een discussiestuk. Het gaf de koers aan die het departement ten aanzien van de reclassering zou gaan volgen. Door doelmatigheidsverbetering moest de reclassering meer gaan doen, voor hetzelfde geld, op een smaller terrein. Invoering van normering van reclasseringsactiviteiten in termen van tijd en mankracht maakte een systeem van prestatiebegroting mogelijk. Dit alles moest bovendien in een hoog tempo gestalte krijgen: begin 1983 moest de besluitvorming over de nieuwe reclasseringsorganisatie plaatsvinden²⁴. Indien de reclassering voor die tijd niet met een bezuinigingsvoorstel was gekomen, dan zou het departement eigenhandig ingrijpen. Andermaal werd de particuliere reclassering voor het blok gezet²⁵.

2.1. Plannen voor een nieuwe reclasseringsstructuur

Taak en Structuur bevatte een aantal scenario's voor bezuiniging op en reorganisatie van de reclassering. Uitgangspunt was dat de reclassering een onmisbare bijdrage aan de strafrechtspleging leverde. De gerichtheid op het strafrecht zou meer geprononceerd tot uitdrukking moeten komen. De reclassering moest in de eerste

21 De Wolff, 'Overheid en maatschappelijke organisaties', p. 218-219.

22 'Heroverwegingen tweede ronde', p. 124-126.

23 Inv. nr. 1775: infobulletin ARV, dd. 2-11-1983.

24 P. de Vries, 'Geen bezuinigingen bij reclassering. In voorjaar besluit over nieuwe structuur', *KRI* (1982) nr. 8, p. 10.

25 De vorige keer dat het departement een beslissing onder hoge druk forceerde was tijdens de doelstellingendiscussie, zoals in hoofdstuk zes is beschreven.

plaats individu-gericht en casuïstisch werken. In deze opvatting behoorden bijvoorbeeld slachtofferhulp en sociale actie niet tot het takenpakket van de reclassering. Pas naar aanleiding van dreigend strafrechtelijk ingrijpen kwam de reclassering in actie²⁶. Binnen de strafrechtspleging had de reclassering tot taak, de schadelijke neveneffecten van strafrechtelijke interventie te minimaliseren. Daarnaast moest de reclassering het gedrag van de justitiabele zodanig beïnvloeden dat deze niet zou recidiveren²⁷. Gegeven de belangen die aan de reclassering op het terrein van de strafrechtspleging waren toevertrouwd, behoorde de overheid verantwoordelijkheid te dragen voor het functioneren van de reclassering, waartoe de overheid een aantal bevoegdheden moest krijgen²⁸.

De nota *Taak en Structuur* hield een nieuwe visie in op de verhouding tussen overheid en particulier initiatief. Wat de gepresenteerde voorstellen gemeenschappelijk hadden, was dat het departement substantieel meer zeggenschap kreeg over de doelstellingen en inzet van middelen. Het eerste model beschreef een ideaaltypische reclasseringsorganisatie. Bij de formulering ervan was met opzet geen rekening gehouden met de historisch gegroeide organisatorische verhoudingen. De gevoelige vraag of reclassering bij het Rijk, danwel bij particulier initiatief moest worden ondergebracht, bleef onbeantwoord. In dit model werd uitgegaan van een indeling in hofressorten, of eventueel arrondissementen. De ongeveer 600 reclasseringswerkers zouden zijn ondergebracht in vijftig teams met een gemiddelde omvang van twaalf personen. Tussen departement, ressortsdirectie en werkeenheden liep een hiërarchische lijn. De departementale directie bepaalde het beleid; vijf directies gaven leiding aan de uitvoerende teams. Vijf ressortelijke reclasseringsadviesorganen zouden de overige strafrechtelijke organen in staat stellen sturing aan de uitvoering van het reclasseringswerk te geven²⁹. De Commissie Heroverweging rekende voor dat dit model een besparing van twintig procent zou opleveren, mits tevens een normeringsstelsel voor de uitvoering van de reclasseringstaken zou worden opgezet. Gelet hierop kon deze commissie zich in dit model vinden, maar zij wees op te verwachten invoeringsproblemen in verband met de grote verandering ten opzichte van de huidige organisatie, 'niet in het minst omdat een uitholling c.q. opheffing van de particuliere reclasseringsfunctie verondersteld wordt'³⁰.

Als variant op het eerste scenario werd in een tweede model gedacht aan onderbrenging van de uitvoerende reclasseringsactiviteiten in een particuliere organisatie met aan de top een directie, bijgestaan door een staf. Binnen een hiërarchische structuur bereidden directie en staf gezamenlijk de uitvoering voor. Het beleid zou worden vastgesteld in een landelijk overlegplatform, waarin het Ministerie van Justitie was vertegenwoordigd. Als subsidiegever behield het departement

26 *Taak en structuur*, p. 6-7.

27 *Ibidem*, p. 8.

28 *Ibidem*, p. 15, stelt dat de relatie tussen justitie en reclassering als symbiotisch kan worden gekarakteriseerd, nu er sprake was van een sterk organisch verband tussen de organen van justitie en reclassering.

29 *Ibidem*, p. 20-23. Opmerkelijk is de gelijkenis tussen dit in 1982 nog utopisch geoordeelde organisatiemodel en de structuur die de reclassering sinds 1-1-1995 heeft.

30 'Heroverweging strafrechtstoepassing', p. 49-54 en 'Heroverwegingen tweede ronde', p. 124-126.

tevens de inspectiefunctie ten aanzien van de uitvoering³¹. De Commissie Heroverwegingen verwachtte van dit scenario een besparing van vijftien procent. Daarbij werd onderkend dat ook deze opzet gedurfd was: 'Vooral de positie van de vertegenwoordiger van het Ministerie van Justitie in het bestuur van de reclasseringsorganisatie is een delicate'³².

Het derde model, dat meer dan de andere varianten aansloot bij de in 1982 bestaande situatie, beoogde de bestaande knelpunten te ondervangen. Uitgangspunt was de rijksverantwoordelijkheid voor de reclassering, onder erkenning van de historische plaats van het reclasseringswerk als activiteit van het particulier initiatief. 'Het feit dat de reclassering volledig door rijksmiddelen wordt gefinancierd kan evenwel niet worden ontkend'. Voor reclasseringsaangelegenheden beschikte het Rijk over één gesprekspartner. ARV, Leger en FZA zouden worden samengebracht in een federatie, die de overheid zou adviseren over reclasseringsaangelegenheden. De drie instellingen hielden ieder hun eigen uitvoerend reclasseringspersoneel dat gedetacheerd zou worden bij *rijkswerkenheden*. Werving, selectie en beoordeling zouden moeten plaatsvinden in overleg tussen instelling en (rijks-)teamleider. Deze laatste had de leiding over de uitvoering. Ook in dit model bestond de voorkeur voor een kostenbesparende ressortsgewijze indeling³³.

Minder radicaal en meer gericht op de *status quo* (en volgens de departementale werkgroep het minst aantrekkelijk) was het vierde model. Hierin bepaalde de departementale directie reclassering samen met het bestuur van een federatie van particuliere reclasseringsinstellingen en de Centrale Raad van Advies het beleid. Voor het overige bleef alles bij het oude. Met name doordat de rijksreclassering als aparte instantie bleef bestaan, verwachtte de werkgroep problemen³⁴. Nu in het Regeerakkoord een bezuiniging van 22 miljoen was beloofd, waren de eerste twee varianten het meest aantrekkelijk.

Repliek van de reclassering

Mede als gevolg van de urgentie van de bezuinigingen had *Taak en Structuur* een grote impact. Voor het eind van de zomer van 1982 moest de ARV haar reactie presenteren³⁵. Die snelheid was noodzakelijk om te voorkomen dat het departement, bij gebrek aan visie bij de reclassering, eenzijdig knopen zou doorhakken. De ARV vond dat in *Taak en Structuur* te veel werd uitgegaan van de idee dat reclassering een onderdeel van de strafrechtpleging was. Daarmee werd tekort gedaan aan de nieuwe oriëntatie van de reclassering die was gericht op terugdrin-

31 *Taak en Structuur*, p. 31.

32 'Heroverwegingen tweede ronde', p. 124-126.

33 *Taak en Structuur*, p. 28-29. Dit model kan min of meer als voorloper van de situatie tussen 1986 en 1995 worden gezien.

34 *Ibidem*, p. 33-34.

35 Het bestuur van de ARV gaf zijn visie in de nota *De toekomst van het reclasseringswerk*. De ARV-directie kwam met het rapport *Binnen overeengekomen kaders*. Beide reacties kwamen in de zomer van 1982. (Zie: inv. nr. 1695.)

ging van strafrechtelijk optreden³⁶. De ARV-directie sprak zich uit voor een scheiding tussen beleid en uitvoering, waarbij tegelijkertijd werd erkend dat de overheid een invloedrijke stem moest hebben in de beleidsbepaling. De uitvoering zou echter bij uitsluiting aan een private organisatie moeten worden overgelaten³⁷. Niet alleen stond dit eleganter tegenover justitiabelen en vrijwilligersgroepen, maar het paste ook in het algemeen overheidsbeleid van decentralisatie en privatisering. De reclassering vervulde bovendien een waardevolle 'tegenspelfunctie' ten opzichte van de strafrechtspieg³⁸. Ten aanzien van de organisatievoorstellen gaf de ARV de voorkeur aan een arrondissementaal in plaats van een ressortelijk tussenniveau. Dit zou de mogelijkheden tot overleg met het arrondissementaal georganiseerde strafrechtelijk apparaat optimaliseren³⁹. De komst van één arrondissementale directie, waaraan de werkeenheden verantwoording verschuldigd waren, zou een verbetering zijn, aldus de ARV-directie⁴⁰. De aanvankelijke reactie van de ARV hield dus geen absolute afwijzing in van de overheidsbemoeienis. In de optiek van de ARV moesten de verantwoordelijkheden tussen departement en reclassering worden verdeeld, waarbij het Ministerie van Justitie de gelegenheid moest worden geboden, mede de doelstellingen van de reclassering te bepalen. De particuliere reclassering moest daarbij aangeven in hoeverre deze doelen door haar te realiseren waren, binnen welke termijn en tegen welke kosten⁴¹.

Federatieve Samenwerking tussen Leger en ARV

Ondertussen moest de ARV proberen de gelederen van de particuliere reclassering te sluiten om zodoende het departement voor te blijven⁴². Ten aanzien van de organisatie konden ARV en het Leger des Heils geen overeenstemming bereiken. De ARV was bereid haar eigen structuur te herzien en zag mogelijkheden voor

36 *Binnen overeengekomen kaders*, p. 5 en 10. Dat door het departement aan ontwikkelingen binnen de reclassering voorbij is gegaan, is op zich niet zo verwonderlijk. In hoofdstuk zes zagen wij dat het departement in de reactie op *Voorkomen en Terugdringen* te kennen had gegeven, de reclassering het liefst te zien als 'leverancier' van speciale preventie. De nieuwe oriëntatie werd niet op prijs gesteld omdat zij het gevaar van verbreding van de doelstelling in zich herbergde. De werkgroep 'taak en structuur' had zijn conclusies dus niet gebaseerd op een onjuiste taxatie van de ontwikkelingen binnen de reclassering, maar hield consequent vast aan een visie waarin de reclassering zich behoorde te beperken tot casuïstische dienstverlening aan de strafrechtspieg.

37 *Binnen overeengekomen kaders*, p. 13-14. Hoe groot de stem van de overheid in de beleidsvoorbereiding zou moeten zijn, werd overigens in het midden gelaten. Hierover zou het laatste woord nog niet gesproken zijn.

38 *De toekomst van het reclasseringswerk*, p. 6.

39 *Binnen overeengekomen kaders*, p. 25-26.

40 *Binnen overeengekomen kaders*, p. 27.

41 *Binnen overeengekomen kaders*, p. 16.

42 Aldus ARV-voorzitter, H.W. van Doorn. Inv. nr. 1759: aantekeningen uit het gesprek op bestuursniveau tussen ARV en Leger des Heils, afd. reclassering, dd. 16-11-1982. Van Doorn wees op het feit dat het voor het departement niet alleen een 'centenkwestie' was, maar dat daarnaast ook een aantal ambtenaren wat meer te zeggen wilde hebben over de reclassering. Deze opmerking van Van Doorn past in de visie dat 'de wisseling van de wacht' op het departement, een mentaliteitsverandering tot stand heeft gebracht, die een hardere opstelling ten aanzien van de reclassering inhield.

een gezamenlijk management met het Leger. Op deze manier zou een kostenbesparing kunnen worden gerealiseerd, zonder dat de sturende rol van de overheid allesoverheersend zou worden. Leger en ARV probeerden het particuliere karakter van de reclassering te behouden, dat door de departementale plannen ter discussie was komen te staan.

In verband met zijn levensbeschouwelijke identiteit bleef het Leger echter fel gekant tegen een eventueel opgaan in een groter organisatorisch verband. Bij de afdeling reclassering van het Leger bestond de vrees door de grotere ARV te worden opgeslokt. Niet voor niets was het Leger in de jaren zeventig buiten de fusie gebleven. Als het aan het Leger had gelegen, bleef alles precies zo als het was. Nu de reclassering door het departement voor het blok was gezet, was dit echter geen reële optie. De adjunct-directeur van de ARV, N.C. van Zelst, wees er op dat het harde neen van de Legerreclassering het gevaar van de komst van rijksreclassering in zich hield. ARV-voorzitter H.W. van Doorn⁴³ kwam met het idee van een federatief verband tussen ARV en Leger. Daar zouden voor het Leger beveiligingen tegen 'vijandige' overname door de ARV kunnen worden ingebouwd. Voor Leger-commandant C.J. Verwaal was een federatieve samenwerkingsvorm een acceptabel compromis⁴⁴. In december 1982 kondigden de ARV en het Leger des Heils de oprichting van een Federatie van Nederlandse Reclasseringsinstellingen (FNR) aan als antwoord op het departementale bezuinigingsscenario. De federatie moest een intensieve landelijke en arrondissementale samenwerking tussen beide instellingen mogelijk maken, met behoud van ieders eigen identiteit. Ten behoeve van de reclassering van verslaafden zouden meerjarencontracten met de CAD's worden afgesloten. Op die manier hoopte de reclassering een goedkoper, doelmatiger en meer samenhangend reclasseringsaanbod te bieden⁴⁵. Aanvankelijk leek het er op dat de particuliere instellingen de handen ineen hadden geslagen en zo de dreiging van rijksreclassering hadden afgewend. De volgende stap was, het departement ervan te overtuigen dat de particuliere organisaties in staat waren een voordelig en aantrekkelijk alternatief te bieden voor oplossing van de door het departement aan de orde gestelde beheersingsproblematiek⁴⁶.

Twee dagen voor kerstmis 1982 werd Staatssecretaris V.N.M. Korte-van Hemel op de hoogte gesteld van het besluit tot federatieve samenwerking tussen ARV en

43 Henri Willem van Doorn (geb. 6-10-1915 te 's-Gravenhage) studeerde in 1940 af aan de Leidse universiteit. Hij ving zijn loopbaan aan als parketmedewerker in Rotterdam (1942-1945). Tussen 1946 en 1951 was hij betrokken bij de bijzondere rechtspleging, waarna hij in 1951 substituut officier van justitie werd in Rotterdam. Tussen 1954 en 1962 was hij voorzitter van de KVP, voor welke partij hij tussen 1956 en 1968 zitting had in de Tweede Kamer. In 1968 werd hij lid van de PPR. Tussen 1973 en 1977 was hij Minister van CRM en vanaf 1978 voorzitter van het Nederlands Centrum Buitenlanders. In 1979 werd hij voorzitter van de ARV.

44 Inv. nr. 1759: verslag gesprek tussen de besturen van ARV en Leger des Heils, dd. 16-11-1982.

45 Inv. nr. 566: gezamenlijk communiqué van ARV en Leger des Heils, dd. 21-12-1982. Van de oprichting van de FNR werd een besparing van 10 miljoen verwacht, door stroomlijning van het werk. Zie: B. Chorus, 'Oprichting reclasseringsfederatie. Openingszet: ruim tweehonderd banen op de tocht', *KRI* (1982) nr. 10, p. 6.

46 Inv. nr. 1759: memo van ARV-directeur Dotinga aan de regio-coördinatoren, dd. 25-11-1982.

Leger. Het departement reageerde terughoudend, nu van die kant werd aangestuurd op een fusie tussen rijks- en particuliere reclassering. Nog steeds liet het in het midden of de uiteindelijke organisatie een overheidsdienst zou worden, danwel een particuliere onderneming bleef⁴⁷. Het departement heeft zich niet ten gronde over het federatievoorstel hoeven uitspreken. Toen de delegatie van het Leger van de onderhandelingstafel terugkeerde, werd het federatievoorstel door de reclasseerders in dienst van het Leger afgekeurd. Binnen het Leger vond men in het voorstel onvoldoende garanties tegen een dreigend verlies van de eigen identiteit. De ondernemingsraad dwong de Legerleiding af te zien van het eerder gevormde plan⁴⁸. De afwijzing van de kant van het Leger kwam op een zeer ongelukkig moment, namelijk vlak voordat het departement in maart 1983 een beslissing zou nemen over de vraag of reclassering al of niet een volledige overheidstaak zou worden.

3. **Wie betaalt, bepaalt. Andermaal herijking van het begrip 'particulier'**

Veel van de na-oorlogse ontwikkelingen in de relatie tussen overheid en reclassering zijn direct of indirect in verband te brengen met de professionalisering. Aan het eind van de jaren zestig liet het departement de teugels vieren. De geprofessionaliseerde reclassering kreeg in toenemende mate vrijheid om haar eigen doelstelling te formuleren en de kwaliteit van het werk in eigen beheer te controleren. Het departement toetste het beleid slechts marginaal: op een aantal cruciale momenten gaf het de grenzen aan waarbinnen het reclasseringsbeleid moest blijven, wilde de reclassering blijvend aanspraak op overheidssubsidie kunnen maken. Deze departementale houding veranderde vanaf het einde van de jaren zeventig. In het begin van de jaren tachtig werd die verandering belangrijk versneld, als gevolg van de noodzaak tot bezuinigingen en het zogenaamde 'no-nonsense' denken. De afwijzende departementale reactie op de koerswijziging van de reclassering, in de richting van voorkomen en terugdringen van strafrechtelijk ingrijpen, werd door de bezuinigingsdruk verhevigd. De nota *Taak en Structuur* was de eerste expliciete stap in het opnieuw vaststellen van de relatie tussen overheid en reclassering. Uiteindelijk zou het zover komen dat de overheid het beleid van de reclassering zou *bepalen*, in plaats van het slechts marginaal te toetsen⁴⁹. Nadat de overheid het beleid had vastgesteld, was het aan de reclassering te bepalen of zij bereid was dit uit te voeren. De afhankelijkheid van subsidiëring noopte de reclassering ertoe haar medewerking te verlenen. Anderzijds betekende dit dat de geïnstitutionaliseerde reclassering ten opzichte van de overheid geen voortrekkersrol meer kon spelen. Nieuwe initiatieven waren alleen nog mogelijk als de overheid daartoe de financiële middelen verstrekke. Ook de tegenspelfunctie was door het verstatelijkingsproces aangetast.

47 Inv. nr. 566: notulen vergadering DOO, dd. 10-2-1983.

48 Jaarverslag VvRI 1982, p. 3.

49 De Nijmeegse hoogleraar strafrecht P.J.P. Tak, 'Reclassering is vuile handen krijgen', *FZA-kwartalenberichten* (1982) 15-22, p. 15 wijst er op dat de professionalisering van reclasseringsorganisaties niet alleen in Nederland, maar in alle landen van Europa, leidde tot verstatelijking, waarbij vanouds particuliere instellingen werden omgebouwd tot overheidsinstanties.

Het bestaansrecht van een particuliere reclassering leek nog slechts te bestaan uit het feit dat zij haar diensten goedkoper kon aanbieden. Het paste in het algemene regeringsbeleid, gericht op privatisering⁵⁰.

Dat reclassering in alle opzichten een overheidstaak was, werd in *Taak en Structuur* tot uitgangspunt genomen. De dienstbaarheid aan de strafrechtspleging was de grondslag voor subsidiëring van de particuliere reclassering⁵¹. Tigges was van mening dat de toegenomen overheidsverantwoordelijkheid voor reclassering voortvloeide uit de noodzaak tot 'nauwkeurige verantwoording van besteding van gelden die in een tijd van teruglopende middelen gevraagd wordt door samenleving en parlement'. In het verlengde hiervan was het logisch dat het Ministerie van Justitie aangaf hoe de reclassering moest functioneren⁵². *Taak en Structuur* liet weinig aan duidelijkheid te wensen over waar het ging om de positie die de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging behoorde in te nemen. Dit was in zekere zin oude wijn in nieuwe zakken, nu het departement hierover al vaker meningsverschillen had gehad met de reclassering. Nieuw was echter dat de ambtelijke werkgroep het had aangedurfd, in het verlengde van de benadrukking van de overheidsverantwoordelijkheid voor reclassering, het particuliere karakter van de reclassering *tout court* ter discussie te stellen. De particuliere vormgeving van het reclasseringswerk was tot dan toe een 'vanzelfsprekend en onbetwifelbaar gegeven' geweest.

In haar reactie op *Taak en Structuur* stelde de Sectie Reclassering van de Centrale Raad van Advies dat de band tussen reclassering en strafrechtspleging zo sterk zou worden dat:

'(..) de reclassering als het ware als deelfunctie van de strafrechtspleging wordt beschreven. De reclassering wordt daarmee niet alleen haast volledig gejuridificeerd maar tevens losgemaakt van het maatschappelijk draagvlak dat zij als ideële beweging binnen de samenleving had en [...] zou moeten hebben'.

De Sectie Reclassering wees een discussie over het particuliere karakter van de reclassering af. Vanouds was reclassering een functie geweest die in de samenleving was gevestigd, waardoor zij 'ideële ankers bezit die in een louter overheidskader minder tot uitdrukking kunnen komen'. Daarnaast vreesde de Sectie dat de radicale ommezwaai van een particuliere reclassering naar een rijksdienst niet haalbaar en uiterst riskant zou zijn⁵³. De Sectie Reclassering legde - evenals de reclassering dit gedurende de ontzuiling was gaan doen - de nadruk op de tegenspelfunctie, als rechtvaardigingsgrond voor de autonome positie van de particuliere reclassering. De visie dat reclassering een onderdeel van de strafrechtspleging zou zijn, hield

50 Zie voor een gelijklopende conclusie voor het particulier initiatief in het algemeen: Van Mierlo, 'Verschuivende grenzen', p. 44-45.

51 Staatssecretaris M. Scheltema benadrukte bij de opening van een nieuw pand van de ARV in Almelo, op 4-3-1982, dat '(..) de reclassering essentieel was voor en onlosmakelijk verbonden met een werkelijk humane strafrechtspleging'. De toespraak van Scheltema is opgenomen in *Horizontaal* (1982) nr. 3, p. 3-5.

52 Zie het interview met Tigges, in: W. Simons, 'Leo Tigges, voorzitter werkgroep "Taak en structuur": "Het departement vibreert altijd mee"', *Horizontaal* (1982) nr. 7, p. 15.

53 Inv. nr. 1759: reactie van de SR-CRS op *Taak en structuur*, dd. 28-12-1982.

het gevaar in dat het strafrecht niet langer kritisch kon worden beschouwd⁵⁴. Het Leger des Heils reageerde in gelijke zin: de subsidiegever behoorde zich niet te bemoeien met de organisatiestructuur van de reclassering, zolang niet was aangetoond dat grotere doelmatigheid niet langs andere wegen bereikt kon worden. Het Leger maakte zich sterk voor behoud van een eigen onafhankelijke organisatie met een eigen identiteit⁵⁵. De ARV was het minst kritisch. Zij zag het belang in van de komst van één reclasseringsorganisatie, mits dit een particuliere instelling was. In *Binnen overeengekomen kaders* plaatste de ARV andermaal de brugfunctie die de reclassering tussen strafrecht en samenleving vervulde, tegenover de primaire oriëntatie van de reclassering op de strafrechtspleging, die het departement tot uitgangspunt had genomen. De reclassering moest over voldoende maatschappelijk draagvlak beschikken. Dit zou moeilijk te realiseren zijn wanneer de reclassering onder directe verantwoordelijkheid van justitie zou werken⁵⁶. De principiële keus tussen rijks- of particuliere reclassering maakte het departement in het voorjaar van 1983.

Reclassering 1986

In maart 1983 verscheen de departementale nota *Reclassering 1986*. Hierin werd een meer concreet reorganisatievoorstel gedaan dat er op neerkwam dat het uitvoerend werk in handen bleef van het particulier initiatief, terwijl het beleid meer dan voorheen door de overheid vastgesteld zou worden. Op papier zou het particuliere karakter van de reclassering blijven bestaan. Voor wat betreft de beleidsvorming zou de reclassering echter ondergeschikt worden aan het departement van Justitie. De keuze voor deze scheiding tussen beleid en uitvoering werd gemotiveerd met de vaststelling dat reclassering door de loop der tijd een overheidstaak was geworden, wat tot uitdrukking kwam in de volledige financiering van het particulier initiatief. Nu de reclassering een aantal wettelijke taken verrichtte, was de kwaliteit van de strafrechtspleging mede afhankelijk geworden van de activiteiten van de reclassering. Dit rechtvaardigde een grotere zeggenschap van de zijde van het Ministerie van Justitie⁵⁷.

Aan de term 'particulier initiatief' moest - andermaal - een nieuwe inhoud worden gegeven. In tal van opzichten was de reclassering geen echt particuliere organisatie meer, zo was het algemeen gevoelen. Het werk werd volledig uit overheidsmiddelen gefinancierd en de rechtspositie van de particuliere reclasseringsmedewerkers was nagenoeg gelijk aan die van rijksambtenaren. In het model dat het departement voor ogen had, kwam de uitvoering van alle reclasseringswerk in handen van particuliere organisaties. Op arrondissementaal niveau ontmoetten

54 De Sectie Reclassering was van mening dat de reclassering haar doel niet alleen maar moet proberen te bereiken door middel van individuele casuïstiek, maar ook op ruimere schaal. Tot de taken van de reclassering behoorde ook beïnvloeding van maatschappelijk en politiek denken over delinquentie en strafrecht en het 'beïnvloeden van wijdere sociale contexten waarin veelvuldig conflicten worden gekriminaliseerd'.

55 Standpunt Leger des Heils, over *Taak en Structuur*, dd. 21-9-1982.

56 M. Verhart, 'Dreigende breuk tussen reclasseringsinstellingen', *KRI* (1982) nr. 7, p. 13.

57 *Reclassering 1986; nota inzake reorganisatie van de reclassering* Directie TBR en Reclassering, Ministerie van Justitie ('s-Gravenhage maart 1983), p. 5.

vertegenwoordigers van de strafrechtspleging elkaar in besturen van zelfstandige arrondissementale reclasseringsinstellingen. De particuliere organisaties voerden landelijk vastgesteld beleid uit, volgens van te voren door het departement opgestelde normeringen⁵⁸. De uitvoering van de reclasseringstaken werd in vergaande mate gedecentraliseerd. De eindverantwoordelijkheid voor de vaststelling van het reclasseringsbeleid kwam te liggen bij het departement, dat in overleg met de Centrale Raad van Advies en de arrondissementale reclasseringsstichtingen landelijke beleidsplannen zou opstellen. Binnen dit raamwerk moesten de stichtingen hun werkplanning maken⁵⁹. Doordat beleidsbepaling door de overheid onder verantwoordelijkheid van de minister geschiedde en de uitvoering door particuliere instellingen, kon flink worden bezuinigd. Landelijke bureaus, reclasseringsraden en regiobureaus konden verdwijnen. In *Reclassering 1986* was niet voorzien in enige landelijke organisatie tussen departement en arrondissementale reclassering, zodat de noodzakelijke landelijke regie vanuit het departement zou moeten plaatsvinden. Vanuit de reclassering is wel gesuggereerd dat deze constructie erop wees dat het departement uit was op een machtsovername door middel van een 'verdeel en heers'-strategie⁶⁰.

De overheid had een andere visie op de taken die de reclassering diende te vervullen dan de instellingen zelf⁶¹. Justitie beschouwde de reclassering als een onderdeel van de strafrechtspleging waarin hulpverlening aan justitiabelen en dienstverlening aan de strafrechtspleging hand in hand konden gaan. De reclassering zag zichzelf meer een brugfunctie vervullen tussen samenleving en strafrecht, waarin zij probeerde het gebruik van het strafrecht tot een minimum te beperken. De reclasseringsinstellingen waren - eufemistisch uitgedrukt - niet gelukkig met het reorganisatievoorstel. De ARV verweet het departement misleiding, door ten onrechte het etiket 'privatisering' op de voorgenomen 'afbraak van de eigen inbreng

58 *Ibidem*, p. 17-18 en 21. In het normenstelsel zou voor ieder arrondissement worden vastgelegd, welke reclasseringsactiviteiten, in welke omvang, met welk tijdsbeslag en met welke mankracht verricht zouden gaan worden. Planning, normering en budgettering waren de nieuwe sturingsinstrumenten waarmee de overheid haar invloed op de reclassering geldend wilde gaan maken.

59 Vaststelling van het reclasseringsbeleid vond plaats op landelijk niveau door de overheid, in overleg met het particulier initiatief. De hieruit voortkomende meerjarenplannen gaven de doelstellingen, taken, prioriteiten en middelen aan van de reclassering. De minister was verantwoordelijk voor vaststelling van de kaders waarbinnen per arrondissement gewerkt moet worden. Zie: *Reclassering 1986*, p. 13-18.

60 Inv. nr. 1759: reactie van het Leger des Heils op *Reclassering 1986*, p. 5. Het Leger wees er op dat in het gedachte bestel geen plaats ingeruimd was voor een landelijke reclasseringsorganisatie, '(...) zodat voorzover er nog enige beleidsruimte voor de nieuwe instellingen zou zijn, dit in ieder geval niet landelijk tot gelding kan worden gebracht. Integendeel, de belangen en behoeften van verschillende regio's zullen licht tegen elkaar worden uitgespeeld'. Ook oud-justitieambtenaar P. van Boxtel verdacht een aantal van zijn ex-collega's ervan, de macht van de ARV te willen decimeren. In een interview wees hij er op dat met de wisseling van de wacht op het departement, waarbij Goedemans en later hijzelf betrokken, de sfeer sterk was verzakelijkt. Zie: F. Godfroy, 'Ex-justitie-ambtenaar Van Boxtel: "Departement negatief over reclassering"', *KRI* (1985) nr. 3, p. 5.

61 *Ibidem*, p. 4.

van de reclassering in het strafrechtssysteem' te plakken⁶². Beter zou van 'pseudoprivativering' kunnen worden gesproken⁶³. Het verlies van het particuliere karakter van de reclassering werd ten zeerste betreurd:

'Het is volstrekt ondenkbaar dat de straffende hand ook de helpende hand is, dus onaanvaardbaar dat de reclassering slechts verlengstuk van justitie wordt. Het is eerder andersom: de reclassering belichaamt de verantwoordelijkheid van de samenleving om haar burgers waar mogelijk te vrijwaren van ongewenste en onbedoelde gevolgen van strafrechtelijke vervolging. Die verantwoordelijkheid kan alleen dan worden waargemaakt als reclassering niet tot overheidsfunctie wordt, maar wortelt in de samenleving. Hoe kan zij anders het tegenwicht vormen tegenover het strafrechtelijk apparaat' ⁶⁴?

Het Leger merkte in zijn reactie op dat de historische ontwikkeling van de organisatie der reclassering, waarmee het departement blijkbaar voorgoed wilde afrekenen, tot voor kort nooit was betwist. Het Ministerie van Justitie moest de organisatie laten zoals deze was en de prijs van de historisch gegroeide reclasseringsstructuur voor lief nemen⁶⁵.

Gezegd moet worden dat het departementale reorganisatieplan aansloot bij de ontwikkeling die zich binnen de ARV voordeed, bestaande in de scheiding tussen beleid en uitvoering. De uitvoering werd gedecentraliseerd en geprivatiseerd. Ten aanzien van de beleidsvoorbereiding wilde het departement de rol overnemen die tot dan toe door particuliere directies was gespeeld, zodat in dat opzicht sprake was van centralisatie⁶⁶. De toenmalige kritiek dat het departementale plan niet in overeenstemming was met het algemeen overheidsbeleid van privatisering en decentralisatie moet dan ook worden verworpen. Het reorganisatievoorstel paste in de dubbelzinnige houding die de overheid als geheel aannam ten opzichte van het gesubsidieerd particulier initiatief in het begin van de jaren tachtig⁶⁷.

De privatiseringsgedachte als deel van het overheidsbeleid vormde een contemporaine rechtvaardigingsgrond voor het particuliere karakter van de reclassering. In voorgaande hoofdstukken werd duidelijk dat het particuliere karakter van de reclassering niet steeds op hetzelfde fundament heeft gesteund. Gedurende de negentiende eeuw was de reclassering in particuliere handen in verband met de beperkte taakopvatting van de (centrale) overheid. De verzuiling met bijbehorende visies op de taakverdeling tussen overheid en samenleving was het sterkste

62 Inv. nr. 1759: *Tussen samenleving en strafrecht*, ARV-reactie op *Reclassering 1986*, dd. 9-5-1983.

63 Inv. nr. 1775: infobulletin van de ARV, dd. 2-11-1983: 'De door het ministerie gedachte regionale organisaties zouden immers met handen en voeten gebonden zijn aan datzelfde ministerie'. Een soortgelijke conclusie trok D-66 kamerlid E.K. Wessel-Tuinstra. Zie: Handd. TK 1983-1984, vergadering Vaste Kamercommissie voor Justitie, dd. 12-3-1984 (UCV 67) over kamerstukno. 18182 (Reorganisatie van de reclassering), p. 8.

64 *Tussen samenleving en strafrecht*, p. 2-3.

65 Inv. nr. 1759: reactie van het Leger des Heils op *Reclassering 1986*, p. 5.

66 In de woorden van staatssecretaris V.N.M. Korte-van Hemel: 'Wij trachten nu het zeer waardevolle instituut dat 160 jaar oud is aan te passen aan de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie'. Zie: UCV 67, p. 12-13.

67 Zie paragraaf één van dit hoofdstuk. In de reorganisatie in het begin van de jaren negentig is vastgehouden aan het principe waarin de uitvoering is geprivatiseerd en de beleidsvoorbereiding is gecentraliseerd.

fundament dat het particuliere karakter schraagde. Door de professionalisering moest dit fundament worden vervangen. De herijking van het particuliere karakter vond plaats door middel van het begrip 'professionele autonomie'. Dit betekende dat hogere instanties - binnen de eigen instelling en het departement - slechts een marginaal recht van toetsing hadden waar het ging om de activiteiten van maatschappelijk werkers. In de onderhavige reorganisatie werd in feite andermaal gewerkt aan een nieuwe leest waarop het particuliere karakter van de reclassering zou kunnen worden geschoeid. De noodzaak hiertoe hield verband met de zich wijzigende opstelling van de overheid ten opzichte van de samenleving die mede door bezuinigingen was ingegeven. Ditmaal werd de herijking mogelijk gemaakt door het tussen departement en reclassering bestaande verschil van inzicht over het al dan niet bestaan van een spanningsveld tussen straffen en helpen. Op het moment dat ten departemente de controverse tussen straffen en helpen was beslecht, kon het particuliere karakter van de reclassering ter discussie worden gesteld. Dat uiteindelijk gekozen is voor behoud van de particuliere reclassering, waarbij het begrip particulier een geheel andere lading ging dekken, is het gevolg van het algemene overheidsbeleid, gericht op privatisering.

3.1. Onderhandelingen over de toekomstige structuur

In de zomer van 1983 voerden departement, ARV, Leger en FZA overleg over een definitief reorganisatieplan. Voor de ARV was de komst van een landelijke particuliere reclasseringsinstelling inzet van de onderhandelingen. Leger des Heils en FZA op hun beurt, maakten zich sterk voor behoud van een zelfstandig aandeel in de reclassering. Voor alle particuliere instellingen stond veel op het spel. Voorafgaand aan de onderhandelingen had het departement gesteld dat, indien geen overeenstemming bereikt kon worden, een organisatiemodel gebaseerd op *Reclassering 1986* aan het parlement zou worden aangeboden. In het gevoerde overleg stemde het departement in met een arrondissementsgewijze opzet. Het bleef echter bij zijn weigering om een landelijke organisatie met sturende bevoegdheden op te zetten: arrondissementale stichtingen zouden autonoom zijn en zelf als werkgever optreden⁶⁸. In tegenstelling tot wat oorspronkelijk in *Reclassering 1986* stond, wenste het departement echter wel een landelijk *overlegorgaan*, bestaande uit vertegenwoordigers van de stichtingsbesturen⁶⁹. Dit overlegorgaan moest de landelijke gesprekspartner van het departement worden. In samenspraak met het ministerie zou het een landelijk reclasseringsbeleid formuleren waarop de arrondissementale plannen van de stichtingen afgestemd konden worden. Daarnaast zou het centrale orgaan op beperkte schaal service gaan verlenen aan de overigens autonome stichtingen op het gebied van personeels- en salarisadministratie, alsmede taken gaan vervullen op het gebied van publieksvoorlichting, zorg voor Nederlandse gedetineerden in het buitenland, het TBR-beleid en verdeling van arrondissementale begrotingsoverschotten. Ter ondersteuning zou deze landelijke koepel hiertoe een

68 Inv. nr. 1775: resumé reorganisatie-overleg, dd. 22-7-1983.

69 Inv. nr. 1775: brief van H.W. van Hijlkema aan de ARV, dd. 5-7-1983; aanbieding van vertrouwelijke notitie voor het nader overleg op 8-7-1983 tussen de reclasseringsinstellingen en het ministerie.

staf van beperkte omvang mogen hebben⁷⁰. Dit ging de ARV lang niet ver genoeg. Zij bleef vasthouden aan een landelijk orgaan met beleidsbevoegdheden, dat min of meer onafhankelijk van justitiële invloeden, vernieuwingen in het beleid kon entameren. Op deze manier zou de reclassering vorm kunnen blijven geven aan haar tegenspelfunctie ten opzichte van de strafrechtspleging⁷¹. De ARV stelde zich op het standpunt dat een centraal orgaan dat het reclasseringsbeleid op hoofdlijnen vaststelde, bovendien moest beschikken over bevoegdheden om gemaakte afspraken te kunnen effectueren. Waar nodig moest het kunnen ingrijpen. ARV-directeur Dotinga achtte sturing vanuit een landelijke instelling niet mogelijk als deze instelling niet tevens een werkgeversfunctie had. Voor Dotinga was het centraal werkgeverschap een voorwaarde zonder welke een landelijk orgaan nutteloos zou zijn⁷².

Uiteindelijk bleef de kwestie rond het landelijk reclasseringsorgaan in de nazomer als één van de laatste knelpunten over in de reorganisatie-onderhandelingen. Om uit de impasse te geraken, vroegen de ARV-onderhandelaars een gesprek aan met de politieke leiding van het departement. Dit overleg met de staatssecretaris bracht hen echter evenmin dicht bij het behoud van de landelijke werkgeversrol. Staatssecretaris Korte-van Hemel erkende dat centrale sturing op een aantal punten nodig was, maar van een leidinggevende rol voor het landelijk orgaan kon geen sprake zijn⁷³. Uiteindelijk zag de onderhandelingsdelegatie van de ARV in dat er niet veel anders opzat dan het federatievoorstel, zoals geformuleerd door het ministerie, te accepteren als het maximaal haalbare. De negentien autonome stichtingen zouden verenigd worden in een landelijke federatie die bindende besluiten zou kunnen nemen ten aanzien van beleidsontwikkeling en arbeidsvoorwaarden. Het lidmaatschap van de federatie werd erkenningsvoorwaarde voor de stichtingen. Het departement zegde toe de communicatie met de stichtingen via de federatie te laten lopen⁷⁴.

Negentien stichtingen: verdeel en heers?

Het vastlopen van de onderhandelingen rond de bevoegdheden van de landelijke koepel, kwam de sfeer niet ten goede. B.A. van der Goorbergh, hoofd van de

70 Inv. nr. 1759: bespreking tussen het departement en de voorzitters van reclasseringsraden, naar aanleiding van de herstructurering van de reclassering, dd. 30-6-1983. Zie ook: inv. nr. 1775: departementale notitie 'Reorganisatie reclassering', oktober 1983, p. 6-7.

71 W. Simons, 'Strijd om de macht over de reclassering', *KRI* (1983) nr. 6, p. 19-20; inv. nr. 1775: persbericht, dd. 1-9-1983 en communiqué van het reorganisatieoverleg, dd. 25-7-1983.

72 Inv. nr. 1775: notitie van Dotinga tbv. overleg op het Ministerie van Justitie, dd. 29-7-1983.

73 Zij noemde met name: arbeidsvoorwaardenbeleid, overleg over arbeidsomstandigheden en voor besprekingen terzake globale taakstelling van de reclassering, prioriteitsstelling en normering van het reclasseringswerk.

74 Inv. nr. 1775: voortgangsbericht reorganisatie, dd. 12-9-1983. Het overleg met Staatssecretaris van Justitie, V.N.M. Korte-van Hemel vond plaats op 12 en 20 september 1983. Zie ook: inv. nr. 1775: departementale notitie, 'Reorganisatie reclassering', okt. 1983, p. 6-7.

directie TBR en Reclassering, maakte zich sterk voor een maximale autonomie van de stichtingen:

'De federatie zou je een noodzakelijk kwaad kunnen noemen. De stichtingen zijn het belangrijkste element in de nieuwe structuur. Uit een oogpunt van sturing en besturing is de federatie een noodzakelijk element. Voor het departement is een landelijk aanspreekpunt nodig'⁷⁵.

Van der Goorbergh benadrukte dat de komst van een 'verplicht en verplichtend' federatief verband niet automatisch betekende dat de stichtingen hiërarchisch ondergeschikt waren aan de federatie. De bevoegdheden die de federatie zou krijgen, hingen af van de mate waarin de arrondissementen bereid waren, een deel van hun zelfstandigheid in te leveren. Het feit dat er geen duidelijke taakverdeling bestond tussen arrondissement en landelijke federatie vormde voor de ondernemingsraad van de ARV aanleiding te veronderstellen dat de interne machtsstrijd die hiervan het gevolg zou zijn, bewust door het departement werd gewenst:

'Opnieuw wordt er zo een opening gecreëerd voor een ingreep van het Ministerie van Justitie. Voorts ontstaat het risico dat de stichtingen zich onderling uit elkaar laten spelen door het Rijk'⁷⁶.

Ook Dotinga had zijn twijfels over de oprechtheid van de departementale intenties. Binnen de reclassering is meerdere malen de suggestie gedaan dat het Ministerie van Justitie zich in de onderhandelingen liet leiden door een 'verdeel en heers'-gedachte⁷⁷. Een feit dat ook door Van der Goorbergh niet werd ontkend, was dat de ARV-voorstellen inzake een centraal werkgeversschap doelmatiger en goedkoper waren dan de gedecentraliseerde kleinschaligheid die het departement voor ogen stond⁷⁸. Dotinga leidde hieruit af dat justitie naast bezuinigingen, nog andere reorganisatiemotieven had:

'Men kan zich niet aan de indruk onttrekken dat men door de "macht" te verdelen meer greep wil krijgen op het reclasseringsgebeuren'⁷⁹.

Na het bereiken van het accoord liet de staatssecretaris aan de Tweede Kamer weten dat het overeengekomen organisatiemodel voor de reclassering de knelpunten in de bestaande structuur wegnam. Dit maakte het mogelijk bezuinigingen te realiseren met minimale schade aan het uitvoerend werk. De komst van autonome arrondissementale stichtingen zou de slagvaardigheid van de reclassering vergroten⁸⁰. De beoogde decentralisatie zou niet teniet gedaan worden door de komst van de federatie, nu deze een beperkt aantal bevoegdheden had. Het was het

75 R. Mentink, M. Verhart, 'Ben van der Goorbergh, hoofd directie TBR/R: "Ik heb geen behoefte om op essentiële punten het overleg te heropenen"', *Horizontaal* (1984) nr. 6, p. 4-5.

76 Inv. nr. 1784: Ondernemingsraad ARV, *Reclassering in de weegschaal. Advies inzake de voorgenomen reorganisatie staat der Nederlanden - ARV* (oktober 1984), p. 27.

77 M. Verhart, 'Dotinga: twijfels over intenties van het departement', *Horizontaal* (1984), nr. 6, p. 3.

78 Mentink et. al., 'Ben van der Goorbergh', p. 4-5.

79 Inv. nr. 1775: notulen algemene vergadering ARV, dd. 1-9-1983.

80 Inv. nr. 1775: brief van Staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer, dd. 2-12-1983.

departement te doen geweest om decentralisatie. Dit was de reden waarom er vanuit het ministerie zoveel belang werd gehecht aan de autonomie van de stichtingen. De gekozen constructie tussen stichtingen, departement en federatie was merkwaardig. Qua beleidsvoorbereiding wenste het departement één gesprekspartner: de federatie. Het begrotingsoverleg vooraf en de verantwoording achteraf, regelde het ministerie evenwel met ieder van de negentien stichtingen afzonderlijk. Ondanks het feit dat deze opzet gemakkelijk tot misverstanden kon leiden, kan naar mijn mening niet worden geconcludeerd dat het departement met een vooropgezet oogmerk van 'verdeel en heers' aan de onderhandelingen is begonnen⁸¹.

Het beginselackoord tussen departement en reclassering over de reorganisatie van de reclassering, strekte zich ook uit over de door Leger, CAD's en HvO in te nemen positie. Het aandeel van Leger en CAD's in het reclasseringswerk zou worden geregeld in convenanten met de stichtingen. Deze instellingen waren allerminst te spreken over het bereikte onderhandelingsresultaat. Samen met de Sectie Reclassering van de Centrale Raad vonden zij dat de particuliere reclassering teveel compromissen had moeten sluiten. Leger en HvO typeerden het beginselackoord als een 'monsterverbond' tussen ARV en departement. Het Leger wilde vasthouden aan zijn eigen identiteit. In de nieuwe organisatie was de zelfstandigheid sterk ingeperkt, nu teams van het Leger als 'onderaannemers' onder verantwoordelijkheid van de arrondissementale instellingen zouden opereren. De geldstroom naar het Leger liep bovendien via de federatie. Aanvankelijk had het Leger nog gepleit voor rechtstreekse subsidiëring, waarin een garantie werd gezien voor het behoud van de eigen identiteit⁸². Het Leger had echter weinig keuze. Wanneer het niet onder de zeggenschap van de stichtingsdirecties wilde werken, dan zou het Leger als reclasseringsinstelling verdwijnen, zo zag men zelf in. Fel werd uitgehaald naar het reorganisatieplan:

'De stichtingen en hun federatie tenslotte zullen niets anders dan een vermomde rijksreclasseringsdienst blijken te zijn. Dát is de betekenis die aan het woord "privatisering" in reclasseringsverband moet worden toegekend: het departement doekt zijn eigen apparaat op en laat het werk verrichten - strak genormeerd en onder toezicht van de rijksinspectie die verdubbeld gaat worden - door particuliere stichtingen. Bij nieuwe bezuinigingen kun je tenslotte gemakkelijker werknemers van een stichting lozen, dan rijksambtenaren laten afvloeien'⁸³.

4. Het departement en de nieuwe reclasseringsdoelstelling

De discussie met betrekking tot de reorganisatie van de reclassering in de jaren tachtig kende grof gesteld drie discussiefasen. In de eerste fase kwam aan de orde de vraag of en in hoeverre reclassering een particuliere aangelegenheid was. Nadat het begrip 'particulier' van een nieuwe betekenisinhoud was voorzien, kwam een debat op gang rond de organisatorische vormgeving, waarbij de komst van de

81 Dit leid ik mede af uit het feit dat het departement al vrij vroeg zelf ook het nut inzag van de komst van een federatie. Had het opzettelijk alle touwtjes in handen willen houden, dan had een pertinente weigering van een landelijk orgaan meer in de rede gelegen.

82 M. Verhart, 'Reorganisatie reclassering nog steeds niet op papier', *KRI* (1983) nr. 8, p. 21.

83 Inv. nr. 1775: informatiebulletin Leger des Heils, dd. 28-11-1983.

federatie werd bediscussieerd. Eind 1983 lag een concept-reorganisatieplan op tafel met daarin de blauwdruk voor de nieuwe reclasseringsorganisatie en de opnieuw vastgestelde verhouding tussen overheid en particuliere instellingen. Het venijn zat echter in de staart. De identiteit van de reclassering was een onderwerp dat na afronding van de doelstellingendiscussie niet langer op de agenda was voorgekomen. Met *Voorkomen en Terugdringen* was doelbewust gekozen voor een nieuwe oriëntatie op het werk, waarin de tegenstelling tussen straffen en helpen van ondergeschikt belang was geworden. Dat het identiteitsdebat als een veenbrand had doorgewoerd, bleek toen het weer oplaaide op het moment dat het Ministerie van Justitie in het kader van de reorganisatie een aanpassing van de reclasseringsdoelstelling wenste.

Het departement was steeds van mening geweest dat de reclassering een onderdeel was van de strafrechtspleging. Volgens die opvatting lagen de doelen en taken van de reclassering in het verlengde van de strafrechtspleging, hetgeen een onafhankelijke en kritische positie van de reclassering ten opzichte van het systeem van de strafrechtspleging onnodig maakte⁸⁴. De reclassering daarentegen wilde zichzelf blijven zien als een schakel tussen strafrecht en samenleving⁸⁵. De overheid was in het begin van de jaren tachtig niet zozeer 'omgegaan', alswel zich meer actief met het beleid gaan bemoeien. Door de heroriëntatie van de overheid in het algemeen en de noodzakelijke bezuinigingen in het bijzonder werd het oude verschil van inzicht over de plaats van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging meer op de spits gedreven dan voorheen. Hieraan heeft de sterk toenemende kritiek op het functioneren van de reclassering vanuit de zittende en staande magistratuur bijgedragen.

4.1. Toenemende kritiek op de reclassering

Het is opvallend hoeveel kritiek de reclassering met name in het begin van de jaren tachtig te verduren kreeg⁸⁶. Vanuit de rechterlijke macht bereikten het departement kritische geluiden over het functioneren van de reclassering. Met name de ARV was de gebeten hond: teaminspraak, werknemers in besturen en een overdaad aan maatschappij-kritische geluiden waren een bron van ergernis voor de rechterlijke macht⁸⁷. De vergadering van hoofdofficieren van justitie liet in een schriftelijke reactie op de nota *Reclassering 1986* aan de Staatssecretaris van Justitie weten dat het hoog tijd werd dat er binnen de reclassering orde op zaken werd gesteld, opdat

84 Inv. nr. 1759: advies van de SR-CRS over *Reclassering 1986*, dd. 13-5-1983.

85 Daarbij werd voorbij gegaan aan het feit dat deze 'doelstelling' ooit was ontstaan als compromis dat het fusieproces moest versnellen. Later zou een duidelijke stellingname ten aanzien van de reclasseringsidentiteit worden genomen. Zover is het nooit gekomen. De tussenoplossing was tot wet verheven.

86 W. Nieboer, 'Reclassering en strafrechtspleging', p. 104-105, schrijft de toenemende kritiek enerzijds toe aan een verandering in het strafrechtelijk klimaat ('de therapeutische periode is duidelijk ten einde') en anderzijds aan de tegelijkertijd binnen de reclassering terrein winnende visie op voorlichtingsrapportage als vorm van hulpverlening.

87 Inv. nr. 1775: informatiebulletin Leger des Heils, dd. 28-11-1983.

de reclassering haar geloofwaardigheid herwinnen zou⁸⁸. Er moest een eind moet komen aan het vele praatwerk en de rapportage moest weer betrouwbaar worden. Niet zelden ontbrak het de reclassering aan 'bescheidenheid en relativering van haar eigen optiek'. De reclassering zou meer rekening moeten houden met de realiteit dat justitie beperkt was in haar mogelijkheden om op delinquent gedrag te reageren⁸⁹.

Dat de magistratuur klachten had over de reclassering was niet nieuw. Wel dat zij bijval kreeg vanuit wetenschappelijke kring. De Nijmeegse hoogleraar strafrecht, P.J.P. Tak, vond het niet verwonderlijk dat de reclassering haar *good-will* had verspeeld. Naar zijn idee was reclassering zozeer verbonden met de strafrechtspleging, dat de maatschappelijk werk-benadering, slechts in beperkte mate leidraad kon zijn. Voorlichting en toezicht door de reclassering waren in de eerste plaats vormen van dienstverlening aan de justitiële autoriteiten. 'Vuile handen', waren in verband met het eigen - door de betrokkenheid bij de strafrechtspleging gedefinieerde - karakter van het reclasseringswerk, onontkoombaar⁹⁰. De Leidse criminoloog W. Buikhuisen liet zich minder genuanceerd uit dan zijn Nijmeegse collega. In 1984 stelde hij in het weekblad *Intermediair* voor de particuliere reclassering op te heffen. De voorlichtingsrapportage moest worden ondergebracht bij de rechterlijke macht. Op die manier zou tevens een einde komen aan de twistvraag of de voorlichting ten behoeve van de cliënt, dan wel als dienstverlening aan justitie plaatsvond⁹¹. De Groningse hoogleraar Th.W. van Veen stond minder draconische maatregelen voor. Wel vond hij dat de reclassering haar bestaansrecht eerst en vooral ontleende aan de rol die zij in de strafrechtspleging speelde. Van Veen vond dat voorlichting en hulpverlening facetten waren van de strafrechtspleging. Van daaruit zou de reclassering het moeten aandurven de maatschappelijk werk-opvatting te schrappen. Voorlichting werd in een dwangsituatie gegeven, waarin

88 SR-CRS, bijlage bij de 115e SR-vergadering, dd. 28-6-1983: brief van de vergadering van hoofdofficieren van justitie aan de Staatssecretaris van Justitie, dd. 28-4-1983.

89 Archief arr. parket 's-Hertogenbosch: verslag van de vergadering van hoofdofficieren van justitie op 15-4-1983 te Heiloo, punt 5. Overigens maakten de hoofdofficieren een voorbehoud voor de Leger des Heilsreclassering, die wel goed functioneerde. Gesteld werd dat de taak van de reclassering allereerst voorlichting aan de rechterlijke macht behoorde te zijn. SR-CRS, notulen van de 115e SR-vergadering, dd. 28-6-1983 bevatten de schriftelijke neerslag van de stevige gedachtenwisseling die de hoofdofficieren A.G. Bosch en H. van Buuren hadden naar aanleiding van de brief die de hoofdofficieren aan de staatssecretaris hadden gezonden over de reorganisatie van de reclassering.

90 Tak, 'Reclassering is vuile handen krijgen', p. 17-18.

91 W. Buikhuisen, 'Het falen van de reclassering', *Intermediair* (1983) nr. 23, 11-13. Buikhuisen stelde dat reclasseringsbemoeienis niet van invloed was op de recidivekans. De vroeghulp, voorlichting en betrokkenheid bij alternatieve sancties waren wel zinvol en werden wel goed door de reclassering uitgevoerd. Hij bepleitte onderbrenging van deze taken bij de rechterlijke organisatie om op die manier een einde te maken aan de 'in haar uitwerking funeste twistvraag of de voorlichting ten behoeve van de justitie moet zijn of moet dienen ter verdediging van de positie van de verdachte'. Met het opheffen van de geïnstitutionaliseerde particuliere reclassering zou er ruimte komen voor een *werkelijk* particulier initiatief, dat zich bedient van vrijwilligers, zo besloot Buikhuisen zijn artikel.

een geheel andere ethiek gold dan in een vrijwillig aangegaan hulpverleningscontact⁹². Het uitgangspunt dat reclassering een vorm van maatschappelijk werk was, leidde tot verkeerde en gewrongen constructies. Reclasseringsambtenaren behoorden de hun wettelijk opgedragen taken (toezicht en voorlichting) loyaal uit te voeren. Daaronder was *per se* niet begrepen het bedrijven van criminele politiek. In Van Veens opvatting was er voor sociale actie en een kritische houding ten opzichte van de strafrechtspleging geen plaats⁹³. Desondanks moest de reclassering in particuliere handen blijven, omwille van het behoud van een zekere mate van onafhankelijkheid, zonder welke objectiviteit in de voorlichtingsrapportage niet gewaarborgd zou zijn. Het gevaar van 'wegdrijven van de reclasseringsinstellingen uit de justitie' zou voorkomen kunnen worden door de instellingen ervan te overtuigen dat zij deel uitmaakten van de strafrechtspleging, waarin zij een even belangrijke rol speelden als OM en gevangeniswezen⁹⁴.

De kritiek kwam er steeds op neer dat het voorlichtingswerk teveel was vermengd met hulpverlening, te weinig objectief en onbetrouwbaar was. De reclassering diende meer nadruk te leggen op dienstverlening aan de organen van strafrechtspleging, wat betekende dat in de voorlichtingsfase meer aandacht moest worden geschonken aan de delictsituatie van de verdachte en aan zijn strafrechtelijk verleden⁹⁵. Het departement wilde, tegelijk met de reorganisatie en de bezuiniging, tegemoet komen aan de kritiek die vanuit wetenschap en strafrechtspleging op de reclassering werd geleverd. Staatssecretaris M. Scheltema vatte departement en strafrechtspleging op als afnemers van diensten van de reclassering. Deze 'reclasseringscliënten' hadden er recht op mede de functie van de reclassering te bepalen. Scheltema claimde departementale bemoeienis met het werk vanuit de opvatting dat de reclassering onderdeel was van de strafrechtspleging, waarvoor de minister verantwoordelijkheid droeg⁹⁶. Directeur-generaal H.W. van Hijlkema liet weten

92 Bij de hulpverlening in het kader van de strafvervolgning, moest tevens rekening worden gehouden met de belangen van samenleving, slachtoffers en de rechtshandhaving. Van Veen, 'Reclassering als strafrechtspleging', *Proces* (1982) 318-324, p. 322.

93 Van Veen, 'Reclassering als strafrechtspleging', p. 318.

94 *Ibidem*, p. 321.

95 J. Junger-Tas, L.C.M. Tigges, 'Justitieel-maatschappelijk werk: heden en toekomst', *Delikt en delinkwent* (1982) 75-96, p. 92.

96 Een andere rechtvaardigingsgrond voor departementale bemoeienis was het feit dat de reclassering geheel uit publieke middelen werd betaald. Scheltema deed deze uitspraken in een toespraak ter gelegenheid van de opening van het nieuwe gebouw van de reclasseringsraad te 's-Gravenhage op 16-6-1982. Zie: 'Staatssecretaris bij opening gebouw Reclasseringsraad: Instellingen moeten Raad voldoende informatie geven', *Nederlandse Staatscourant* (18-6-1982) 5, 8. Een zelfde soort opvatting is verkondigd door Van Veen, 'Taak en positie van de reclassering', p. 260: 'In het vervolgingsbeleid en in het straffen moet rekening worden gehouden met persoonlijke omstandigheden van de verdachte en met het effect dat de sancties op de verdachte zullen hebben. Daar ligt, binnen de primaire verantwoordelijkheid voor het handhaven van de rechtsorde een secundaire verantwoordelijkheid van de justitie voor het welzijn van verdachte en veroordeelde. En daar ontmoet de justitie de reclassering voor wie het dragen van deze secundaire verantwoordelijkheid de primaire reden is van haar bestaan. [...] Dat betekent dat de justitie deze verantwoordelijkheid behoudt ook als de reclassering zou ophouden te bestaan. Want vanuit justitie bezien is het behartigen van het welzijn van de verdachten een facet van haar taak. [...] Daarbij is voor de justitie als orgaan met de rechtshandhaving belast het overwegende gezichtspunt:

dat dienstverlening aan justitie en hulpverlening aan cliënten in een evenwichtige verhouding naast elkaar behoorden te staan. Van Hijlkema sprak van 'hulpverlening in een gehouden kader', waarmee hij bedoelde dat de reclassering moest erkennen dat de grenzen van de hulpverlening werden bepaald door de noden van het strafrecht. In voorkomend geval moest de reclasseerder contrair durven gaan aan de wensen van zijn cliënt⁹⁷. De departementale prioriteit was wat hem betreft duidelijk. Indien de politiek besloot tot verdere bezuinigingen op de reclassering, dan zou dit in de eerste plaats ten koste gaan van de hulpverlening. Op voorlichtingsrapportage en ontwikkeling van alternatieve sancties zou pas in laatste instantie worden bezuinigd⁹⁸.

4.2. Nevenschikking van voorlichting en hulpverlening

De uitkomst van de onderhandelingen tussen departement en reclassering was geweest dat dienstverlening aan de strafrechtspleging en hulpverlening aan justitiabelen als nevensgeschikte taken aangemerkt zouden worden. Formeel werd vastgelegd dat dienstverlening aan justitie niet slechts mocht geschieden in die gevallen waarin dat de hulpverlening ten goede zou komen. De hulpverlening aan justitiabelen was in de nieuwe modelstatuten voor de reclasseringsstichtingen van centrale doelstelling gedegradeerd tot een deeldoelstelling, zo bleek uit de tekst die eind februari 1985 door het Ministerie van Justitie aan de instellingen werd voorgelegd. In de ontwerp-nota van toelichting stelde de staatssecretaris:

'De voorlichting van bevoegde autoriteiten enerzijds en de verlening van hulp en steun anderzijds zijn in het reclasseringswerk nevensgeschikte taken, dat wil zeggen, dat noch de ene taak noch de daarmee gemoeide belangen, prevaleert boven de andere'⁹⁹.

Het bestuur werd door de algemene vergadering van de ARV teruggestuurd naar het departement om - op voorstel van de regio Den Haag - te bezien of de *nevenschikking* vervangen zou kunnen worden door een constructie waarin de serviceverlening aan justitie *mededienstbaar* zou zijn aan de hulpverlening¹⁰⁰. Ook in

het voorkomen van recidive. [...] Mochten particulieren niet in staat of bereid zijn die voorlichting en hulp en steun te geven, dan zal de overheid ambtshalve in deze behoefte moeten voorzien'.

- 97 De tekst die Van Hijlkema uitsprak ter gelegenheid van de opening van het nieuwe bureau van het Leger des Heils op 18-5-1981 is opgenomen in: 'Een departementale reclasseringsvisie', *Proces* (1981) 193-196, p. 195.
- 98 Inv. nr. 1759: verslag van overleg tussen het departement van justitie en het personeel van de reclasseringsraden, naar aanleiding van *Reclassering 1986*, dd. 16-6-1983.
- 99 Inv. nr. 1784: ontwerp voor de Nota van Toelichting op de nieuwe reclasseringsregeling, bijlage 12 bij de nota *Reclassering op een nieuwe leest. Ontwerp reorganisatie-overeenkomst Staat der Nederlanden - ARV en Ontwerp reorganisatieplan* Directie TBR en Reclassering (juli 1984). In de nevenschikking is een overstap te zien naar een situatie waarin de reclasseringscliënt niet langer de justitiabele is, maar de strafrechtsketen. Zie ook: *KRI* (1985) nr. 2.
- 100 Inv. nr. 1648: notulen 35e algemene vergadering ARV, dd. 20-3-1985. Op de 34e alg. verg., dd. 25-10-1984 had de vertegenwoordiger van de regio Utrecht gesteld dat de ARV doelstelling ook in de nieuwe organisatie van kracht zou moeten blijven: 'De dienstverlening aan Justitie - in casu de voorlichting - zou duidelijk ondergeschikt moeten blijven aan

de nieuwe onderhandelingen bleef het departement echter vasthouden aan de nevenschikking van dienstverlening en hulpverlening. Beide reclasseringstaken behoorden gelijkwaardig te zijn. De nevenschikking beoogde deze gelijkwaardigheid te verduidelijken en veilig te stellen. Het primaat zou in elk geval niet, zoals de regio Den Haag dat voorstelde, bij hulpverlening mogen liggen¹⁰¹.

De onderhandelingsdelegatie van de ARV had zich er door het departement van laten overtuigen dat de nevenschikking het maximaal haalbare was, nu de reclassering uit gemeenschapsgelden werd gefinancierd. Op de Algemene Vergadering merkte bestuursvoorzitter H.W. van Doorn op dat een andere opstelling van de reclassering zou kunnen leiden tot onderbrenging van de reclassering bij het Ministerie van Welzijn. J. Laemers, afgevaardigde van de regio-Noord, stelde dat de term 'nevenschikking' een bedreiging vormde voor datgene wat in zijn ogen essentieel was in de doelstelling van de ARV, namelijk dat uitvoering van justitiële taken mede dienstbaar behoorde te zijn aan de hulpverlening. Laemers diende een motie in waarin een wijziging van de ontwerp-modelstatuten van stichtingen en federatie werd voorgesteld, zodanig dat de verhouding tussen hulpverlening en justitiële taken via een mededienstbaarheidsformule geregeld zou zijn. Nu aanneming van die motie zou betekenen dat andermaal met het departement onderhandeld zou moeten worden, dreigde het bestuur op te stappen. Van Doorn stelde dat het ondenkbaar was dat welk bestuur dan ook, een wijziging tot stand zou kunnen brengen. In elk geval was het zittende bestuur niet van plan een - bij voorbaat nutteloze - poging daartoe te ondernemen. Hoewel het bestuur de portefeuillekwesitie had gesteld, weigerde Laemers zijn motie in te trekken. Zij werd aangenomen en het bestuur stapte op¹⁰².

Het nieuwe bestuur - onder voorzitterschap van J. Groen - kreeg opdracht om andermaal met de Staatssecretaris in overleg te treden over de concept-reorganisatie-overeenkomst. In de onderhandelingen moest het bestuur de bestaande ARV-doelstelling zien te behouden voor de toekomst. Volgens een meerderheid binnen de ARV bracht deze doelstelling tot uitdrukking dat de justitiabele vertrouwen kon hebben in de reclasseringswerker die hem begeleidde. De reclasseringswerker behoorde er primair voor de justitiabele te zijn en pas daarna voor het justitieel apparaat¹⁰³. Staatsecretaris Korte-van Hemel liet weten dat het nieuwe bestuur welkom was voor een kennismakingsgesprek, maar dat nieuwe onderhandelingen

de hulpverlening'. Op 22-3-1985 werd een protestdag georganiseerd tegen de uitholling van de hulpverleningsdoelstelling. De ontwikkelingen met betrekking tot alternatieve sancties en de zeggenschap over de reclassering tendeerden naar een situatie waarin de reclassering steeds meer een verlengstuk van Justitie werd. Zie: F. Godfroy, 'Voorzitter en achterban stellen hulpverlening centraal. Onderhandelaars ARV teruggestuurd', *KRI* (1985) nr. 3, p. 3 en inv. nr. 1702: brief van H.W. van Doorn aan de Staatssecretaris van Justitie, dd. 16-4-1985.

101 Inv. nr. 1648: notulen 36e algemene vergadering ARV, dd. 20-6-1985. Zie ook: inv. nr. 1648: brief Staatssecretaris van Justitie aan ARV-bestuur, dd. 4-7-1985.

102 Inv. nr. 1648: notulen 36e algemene vergadering ARV, dd. 20-6-1985. De motie werd met 22 stemmen voor, 13 tegen en 1 onthouding aangenomen. Zie ook inv. nr. 1648: brief van het ARV-bestuur aan Staatssecretaris van Justitie, dd. 1-7-1985.

103 Het nieuwe bestuur werd op 6-11-1985 geïnstalleerd. Inv. nr. 1702: brief van ARV-voorzitter J. Groen aan de Staatssecretaris van Justitie, dd. 18-11-1985.

over de formulering van de doelstelling waren uitgesloten¹⁰⁴. Nadat in het eerder gevoerde debat op een meerderheid van de Tweede Kamer had ingestemd met de reorganisatie, leken de mogelijkheden om het parlement te mobiliseren eveneens nihil¹⁰⁵.

Gezien het vorenstaande moest het bestuur-Groen op andere manieren zijn missie, uitvoering van de motie Laemers, zien te volbrengen. De Raad van State, die advies over het ontwerp moest uitbrengen, werd aangeschreven. Gewezen werd op de schending van de eigen identiteit van de reclassering door het wijzigen van de reclasseringsdoelstelling¹⁰⁶. In het advies dat de Raad van State uitbracht over de ontwerp-Reclasseringsregeling, werd gesteld dat de privatisering gepaard ging met een uitbreiding en versterking van de mogelijkheden van de overheid, tot beïnvloeding van het functioneren van de reclassering. De hieruit voortkomende spanning tussen de beoogde privatisering enerzijds en de toenemende overheidsbemoeienis anderzijds behoorde in de Nota van Toelichting nader te worden verantwoord. De verhouding tussen de 'niet onomstreden [...] traditionele taken van de reclassering' was eveneens onvoldoende toegelicht¹⁰⁷. Het advies van de Raad van State had slechts een paar kleine aanpassingen in de Nota van Toelichting tot gevolg, zonder dat er iets aan de reclasseringsdoelstelling werd veranderd¹⁰⁸. Groen betreurde het dat de Raad van State slechts milde kritiek op de doelstellingskwestie had geleverd. Hij schreef dit toe aan het feit dat de ARV intern verdeeld was. De verdeeldheid was merkbaar doordat een aantal stichtingen de nevenschikking inmiddels in de statuten had opgenomen¹⁰⁹.

Het ARV-bestuur had de stichtingen in oprichting geadviseerd de nevenschikking niet in de statuten op te nemen. Het weigerde aanvankelijk medewerking te verlenen aan de oprichting van stichtingen waarvan de statuten niet het primaat van de hulpverlening (de oude ARV-doelstelling) bevatten¹¹⁰. De uitgedachte

104 M. Verhart, 'Staatssecretaris Korte-van Hemel: "Kennismaken met een bestuur kan natuurlijk altijd"', *Horizontaal* (1985) nr. 7, p. 5.

105 Bijl. Handd. TK 1984-1985, kamerstukno. 18 182 (Reorganisatie van de reclassering), nr. 15 (Verslag van een mondeling overleg), p. 4-12. H. Evenhuis-van Essen (CDA) gaf te kennen er niets voor te voelen de Staatssecretaris te dwingen, het overleg met de ARV andermaal te openen. VVD-kamerlid A. Lucassen-Stauttener vond dat de vraag rond de nevenschikking een uitvoeringsprobleem was. Nu de kamer de reorganisatie op hoofdlijnen had gefiatteerd, was het onnodig om op ondergeschikte punten te debatteren. Het kamerlid I. Haas-Berger (PvdA) was van mening dat de nevenschikking precies aangaf wat de reclassering behoorde te doen. Zie ook: M. Verhart, 'Annemarie Lucassen en het reclasseringsconflict: "Ik weet nog niet of ik het aan de orde stel"', *Horizontaal* (1985) nr. 7, p. 7 en M. Verhart, 'Ineke Haas-Berger, PvdA: nevenschikking voldoet het meest aan wat reclassering moet doen', *Horizontaal* (1985) nr. 7, p. 9.

106 Inv. nr. 1702: brief van ARV-voorzitter J. Groen aan de Voorzitter van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State, dd. 29-11-1985.

107 Inv. nr. 1648: advies Raad van State, dd. 23-12-1985.

108 Inv. nr. 1648: departementale reactie op advies Raad van State, dd. 30-12-1985.

109 R. Mentink, 'Mislukking te wijten aan interne verdeeldheid', *Horizontaal* (1986) nr. 1, p. 12.

110 Inv. nr. 1702: brief van J. Groen aan de staatssecretaris, dd. 18-12-1985: 'In dit verband beschouwen algemene vergadering en bestuur van de ARV de totstandkoming van stichtingen en federatie [...] als te zijn geschied zonder medewerking van de ARV. Dergelijke stichtingen en federatie zullen niet op verdere medewerking van de kant van de ARV

strategie was deze dat het ministerie zijn goedkeuring zou onthouden aan die stichtingsstatuten waarin nevenschikking niet was opgenomen. Tegen deze departementale beslissing zou vervolgens beroep op de Afdeling rechtspraak van de Raad van State worden ingesteld. Stichtingen die deze weg volgden, konden op steun van de ARV rekenen¹¹¹. Aanvankelijk waren er vier stichtingen die weigerden de nevenschikking in hun statuten op te nemen¹¹². Uiteindelijk zette alleen Haarlem de procedure door, al waren de verwachtingen over de uitkomst bij voorbaat somber gestemd en had het geding meer het karakter van een proefproces¹¹³. De doelstelling van de Stichting Reclassering Haarlem luidde:

'De stichting stelt zich ten doel: 1. het verlenen van hulp en steun [...] 2. *in samenhang met de beginselen welke ten grondslag liggen aan het in lid 1 van dit artikel gestelde*, o.a. door de voorlichting van bevoegde autoriteiten en instanties, een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van een terughoudend gebruik van de strafrechtspleging'.

De Afdeling rechtspraak stelde de staatssecretaris in het gelijk, daarbij overwegende dat onderschikking van voorlichting aan de hulpverlening zou doorwerken naar alle onderdelen van de reclasseringspraktijk, hetgeen zich niet verdroeg met haar plaats als onmisbaar onderdeel van de strafrechtspleging die in de Reclasseringsregeling 1986 aan de reclassering was toebedeeld¹¹⁴. Zo verloor de ARV dus ook de laatste slag om de doelstelling. Afgezien van het feit dat Groen c.s. aan de uitvoering van een onmogelijke opdracht begonnen, werkten ook de stichtingen niet mee. De oproep die de ARV in december 1985 deed aan de stichtingen om het departementale dictaat over de doelstellingen te negeren en de hulpverlening als centrale doelstelling alsnog in de statuten op te nemen, vond geen gehoor¹¹⁵. De meeste stichtingen wensten niet in een gepolariseerde verhouding met Justitie

kunnen rekenen. Daarnaast zal de ARV al het mogelijke doen om te voorkomen, of ongedaan te maken, dat stichtingen met een voor de ARV onaanvaardbare statutaire doelstelling haar werk gaan overnemen'.

111 F. Godfroy, 'ARV-bestuur blokkeert reorganisatie', *KRI* (1985) nr. 10, p. 8.

112 Deze stichtingen waren: Haarlem, Groningen, Drenthe en Utrecht. De laatste drie haakten af, nadat hun duidelijk was geworden dat een procedure bij de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State hun niets zou opleveren, nu de Afdeling Rechtspraak slechts zou kijken of de staatssecretaris in redelijkheid tot zijn besluit tot weigering van de goedkeuring heeft kunnen komen.

113 Archief NFR, bijlage bij vergadering NFR-bestuur, dd. 19-8-1986: brief Staatssecretaris van Justitie aan de voorzitter van het bestuur van de Stichting Reclassering Haarlem, dd. 25-6-1986. De staatssecretaris verleende voorlopige erkenning van de stichtingsstatuten, om de voortgang van het reclasseringswerk in het arrondissement te waarborgen en de pensioenrechten van de werknemers veilig te stellen. De staatssecretaris baseerde deze voorwaardelijke erkenning, hangende het AROB-beroep, mede op het advies van de Sectie Reclassering, dd. 20-6-1986, waarin de sectie wees op het feit dat de Haarlemse doelstelling niet verenigbaar was met de gedachte achter de Reclasseringsregeling 1986.

114 AR-RvS, 30-6-1989, ARB 1990, 347, m. nt. Spanninga.

115 Inv. nr. 1702: brief van B.A. van der Goorbergh aan het ARV-bestuur, dd. 25-11-1985 en de reactie hierop van het ARV-bestuur aan de staatssecretaris, dd. 5-12-1985. Van der Goorbergh was alvast begonnen met het erkennen van stichtingen wier statuten in orde waren. Groen c.s. vonden dit prematuur.

aan hun werk te beginnen¹¹⁶. Zo laat deze tweede doelstellingendiscussie de indruk na van een uitputtingsslag, die uiteindelijk door het departement is gewonnen.

We mogen concluderen dat het departement de reclassering als onderdeel van de strafrechtspleging heeft kunnen definiëren, doordat de aan het eind van de jaren zeventig gevoerde doelstellingendiscussie een teleurstellende uitkomst had gehad. De doelstellingendiscussie hield veel vaagheid omtrent de reclasseringsidentiteit in stand, terwijl verwacht had mogen worden dat destijds duidelijkheid verschaft zou worden omtrent de positie van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging¹¹⁷. De instandhouding van het spanningsveld tussen straffen en helpen werd de reclassering in de jaren tachtig fataal. Ze had een weinig uitgesproken identiteit en vormde daardoor een gemakkelijke prooi voor het departement, dat de reclassering dwong meer aandacht aan haar traditionele taak te besteden, te weten dienstverlening aan de strafrechtspleging. Dat het ministerie eigenhandig een einde maakte aan het langdurige - meer of minder manifeste - identiteitsvraagstuk, is exemplarisch voor de dubbelzinnigheid waarmee de overheid het particulier initiatief in het begin van de jaren tachtig tegemoet trad. Wat dit betreft had een omkering in het denken van de overheid plaatsgevonden. Niet langer bepaalde de reclassering haar eigen doelstelling, waarna de overheid keek of zij daar subsidie voor overhad. In plaats daarvan stelde Justitie de doelstellingen vast, waarna de reclassering moest zien of deze voor haar acceptabel waren¹¹⁸.

5. Departement, reclasseringsstichtingen en federatie

De nieuwe Reclasseringsregeling trad op 1 maart 1986 in werking, waarmee het reorganisatieproces formeel ten einde kwam. De ARV fuseerde met rijksreclassering en reclasseringsraden, zodat de publiekrechtelijke bovenbouw verdween¹¹⁹. Con-

116 Inv. nr. 1702: brief van OPNS (organisatie personeel nieuwe stichtingen; de provisorische ondernemingsraad) Utrecht aan ARV-bestuur, dd. 22-11-1985, waarin enerzijds werd geklaagd over de nieuwe stichtingsstatuten, waarin de motie-Laemers niet was verwerkt, maar waarin anderzijds werd gesteld dat er van de zijde van het personeel geen actie ondernomen zou worden, in verband met het feit dat uitstel van oprichting van de stichting salaris-technische en rechtspositionele consequenties met zich mee zou brengen.

117 Dit houdt overigens geen veroordeling mijnerzijds in van het oorspronkelijk compromis dat in de reclasseringsdoelstelling tot uitdrukking kwam. Vanaf 1971 was dit het maximaal haalbare geweest, door een dreigende interne scheuring en een stopzetting van de overheidssubsidie en een versterking van de rijksreclassering.

118 Dit is ook precies de reden waarom het AROB-beroep strandde: strikt genomen hoefden de stichtingen niet accoord te gaan met de departementale eisen.

119 Inv. nr. 1759: verslag van overleg tussen het departement en personeel van de reclasseringsraden, naar aanleiding van *Reclassering 1986*, dd. 16-6-1983. De raden protesteerden tegen hun opheffing. Gesteld werd dat naast de stichtingsbesturen alsnog behoefte bestond aan platforms, waarop de verschillende arrondissementale organen van strafrechtspleging elkaar ontmoetten. Op initiatief van de Amsterdamse raad werd een plan gelanceerd voor arrondissementale raden voor de strafrechtstoepassing. Deze raden zouden onafhankelijk van de stichtingsbesturen opereren. Ze zouden recht doen aan een gelijkwaardige positie van het reclasseringswerk, naast andere bij het strafrecht betrokken instanties. D.-G. H.W. van Hijlkema vond dat platforms overbodig waren nu hun functie door stichtingsbesturen

form het decentralisatiestreven werden in de negentien arrondissementen particuliere stichtingen actief die verantwoordelijk waren voor alle reclasseringswerk in hun arrondissement. De decentralisatie was een gedeeltelijke breuk met de ontwikkeling op lange termijn van toenemende schaalvergroting en daarmee gepaard gaande centralisatie van de besluitvorming. Decentralisatie van uitvoering en een gedeelte van de beleidsvoorbereiding versterkte de greep van het departement¹²⁰. Dit valt goed te rijmen met de toenemende neiging van de overheid om het particulier initiatief in sterkere mate te willen sturen. Deze neiging werd gerechtvaardigd met de vaststelling dat de reclassering met overheidsgelden werd gefinancierd¹²¹. Voor de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid beschikte het departement over een breed instrumentarium. Vooraf kon het ministerie sturen middels de beoordeling van de beleidsplannen en de arrondissementale begrotingen¹²². De plannen behoefden goedkeuring van de minister. Zij vormden de basis voor voorschotten op de subsidie. Daarnaast had het departement een uitgebreide inspectieregeling opgezet om de uitvoering te controleren¹²³. Tenslotte waren de reclasseringsstichtingen na afloop van een werkjaar verantwoording verschuldigd, op basis waarvan afrekening volgde¹²⁴.

De negentien stichtingen waren verenigd in de Nederlandse Federatie van Reclasseringsinstellingen (NFR)¹²⁵. De totstandkoming van dit 'verplichte en verplichtende' overkoepelend orgaan had een problematisch verloop gekend. Vanaf het moment dat ARV en departement doelstelling en taken van de NFR hadden vastgesteld, was onduidelijk hoe de verhouding tussen federatie en autonome stichtingen zou moeten worden¹²⁶. Consensus bestond er over het feit dat snelheid bij de vorming van een federatief verband geboden was. Een landelijke bundeling van krachten was noodzakelijk om een tegenwicht te bieden aan justitie en om de

zou worden vervuld. Overigens vond hij niet dat de raden een wezenlijke bijdrage aan de verbetering van de onderlinge verhoudingen tussen de partners in het strafrechtelijke circuit hadden geleverd.

- 120 Archief NFR: verslag ochtendgedeelte van het directeurenoverleg, dd. 23-6-1988. NFR-directeur L. Witvliet had van het departement te horen gekregen dat de beleidsvoorbereiding en de uitvoering waren geprivatiseerd en dat de beleidsbeslissingen aan de staat waren voorbehouden.
- 121 Archief NFR, bijlage bij vergadering Federatieraad, dd. 17-11-1986: verslag van gesprek tussen delegatie van stichtingsbesturen en staatssecretaris Korte-van Hemel, dd. 3-6-1986. Meer rechtvaardiging voor het *adagium* 'wie betaalt, bepaalt', werd geput uit de in het parlement gedane principe-uitspraak dat de reclassering onderdeel was van de strafrechtpleging. (Zie: UCV 67, p. 1.)
- 122 Art. 9 lid 1 jo. leden 5 en 6 Reclasseringsregeling 1986, Stb. 1986, 1. In een uitvoeringsregeling waren stringente normen vastgelegd voor de uitvoering van de werkzaamheden. Zie: Archief NFR (GMO januari - 15 april 1985): Onderzoek Toetsing Tijdnormen Reclassering, februari 1985.
- 123 Artt. 43-48 Reclasseringsregeling 1986, in het bijzonder art. 45.
- 124 Artt. 12 en 13 Reclasseringsregeling 1986.
- 125 Lidmaatschap van de federatie was door het departement van Justitie verplicht gesteld. Zie: Art. 2, Min. Besl. 'Erkenningsvoorwaarden reclasseringsinstellingen', dd. 1-4-1986, *Stcrt.* (1986) nr. 82, p. 5.
- 126 *Reclassering op een nieuwe leest*, p. 21-25.

reclasseringsgedachte eensgezind uit te dragen¹²⁷. Bij de vaststelling van de hoofdlijnen van het reclasseringsbeleid moest daarenboven aansluiting worden gezocht bij andere sectoren van strafrechtspleging waarvoor landelijk beleid werd vastgesteld, bijvoorbeeld bij het OM, gevangeniswezen en ten aanzien van TBR-gestelden¹²⁸.

Allerminst overeenstemming bestond echter over de bestuurlijke organisatie van de federatie. Veel stichtingen hadden problemen met het opnemen van werknemers in het federatiebestuur. Zij stelden zich op het standpunt dat het bestuur van de federatie in de eerste plaats een vertegenwoordigend orgaan was van de negentien stichtingen en niet van de personeelsleden. De stichtingen moesten zich kunnen herkennen in het federatiebestuur en wilden om die reden de meerderheid van de bestuurszetels vullen. Het ARV-bestuur en de ondernemingsraad van de ARV daarentegen stonden op participatie van uitvoerend werkers in het federatiebestuur, zoals destijds in de onderhandelingen met het ministerie was overeengekomen¹²⁹. Nadat voor deze controverserale een compromis was gevonden, koesterden de stichtingen nog steeds bedenkingen tegen de voorgestelde structuur, maar langer wachten zou schadelijk zijn voor de reclassering als geheel¹³⁰. Na drie mislukte pogingen lukte het uiteindelijk in juni 1986 te geraken tot oprichting van de federatie. Het bestuur beheerde het federatiebureau en voerde de onderhandelingen met justitie ter vaststelling van de landelijke kaders van het reclasseringsbeleid. De negentien stichtingen vaardigden ieder twee van hun eigen bestuursleden af naar de federatieraad, het orgaan waaraan het bestuur verantwoording verschuldigd was.

De stichtingen stonden ambivalent tegenover de federatie. Een aantal stichtingen was huiverig voor een gedeeltelijke inperking van de autonomie ten gunste van de federatie. Deze huivering werd waarschijnlijk versterkt door de gekozen opzet

127 Archief NFR, bijlage bij vergadering NFR-bestuur, dd. 4-11-1986: brief NFR-voorzitter J.P. Balkema, aan bestuur Stichting Amsterdam en 't Gooi, dd. 21-8-1986. Balkema wees erop dat '(.) een vitale federatie, bijgestaan door een sterk, deskundig federatiebureau, [...] door de ARV van het allergrootste belang [wordt] geacht voor behoud van de zelfstandigheid van de reclassering, dwz. voor het behoud van het historische karakter van de reclassering als maatschappelijke beweging'. Zie ook inv. nr. 567: notulen DOO, dd. 3-9-1986 en archief NFR, bijlage bij vergadering Federatieraad, dd. 17-11-1986: verslag gesprek tussen een delegatie van de besturen en de Staatssecretaris van Justitie, dd. 3-6-1986.

128 Inv. nr. 1792: verslag eerste bijeenkomst van de NFR i.o.; nota van N.J. Blommendaal, lid agendacie directeurenoverleg, getiteld: 'Een Federatie van reclasseringsinstellingen; een verhelderingspoging', dd. 12-3-1986 en een notitie tbv. vergadering van afgevaardigden reclasseringsstichtingen, dd. 19-3-1986, afkomstig van Stichting Reclassering Den Haag.

129 Oorspronkelijk was voorzien in elf bestuursleden (plus twee buitengewone zetels voor Leger en CAD's), waarvan er zes op voordracht van de stichtingen werden benoemd en vijf op voordracht van de centrale ondernemingsraad. In optiek van de stichtingen zou een ideale situatie geweest zijn: een meerderheid van bestuursleden, op voordracht van de stichtingen benoemd, geen werknemers in het bestuur, een onafhankelijke voorzitter- en penningmeester. Uiteindelijk werd als compromis besloten het federatiebestuur uit te breiden tot vijftien personen, waarvan er acht op voordracht van de stichtingen werden benoemd, twee op voordracht van Leger en CAD's en vijf door de ondernemingsraad. Zie inv. nr. 1792: verslag van het voorbereidend gesprek betreffende de oprichting van de NFR, dd. 19-3-1986 en eindverslag van de voorbereidingsgroep oprichting federatie, dd. 28-4-1986.

130 Inv. nr. 1792: verslag oprichtingsvergadering NFR, dd. 5-6-1986.

voor de federatieraad volgens het principe *one man, one vote*, waardoor iedere stichting even veel zeggenschap had, ongeacht haar grootte¹³¹. Met name in debatten die rond herverdeling van budgetten werden gevoerd, deed dit zich als bezwaar gelden. In de budgettoedeling ging het ministerie - los van salaris en huisvestingskosten - voor de overige kosten (reis- en verblijfskosten, deskundigheidsbevordering) uit van een landelijk gemiddeld bedrag per werknemer, onafhankelijk van de werkelijk gemaakte kosten. Vervolgens werd aan de afzonderlijke stichtingen een bedrag toegekend, naar rato van de goedgekeurde formatie. Dit noopte tot een herverdeling in federatieverband¹³². Een aantal stichtingen had problemen met deze federatieve herverdeling¹³³. Nu het toch allemaal op arrondissementniveau moest gebeuren, zocht men het liever helemaal zelf uit en was men niet bereid om voor het 'algemeen' belang gelden of autonomie af te staan¹³⁴. Het landelijk bureau van de federatie was nauwelijks in staat hierin verandering te brengen, ofschoon het hiertoe wel pogingen ondernam.

De oorzaak voor de problemen lag deels in de eertijds gekozen organisatie-structuur. Het feit dat het departement de noodzaak inzag van een landelijke gesprekspartner betekende niet dat deze overkoepelende organisatie ook een machtscentrum moest zijn met een eigen positie naast de arrondissementaal onafhankelijke reclassering. Het hoofd van de directie TBR en Reclassering, B.A. van der Goorbergh, had dit zelfs expliciet afgewezen. Het departement onderhield directe relaties met de autonome stichtingen. Het departement verstreekte subsidie op basis van afzonderlijk door justitie goed te keuren stichtingsplannen. Formeel had de NFR geen directe invloed op de betrekkingen tussen stichtingen en departement¹³⁵. De zwakheid van de positie van de federatie ten opzichte van haar leden werd versterkt door het feit dat er slechts één budget was voor de gehele reclas-

131 Archief Stichting Reclassering Den Haag (algemeen bestuur 1990): notulen bestuursvergadering, dd. 20-11-1990, agendapunt 5 (samenvatting vertrouwelijk gesprek inzake verhouding NFR/reclasseringsstichtingen en -besturen). Toen in 1990 de problemen rond de verhouding tussen federatie en stichtingen aan de orde werden gesteld, werd de *one man, one vote*-constructie expliciet als probleem genoemd.

132 Archief NFR, bijlage bij vergadering NFR-bestuur, dd. 6-10-1986: opzet voor landelijk beleidsplan 1987.

133 Archief NFR: hoofdzaken uit het ambtelijk vooroverleg op 17-6-1987 ter voorbereiding van het periodiek overleg tussen de staatssecretaris en het bestuur van de NFR. Uit archief Stichting Reclassering Den Haag (algemeen bestuur 1990): brief van de Stichting Reclassering Utrecht aan het bestuur van de NFR, dd. 18-9-1990, blijkt dat een aantal (grote) stichtingen bovendien vond dat de wijze waarop de NFR tot herverdeling overging, ondoorzichtig en oncontroleerbaar was, hetgeen wrevel wekte.

134 Archief NFR, bijlage bij vergadering Federatieraad, dd. 17-11-1986: brief van W.Th.M. Wiese, directeur Stichting Reclassering Friesland aan de besturen van de arrondissementale reclasseringsstichtingen, dd. 13-11-1986. In deze *crie de coeur* liet Wiese haar collega's weten dat naar haar idee de federatie ernstige inbreuk maakte op de stichtingsautonomie, door voor te stellen, de tekorten van een aantal stichtingen op te vangen door gelden van andere stichtingen over te hevelen.

135 Archief NFR, bijlage bij vergadering Federatieraad, dd. 9-6-1987: *Taken en formatie bureau NFR*, Berenschot (14-5-1987), p. 4-5. Het organisatie-adviesbureau Berenschot concludeerde dat het relatieve belang van de NFR in hoge mate afhankelijk was van de bereidheid van justitie om op landelijk niveau afspraken te maken over financiën en beleid.

sering, dat over stichtingen en federatie verdeeld moest worden¹³⁶. Waarvoor men aanvankelijk vrees had, namelijk dat de stichtingen onderling strijd zouden gaan leveren over de verdeling van wat werd genoemd het 'financiële vierkant' van de reclassering, werd realiteit¹³⁷.

De ambivalentie van de stichtingen ten aanzien van federatieve samenwerking kwam voort uit een spanningsveld tussen enerzijds een natuurlijke behoefte aan autonomie van de stichtingen inzake werkvatvoering en beleidsvoorbereiding en anderzijds de noodzaak tot gezamenlijk optreden, teneinde een tegenwicht tegen het departement te bieden. Toen de federatie haar positie in dit spanningsveld evalueerde, bleek dat de stichtingen de voorkeur gaven aan een afstandelijke federatie. Een rondgang langs de stichtingen bracht aan het licht dat deze eerst zelfstandig de beleidsruimte wilden aftasten, zowel op regionaal niveau, als ten opzichte van het departement. De stichtingen realiseerden zich wel dat het departement de sterkste positie innam, maar men was niet pessimistisch over de mogelijkheden om op stichtingsniveau met het departement zaken te doen¹³⁸. De stichtingen wensten een federatie die de belangen van de reclassering naar buiten toe kon uitdragen, maar zij waren niet bereid daartoe offers van betekenis te brengen in de vorm van een delegatie van taken aan de NFR. Hiertoe waren grotere stichtingen in het algemeen minder bereid dan kleinere stichtingen, omdat deze laatste meer afhankelijk waren van dienstverlening van de NFR¹³⁹. Onder deze omstandigheden moest het eerste NFR-bestuur genoeg nemen met een smal mandaat en moest het zich terughoudend opstellen om niet de indruk te wekken dat men de macht naar zich toe zou trekken. Dat zou immers niet door de stichtingen worden geaccepteerd. Daarmee was een toon gezet die later nog maar moeilijk te veranderen was. In het federatief overleg werden stichtingsbelangen soms belangrijker geacht dan het totaalbelang van de reclassering. Van krachtige centrale sturing kon geen sprake zijn. De NFR moest zich in het begin voornamelijk beperken tot

136 Bij sommige stichtingen bestond de indruk dat het feit dat de federatie door de stichtingen gezamenlijk werd bekostigd een poging van het departement was, het draagvlak voor de federatie bij de stichtingen te versmallen. Zie: archief NFR, verslag van het periodiek overleg tussen NFR en dir. TBR/R, dd. 22-2-1988.

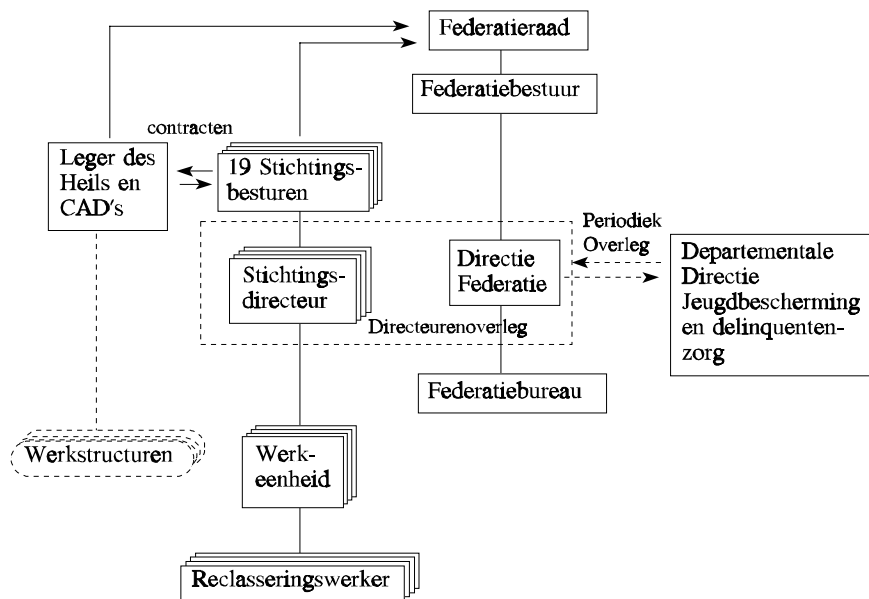
137 Archief NFR, bijlage bij vergadering NFR-bestuur, dd. 19-8-1986: brief ARV-voorzitter J. Groen aan Staatssecretaris Korte-van Hemel, dd. 21-5-1986. Groen wees er op dat het feit dat de NFR niet beschikte over een eigenstandige subsidietitel, nadelige gevolgen had voor de zelfstandigheid van de federatie ten opzichte van de stichtingen. Geld dat aan de federatie werd gespendeerd, kon niet ten goede komen aan de stichtingen. Zie ook: F. Godfroy, 'Reclassering verwijt justitie kontrakbreuk', *KRI* (1986) nr. 2, p. 17.

138 Archief NFR: verslag ochtendgedeelte directeurenoverleg, dd. 23-6-1988. Stichtingen zochten zelf contact met het departement, waardoor ze zelf verantwoordelijk waren voor het instandblijven van het verdeel en heers model, aldus J.J.H.M. van Gennip.

139 *Taken en formatie bureau NFR*, p. 7-8. Archief NFR: verslag van het periodiek overleg tussen de NFR-directie en de directie TBR en Reclassering, dd. 24-4-1987. Zie ook archief Stichting Reclassering Den Haag, notulen bestuursvergadering, dd. 20-11-1990, agendapunt 5 en verslag van de bijeenkomst van het federatiebestuur met vertegenwoordigers van vijf reclasseringsstichtingen, dd. 20-2-1991.

facilitaire taken¹⁴⁰. Evenals destijds de VvRI, kon de federatie maar moeilijk vat krijgen op haar leden. Voor een deel ligt de oorzaak hiervan bij het departement, dat had kunnen eisen dat de stichtingen luisterden naar de federatie. In plaats daarvan wilde het ministerie doen, wat de federatie had kunnen doen¹⁴¹. Zo kwam de federatie van twee kanten onder vuur te liggen: aan de ene kant een smal mandaat vanuit de stichtingen en aan de andere kant weinig delegatie vanuit het departement.

Figuur 7.2: De organisatie van de reclassering tussen 1986 en 1995



De verdeeldheid tussen de stichtingen onderling en het gebrek aan centrale sturing wreekten zich vooral op die momenten dat de reclassering met bezuinigingen werd geconfronteerd. H.J. van der Leek, directeur van de Haagse reclassering, merkte

140 Aldus de Dordrechtse directeur, A.P.G. de Beer, 'Crisis in de reclassering: autonomie versus centrale sturing', *Welzijnsweekblad* (1992), nr. 17. Zie ook: *Taken en formatie bureau NFR*. De organisatie-adviseurs spraken zich uit voor een federatie die zich moest beperken tot taken die met het externe beleid van de reclassering te maken hadden. Niet alleen qua juridische constructie, maar ook qua bevoegdheidstoedeling leek de NFR de opvolger van de VvRI. Ook deze organisatie had - met name voor de Tweede Wereldoorlog - te kampen met een smal mandaat.

141 Archief NFR: verslag van het periodiek overleg tussen NFR-directie en de departementale directie jeugdbescherming en reclassering, dd. 16-3-1989. Het feit dat de herverdeling van budgetten in federatieverband niet had kunnen voorkomen dat er rijke en arme stichtingen waren ontstaan, baarde het departement zorgen. Sectormanager reclassering, J.J.H.M. van Gennip wees er op dat als de NFR er niet in zou slagen een evenwicht te vinden tussen de bestedingsmogelijkheden van de verschillende stichtingen, het departement gedwongen zou zijn, de verantwoordelijkheid in dezen terug te nemen.

terecht op dat federale sturing goed werkte zolang iedereen ongeveer kreeg wat hij nodig had. Op het moment dat er ingeleverd moest worden, was het echter 'ieder voor zich'¹⁴². Dit bleek bijvoorbeeld in 1988, toen het Ministerie van Justitie op de reclassering wilde bezuinigen. Federatiedirecteur L. Witvliet¹⁴³ hield een pleidooi voor het sluiten der gelederen. Afstand doen van een deel van de autonomie zou alle stichtingen ten goede komen, omdat de reclassering op die manier het heft in eigen handen zou kunnen houden. Hij ontmoette sterke tegenstand van personen die vonden dat 'het opduiken van een collectiviteit, die pas boven komt [als] men door Justitie daartoe gedwongen wordt', getuigde van misplaatst opportunisme¹⁴⁴.

De NFR heeft overigens wel degelijk geprobeerd haar positie ten opzichte van de stichtingen te versterken. De voorzitter van het federatiebestuur, mevr. A.H. Brouwer-Korf¹⁴⁵, was van mening dat de federatie het voortouw in de beleidsvoorbereiding moest nemen:

'Anders krijg je een optelsom van 19 stichtingen, waar de NFR een mooi kaftje omheen doet. Dan heb je een zwakke positie naar de subsidiegever'¹⁴⁶.

De stichtingen waren niet gecharmeerd van de profileringsdrang van de NFR. Rond het midden van 1990 bereikte de slepende problematiek rond de verhouding tussen stichtingen en federatie een climax, toen een vijftal (grote) stichtingen de 'cen-

142 De Beer, 'Crisis in de reclassering'. In hetzelfde artikel komt M. Brand-Koolen, hoofd van de departementale directie jeugdbescherming en reclassering tot dezelfde conclusie. Het bestuursmodel was volgens haar niet 'crisisbestendig', omdat de driehoeksrelatie tussen NFR, stichtingen en departement de slagvaardigheid beperkte, nu geen van drieën het laatste woord kon spreken.

143 Leendert (Leo) Witvliet (geb. 9-12-1949 te Zwolle) was, voordat hij federatiedirecteur werd, hoofdinspecteur van politie te Zwolle. Witvliet is zijn reclasseringscarrière in 1976 begonnen als lid van het Regionaal Bestuurs Orgaan te Haarlem van de ARV. Vervolgens werd hij vertegenwoordiger voor Haarlem op de algemene vergadering van de ARV. Als opvolger van Piet Lont werd hij in 1980 benoemd tot voorzitter van deze algemene vergadering. In 1986 volgde hij waarnemend ARV-directeur N.C. van Zelst op als directeur van de NFR. Begin 1991 verliet Witvliet de reclassering, nadat hij van 'centralistische neigingen' was beticht.

144 Archief NFR: verslag ochtendgedeelte directeurenoverleg, dd. 23-6-1988. De Haagse directeur, H.J. van der Leek was een verklaard tegenstander van het afstaan van autonomie door de stichtingen, aan de federatie.

145 Annie Henny Brouwer-Korf (geb. 19-7-1946 te Groningen) behaalde haar doctoraal Nederlands recht in 1970 te Groningen. Tussen 1972 en 1977 was zij medewerker, resp. hoofd rechtspositiezaken bij het academisch ziekenhuis Groningen. Tussen 1978 en 1982 was zij gemeenteraadslid voor de PvdA in Nijmegen. In dezelfde stad vervulde mevr. Brouwer tussen 1982 en 1989 het ambt van wethouder van welzijn en sociale zaken. Tussen 1989 en 1994 was zij burgemeester van Zutphen. Vanaf 1994 burgemeester van Amersfoort. Naast haar reguliere werk had mevr. Brouwer onder meer zitting in diverse commissies aangaande politieaangelegenheden, sociale zaken en werkgelegenheid. Vanaf 1989 is zij voorzitter van de NFR, resp. SRN.

146 Archief Stichting Reclassering Den Haag (algemeen bestuur 1990): verslag van de bijeenkomst, dd. 20-2-1991 van het federatiebestuur met vertegenwoordigers van vijf reclasseringsstichtingen.

tralistische neigingen' van het federatiebureau aan de kaak stelde¹⁴⁷. De gewraakte punten waren dat de NFR zich niet beperkte tot beleidsafstemming, maar gaandeweg was overgegaan tot de uitvaardiging van beleidsdictaten; het leek er op dat de stichtingen service-organen van de federatie waren geworden, in plaats van andersom. De essentie van de verwijten aan het adres van de federatie was dat het federatiebureau teveel de koers van de reclassering als geheel bepaalde, waar de federatieraad, als orgaan van de stichtingen slechts 'meet- en regelzaken' van ondergeschikt belang kreeg te fiatteren¹⁴⁸.

Terwijl de NFR zich beijverde voor een herkenbaar gezicht van de reclassering als geheel, kreeg zij van de zijde der stichtingen voor de voeten geworpen dat zij zich te loyaal tegenover het Ministerie van Justitie opstelde. De suggestie was gewekt dat de federatie teveel op eigen houtje opereerde zonder tijdig ruggespraak te houden met de stichtingen. Hierdoor was de schijn gewekt dat de federatie een tegenspeler van de stichtingen was geworden¹⁴⁹. Het periodiek overleg tussen NFR en departement viel volgens de 'groep van vijf' buiten het mandaat dat de stichtingen aan de federatie hadden gegeven¹⁵⁰. Zeer waarschijnlijk was deze achterdocht het gevolg van een gebrekkige informatievoorziening, want de grief dat de federatie met het periodiek overleg buiten haar mandaat trad, moet achteraf worden bestreden. De verslagen van het periodiek overleg laten zien dat departement en NFR bijeenkwamen voor het regelen van voornamelijk 'technische' zaken en het uitwisselen van informatie. Bindende afspraken over fundamentele aangelegenheden zijn tijdens dit periodiek overleg *niet* gemaakt¹⁵¹.

De 'tussenbalansbezuinigingen' die de reclassering in 1991 troffen, brachten andermaal aan het licht dat bij de negentien stichtingen weinig behoefte bestond om eensgezind naar buiten te treden. Een voorstel van het NFR-bestuur om een deel van de bezuinigingen te halen uit meer centrale sturing vanuit de federatie, werd door een meerderheid van met name grote stichtingen verworpen. Zij wensten daarentegen nog meer autonomie¹⁵². De Algemene Rekenkamer constateerde in 1991 dat de federatie er niet in was geslaagd een evenwicht te vinden tussen de 'autonomie van de stichtingen en de noodzakelijke krachtenbundeling in federatief verband'¹⁵³. Het feit dat de tussenbalansbezuinigingen andermaal een reorganisatie van de reclassering - resulterend in de Reclasseringsregeling 1995 - tot gevolg

147 Het waren de stichtingen Amsterdam en 't Gooi, Den Haag, Zuid-Limburg, Rotterdam en Utrecht. Later betuigde de Stichting Reclassering Zeeland haar adhesie.

148 Archief Stichting Reclassering Den Haag (algemeen bestuur 1990): Aanvulling op notitie 'Bestuurlijke verhouding tussen Stichtingen en Federatie', dd. 6-9-1990.

149 Archief Stichting Reclassering Den Haag (algemeen bestuur 1990): verslag van de bijeenkomst, dd. 20-2-1991 van het federatiebestuur met vertegenwoordigers van vijf reclasseringsstichtingen.

150 Archief Stichting Reclassering Den Haag (algemeen bestuur 1990): Notitie 'Bestuurlijke verhouding tussen Stichtingen en Federatie', van N.J. Blommendaal, directeur van de Stichting Amsterdam en 't Gooi, dd. 27-8-1990.

151 Archief NFR: verslagen periodiek overleg.

152 Zie hoofdstuk 7, paragraaf 7.

153 Bijl. handd. TK 1991-1992, kamerstukno. 22 455, nr. 2 (Decemberslag 1991 van de Algemene Rekenkamer), p. 10.

hadden, is voornamelijk toe te schrijven aan het slechte functioneren van de gekozen opzet van negentien stichtingen met één federatie¹⁵⁴.

De 'centralistische neigingen' van de federatie zijn begrijpelijk. Achteraf is goed verdedigbaar dat zij niet voortvloeiden uit machtswellust, maar veeleer welgemeende pogingen waren een zekere mate van eenheid binnen het reclasseringsbeleid te verkrijgen. Bij de reorganisatie van 1986 ging het erom de uitvoering van het reclasseringswerk te decentraliseren. Dat met name grote stichtingen hierin een uitnodiging zagen tot het autonoom formuleren van beleid, is het gevolg van een invoelbare, maar desalniettemin onjuiste visie.

6. Werkinhoudelijke ontwikkeling; reclassering als onderdeel van de strafrechtspleging

In de nieuwe reclasseringsorganisatie zijn sporen terug te vinden van ideeën die in eerdere nota's over de reclassering, zoals *Een organisatie in Ontwikkeling* (1979) en *Voorkomen en Terugdringen* (1981) ontwikkeld waren. Het veranderende sociaal-economische klimaat en de heroriëntatie van de overheid hadden tot gevolg dat het departement meer zeggenschap over de reclassering naar zich toetrok. Andermaal ging het begrip 'particulier' een andere lading dekken. Ditmaal werd de betekenisinhoud in overeenstemming gebracht met het privatiserings- en decentralisatiebeleid van de overheid. Een noviteit was de nevenschikking van serviceverlening aan de strafrechtspleging en hulpverlening aan de justitiabele die in de *Reclasseringsregeling 1986* was opgenomen. Vijftien jaar na de *Proeve* (1971) kreeg de maatschappelijk werker een nieuw richtsnoer hoe hij de schijnbaar tegenstrijdige belangen in zijn contact met de cliënt moest afwegen. De nevenschikking suggereerde dat het in het merendeel van de gevallen mogelijk was, maatschappelijke en individuele belangen gelijkelijk te bedienen: de straffende hand kon tevens de helpende hand zijn.

In deze paragraaf zal ik nagaan of het ideaal dat in de nevenschikking was uitgedrukt, daadwerkelijk als leidraad voor de praktijk ging fungeren. Verschillende auteurs hebben er op gewezen dat reclassering en justitie in de loop van de jaren tachtig en negentig, na een periode van polarisatie, weer toenadering tot elkaar leken te zoeken¹⁵⁵. In dit opzicht belandde de reclassering in een fase waarin zij

154 Decembersverslag 1991 van de Algemene Rekenkamer, p. 15. Staatssecretaris A. Kosto schreef naar aanleiding van het rekenkamerrapport dat de '(..) resultaten volgens hem een goede bijdrage lever(d)en aan de verdere uitwerking van de in gang gezette bezuinigingsmaatregelen welke door het kabinet in het kader van de tussenbalans onder andere ook aan de reclassering waren opgelegd'. De door de rekenkamer gesignaleerde trage besluitvorming in de federatie en haar plaats en functie zouden in de heroriëntatie mede onderwerp van discussie zijn.

155 Zie bijvoorbeeld: J. Smit, 'Wikken, wegen en doen - Een verkenning van de kenmerken van het werk van de reclassering' in C.J.C.F. Fijnaut (red.), *Reclassering, Horizon 2000* (Arnhem 1988) 91-110, p. 105 en 108. Schrijfster merkt wel op dat de reclassering beducht blijft op een te hechte band met justitie. J. uit Beijerse, R. van Swaaningen, 'De zachte krachten zullen zeker winnen op 't eind. Een op de praktijk gericht strafrechtshervormend perspectief op alternatieven voor detentie', in: M.J.M. Verpalen (red.), *Druk en tegendruk. Constructieve bijdragen aan de discussie over het cellentekort* (Arnhem 1994)

afstand nam van en zich zelfs afzette tegen, het emancipatiestreven dat tussen het eind van de jaren vijftig en het begin van de jaren tachtig de relatie tussen reclassering en departement had gedomineerd. De meest voor de hand liggende verklaring voor de toenadering die sinds de tweede helft van de jaren tachtig gaande is, is een 'receptie van de tijdgeest' door de reclassering. Wellicht iets later dan het departement is de reclassering in de loop van de jaren tachtig realistischer en meer zakelijk geworden. De afnemers van reclasseringsdiensten aan justitiezijde bemerkten een kwalitatieve vooruitgang van de voorlichtingsrapportage en ook de betrokkenheid van de reclassering bij de dienstverleningsstraf stemde tot tevredenheid. De meer zakelijke opstelling paste beter in de 'no-nonsense'-mentaliteit van de jaren tachtig en negentig¹⁵⁶.

Een, naar mijn indruk onderbelichte, factor in verklaringen voor de teloorgang van de behoefte aan verdergaande emancipatie van de reclassering, is het feit dat het strafrecht zèlf een verandering onderging¹⁵⁷. De emancipatiebeweging ten opzichte van het departement in de jaren vijftig kwam voort uit de opvatting dat strafrechtspleging en hulpverlening onverenigbare zaken zouden zijn. De hypothese die in deze paragraaf centraal staat is dat strafrechtelijke opvattingen zich wijzigden, zodanig dat straffen en helpen elkaar niet langer meer op voorhand uitsloten. Binnen het strafrecht ontstonden mogelijkheden om met hernieuwd élan te zoeken naar een synthese tussen straffen en helpen. Hiermee kon het lange termijnproces van toenemende vervlechting tussen reclassering en strafrechtspleging voortgaan, ook in een repressiever wordend strafklimaat¹⁵⁸. Langs twee wegen wil ik nagaan of deze visie over de herintegratie van de reclassering in de strafrechtspleging, houdbaar is. Eerst wil ik de zich voltrekkende verandering in het denken over strafrecht bespreken. Daarna zal afzonderlijk aandacht worden besteed aan de ontwikkelingen rond de taakstraf. De taakstraf is een terrein waarop de toenemende integratie tussen hulpverlening en strafrechtspleging het meest duidelijk tot uitdrukking komt.

6.1. De reclassering en het veranderend strafrecht

23-50, p. 49 komen tot een gelijksoortige vaststelling, die zij evenwel kritisch beoordelen.

156 E. Rood-Pijpers, L. Combrink-Kuiters, *Gelet op de reclassering. Een onderzoek naar beelden* (Arnhem/s-Hertogenbosch 1991), p. 52-53, 62, 101-102, 148. De reclassering lijkt echter wel te lijden onder een na-ijleffect van haar emancipatoire verleden: het negatieve beeld van 'halfzachtheid' blijkt hardnekkig en verdwijnt maar langzaam. Zie ook: A. Duisterwinkel, *Help! De hulpverlening door de reclassering, in het bijzonder aan gedetineerden die vrijkomen*, ongepubliceerde doctoraalscriptie VU Amsterdam, Fac. der Rechtsgeleerdheid, augustus 1993, p. 43.

157 Ik wil *per se* niet betogen dat met de momenteel waarneembare herintree van de reclassering in de strafrechtspleging, de klok wordt teruggezet naar de tijd waarin de particuliere reclassering haar werk deed onder nauwgezette controle van het departement. De emancipatie heeft tot gevolg gehad dat de reclassering de volledige verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering.

158 G. Ploeg en A. de Beer signaleren eveneens een dualiteit binnen de strafrechtspleging. De 'softe' en de meer repressieve benadering zijn in mijn visie twee zijden van dezelfde medaille.

In meerdere opzichten heeft onze samenleving zich in de jaren tachtig gewijzigd; de verhoudingen werden meer zakelijk. Onder druk van noodzakelijke bezuinigingen werd de verzorgingsstaat ontdaan van haar 'franje'. Op een moment dat de criminaliteit fors toenam, ontkwam de strafrechtspleging niet aan bezuinigingen. Meer dan in de voorliggende periode moest binnen het strafrecht de nadruk worden gelegd op zakelijke overwegingen. In de pogingen om met inkrimpende middelen het hoofd te bieden aan toenemende criminaliteit verdween het welzijn van het individu naar de achtergrond. Een bedrijfsmatige visie - inclusief een uit het bedrijfsleven geadopteerde managementretoriek - was nodig om te voorkomen dat de strafrechtspleging onder de druk van de toenemende criminaliteit zou bezwijken¹⁵⁹. In deze sfeer vond de reorganisatie van de reclassering plaats¹⁶⁰. Naast een bedrijfsmatige visie op de *verwerking* van strafzaken blijkt uit jurisprudentie dat er ook *inhoudelijk*, in de beslissingen zelf, een verzakelijking optrad¹⁶¹. Binnen de strafrechtspleging moest in toenemende mate worden gezocht naar een evenwicht tussen criminaliteitsbestrijding en de rechtswaarborgen voor het individu¹⁶².

Deze spanning vormt een aanwijzing dat er meer aan de hand was dan slechts een poging het hoofd te bieden aan de toenemende criminaliteit op een zo doelmatig mogelijke manier. De functionalistische stroming in het strafrecht die het criminaliteitsvraagstuk op een koele, beleidsmatige manier benadert, is door auteurs als H. Boutellier en A.C. 't Hart in verband gebracht met het afnemend belang van aan het strafrecht inherente morele waarden. Door de ontzuiling zijn de sociale en ethische kaders waarbinnen menselijk handelen werd beoordeeld, naar de achtergrond geraakt. Scholen, kerken, verenigingen, buurten en gezinnen oefenden niet langer de normerende functie uit die zij in voorgaande decennia vervulden. Doordat de zuilen hun invloed op het sociale leven verloren, werd de samenleving op veel terreinen grootschaliger en anoniemer¹⁶³. In de jaren zestig en zeventig werden gezagsverhoudingen doorbroken en is de tolerantie tegenover deviante gedragingen

159 Zie voor een kritische beschouwing: T.M. Schalken, 'Een nieuwe cultuur binnen het Openbaar Ministerie?', *Nederlands Juristenblad* (1992) 813-818, p. 814.

160 Kelk, 'Van liefdadigheid naar verzakelijkt beleid', p. 25. In Kelk's optiek verdraagt dit bedrijfsmatige denken zich niet met het eigen van het geïndividualiseerde strafrecht, waarin een zekere selectiviteit nooit is te vermijden. Het ging niet aan pogingen te ondernemen, het strafrecht in te passen in het stramen van welke vorm van bureaucratische gelijkheid dan ook.

161 Zie bijvoorbeeld: *Delikt en Delinkwent* (Special naar aanleiding van het rapport van de Commissie Moons, *Recht in vorm*), jaargang 23, afl. 9 (november 1993).

162 Dit urgent wordend spanningsveld tussen *due process* en *crime control* vormde voor R. Focque en A.C. 't Hart aanleiding tot publicatie van *Instrumentaliteit en rechtsbescherming* (Arnhem/Antwerpen 1990). Zie ook: Kelk, 'Van liefdadigheid naar verzakelijkt beleid', p. 29. Van Ruller, 'De jaren tachtig in het strafrecht', p. 71-72, wijst erop dat de hogere waarden zoals gerechtigheid en humaniteit te lijden hebben onder het functionalistisch denken. Ik geloof dat, voorzover het strafrecht nog hogere waarden beschermt, deze bescherming als aparte beleidsdoelstelling kan worden geformuleerd.

163 Het beleidsplan *Recht in beweging. Een beleidsplan voor Justitie in de komende jaren*, Ministerie van Justitie ('s-Gravenhage 1990), p. 13-14, 16, gaat er vanuit dat de toename van de criminaliteit een gevolg is van de ontzuiling van de samenleving, naast de ruime aanwezigheid van diefstalgevoelige goederen, drugsverslaving en werkloosheid.

doorgeslagen naar vrijblijvendheid en gebrek aan sociale controle¹⁶⁴. De daarmee samenhangende individualisering van de samenleving liet steeds minder ruimte voor een min of meer universele opvatting over wat goed was en wat slecht¹⁶⁵. Dit leidde tot een scheiding tussen het criminaliteitsvraagstuk enerzijds en de ideologische afkeuring van crimineel gedrag, anderzijds, wat weer gevolgen had voor het denken over zowel de oorzaken van criminaliteit als over de reactie die erop zou moeten volgen¹⁶⁶. Onder invloed van de notie dat er geen algemeen geldende waarheden bestaan, nam het belang van de aan het strafrecht ten grondslag liggende waarden en normen af¹⁶⁷. Met het toenemend 'ethisch relativisme', kwam de strafrechtspleging in een legitimatiecrisis te verkeren. In plaats daarvan werd het criterium van doeltreffendheid voorop geplaatst¹⁶⁸. De noodzaak tot bezuinigingen heeft de ontwikkeling van het nieuwe, instrumentalistische denken over strafrecht ongetwijfeld versneld. De zorg van justitie in de jaren tachtig was de toevloed aan zaken binnen een redelijke termijn, zo doeltreffend mogelijk af te doen¹⁶⁹. Het strafrecht was, naast civielrechtelijke en bestuursrechtelijke afdoeningsmogelijkheden, slechts één van de handhavingssystemen geworden, waaruit de wetgever kon kiezen. Deze keuze kon vrijelijk worden gemaakt, omdat de ethische dimensies van misdaad en straf in belang waren afgenomen¹⁷⁰. Het principiële verschil tussen de strafrechtelijke sanctie als handhavinginstrument en die van andere rechtsgebieden, die vanouds 'ethisch minder geladen' waren, verdween.

Een belangrijke vaststelling is dat in dit nieuwe strafrechtelijk paradigma, straf als vorm van leedtoevoeging niet langer een vanzelfsprekendheid is. Straf als uiting van morele verontwaardiging is slechts één van de doelstellingen geworden, waarop beleid gericht kan zijn. Strafrechtelijk ingrijpen is een kwestie van opportuniteit, waarin speciale preventie, generale preventie, normbevestiging of conflictoplossing als strafdoelen op een doelmatige wijze moeten worden gediend. In de instrumentalistische gedachtengang is de sanctie slechts rechtshandhaving die zo efficiënt

164 H. Boutellier, *Solidariteit en slachtofferschap. De morele betekenis van criminaliteit in een postmoderne cultuur* (Nijmegen 1993), p. 16. Boutellier is het overigens met deze redenering niet eens. Hij ziet de jaren zeventig niet als een periode van 'doorgeslagen tolerantie', maar als een fase waarin de uitgangspunten van de liberale rechtsstaat werden gedemocratiseerd. Daarnaast stelt hij dat de staatsbureaucratie zelf heeft bijgedragen aan de 'ontmoralisering'.

165 H. Boutellier, *Solidariteit en slachtofferschap*, p. 202.

166 *Ibidem*, p. 205, wijst op het gevaar dat deze ontwikkeling zou kunnen leiden tot 'een ongelimiteerde repressieve politiek'.

167 A.C. 't Hart, 'Postmodernisme en strafrecht', *Delikt en Delinkwent* (1992), 997-1005, p. 997.

168 't Hart, 'Postmodernisme en strafrecht', p. 999, 1001 stelt dat een neiging tot eclecticisme en pragmatisme kenmerken van postmodernistisch denken zijn.

169 Peters, 'Stromingen in het strafrecht'.

170 L. Rogier, A. Hartmann, 'Verschillen en overeenkomsten tussen strafrecht en bestuursrecht', *Delikt en Delinkwent* (1993) 1042-1058, p. 1043, stellen dat '(...) men van de postmoderne wetgever, die het meest belang lijkt te hechten aan de doeltreffendheid van het recht, somtijds de indruk krijgt dat strafrecht en bestuursrecht inwisselbaar zijn waar het gaat om de rechtshandhaving. Waar het strafrecht niet werkt, wordt uitgeweken naar het bestuursrecht'. A.J.W. Meertens, 'Reclassering als sanctie?', in: Nijboer, J.A., et. al. (red.), *Criminaliteit als politiek probleem* (Arnhem 1993) 433-441, p. 433, stelt zelfs dat het onmogelijk is, criminaliteit met uitsluitend strafrechtelijke middelen te bestrijden.

mogelijk moet worden nagestreefd. Met name deze eis van - ethisch neutrale - doelmatigheid is van belang voor de positie van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging. Op het moment dat de doelmatigheid van een reactie op een strafbaar feit het hoogste goed is, heeft dit consequenties voor het spanningsveld tussen straffen en helpen¹⁷¹. Dit gold temeer, nu men op het departement van mening was dat strafsancities hun geloofwaardigheid in belangrijke mate ontleenden aan hun pedagogisch rendement. Niet verwonderlijk is dan ook dat het zoeken naar alternatieve straffen als reclasseringstaak, van overheidszijde werd gestimuleerd¹⁷². Door personen die werkzaam waren in de strafrechtspleging, werd van de doelen die met straf beoogd zouden kunnen worden, het meeste belang gehecht aan speciale preventie¹⁷³. Speciale preventie is een doelstelling die traditioneel - om door de tijd variërende redenen aan de reclassering werd uitbesteed.

Naar de mening van vele personen die in de strafrechtspleging werkzaam waren, had de reclassering zich in de loop van de jaren tachtig beter van haar taak gekweten. Zij had meer realiteitszin gekregen en was dichterbij de strafrechtspleging komen te staan¹⁷⁴. Dit betekende niet dat het spanningsveld tussen straffen en helpen verdwenen was, maar wel dat er binnen de strafrechtspleging als geheel een aanzet was gegeven tot synthese. Een deel van het spanningsveld is in het strafrecht zelf komen te liggen, zodat het niet langer een probleem was van de reclassering alleen. Het doelmatigheidsdenken had tot gevolg dat het niet langer vanzelfsprekend was dat het strafrecht een repressief gezicht had, waartegen de reclassering een tegenwicht zou moeten bieden. Speciale preventie, met haar niet te onderschatten betekenis voor zowel justitiabele als samenleving, stond hoog aangeschreven als strafdoel. De rol van tegenspeler die de reclassering een tijdlang tegenover het strafrecht vervulde of wenste te vervullen, kon hierdoor geleidelijk aan worden vervangen door een gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en reclassering¹⁷⁵.

171 In gelijke zin versta ik: Janse de Jonge, 'Voorlichting: dubbelzinnig, doch zeker zinvol', p. 113, 115.

172 *Recht in beweging*, p. 43-44.

173 Rood-Pijpers et. al., *Gelet op de reclassering*, p. 24-28, 146-147: speciale preventie werd door 36% van de respondenten (rechters, officieren van justitie, advocaten, rechter-commissarissen, gevangenispersoneel, politiefunctionarissen en psychiaters) genoemd; genoegdoening/schadevergoeding naar samenleving, door 20%. Vergelding en generale preventie werden beiden door 15% van de respondenten genoemd. Voorkomen van eigenrichting en herstel van de rechtsorde tenslotte noemde 7% van de respondenten als strafdoel.

174 NFR-directeur L. Witvliet schreef dit toe aan de betrokkenheid van de reclassering bij de strafrechtspleging. Zie: 'Dienstverlening heeft bijgedragen aan verandering reclassering', *Vrijspraak* (1987) nr. 6, p. 13. Ik wil niet ontkennen dat de reclassering niet zakelijker is geworden. Zij heeft zich zeker aangepast aan de tijdgeest. Maar aan de andere kant kan een deel van de ervaren toename van het realisme bij de reclassering deels verklaard worden uit het feit dat de strafrechtspleging zelf - in de zoektocht naar doelmatige vormen van speciale preventie - meer open was gaan staan voor het werk van de reclassering. Stellig was geen sprake van een 'eenzijdige bekering' van de kant van de reclassering.

175 Anders: Uit Beijerse et. al. 'De zachte krachten', die aan de reclassering een tegenspel-functie willen blijven toekennen. Van Veen, 'Taak en positie van de reclassering', p. 257 en Th. W. van Veen, 'De inbreng van de reclassering', *Proces* (1983) 281-287, p. 287 vindt dat er voor de reclassering als onderdeel van de strafrechtspleging geen rol is weggelegd als kritische tegenspeler van de overheid. De Wolff, 'Overheid en maatschappelijke

G. Ploeg en A.P.G. de Beer merken op dat vanaf halverwege de jaren tachtig binnen het strafrecht op twee gedachten werd gehinkt. Het strafrecht scheen enerzijds harder en repressiever te worden, terwijl anderzijds een meer 'zachte' ontwikkeling zichtbaar werd, in de vorm van een verdere uitbouw van de dienstverlening en de ontwikkeling van nieuwe alternatieve sancties met een pedagogisch element. Deze dualiteit in het strafrecht past in de eerder beschreven ontwikkeling van het tegelijk met de secularisatie vervagen van de innerlijke morele waarde van het strafrecht¹⁷⁶.

Het hierboven beschreven instrumentalisme opende naar mijn mening de mogelijkheid om de, in de jaren na de wederopbouw opgetrokken muur tussen strafrecht en hulpverlening, te slechten. De intentie daartoe vanuit het departement kan teruggevonden worden in de nevenschikking, zoals die was neergelegd in de Nota van Toelichting op de Reclasseringsregeling 1986. Straffen en helpen waren nevenschikte taken die in onderlinge samenhang moesten worden uitgevoerd, waarbij de ene taak niet bij voorbaat mocht prevaleren boven de andere. De reclassering moest keuzes maken die voor alle betrokken partijen aanvaardbaar waren¹⁷⁷. Federatiedirecteur L. Witvliet zag de reclassering als onderdeel van de strafrechtspleging: 'Niet geheel en niet gedeeltelijk staat zij er buiten en zou dit ook niet moeten willen'. Hij vond dat de reclassering een bijdrage kon leveren aan de doelen van het strafrecht. Over de identiteits- en doelstellingendiscussie had hij een uitgesproken opvatting:

'In mijn ogen suggereert de reclasseringsregeling dat de reclassering aan de grens van de strafrechtspleging functioneert, deels erbinnen en deels erbuiten. Ik weet dat het een compromis is geweest en derhalve eigenlijk niet bruikbaar is voor de lange termijn'.

Blijkens deze uitspraak zette Witvliet zich af tegen het verleden. Net als zijn voorganger Dottinga in 1981 had gedaan, relativeerde hij het optimisme ten aanzien van de mogelijkheden tot hulpverlening aan justitiabelen. Hij wees er op dat de mogelijkheden van de reclassering beperkt waren en dat de reclassering zeker geen reëel alternatief voor de strafrechtspleging kon bieden. Strafrecht en hulpverlening zouden elkaar hoogstens kunnen aanvullen. Mede om deze reden stond Witvliet niet afwijzend tegenover de functionalistische stroming in het strafrecht. Het doel van het strafrecht was correctie van crimineel gedrag. Vanuit een instrumentalistisch perspectief moest worden beoordeeld of het doelmatig was om op bepaalde gedragingen te reageren en zo ja, wat dan de meest doelmatige manier zou zijn. In deze gedachtengang zou de reclassering daar kunnen worden ingezet, waar een

organisaties', p. 220, geeft aan dat het particulier initiatief in het algemeen minder dan vroeger een rol als tegenspeler toekomt, nu de manier van regeren is veranderd. Veel meer dan vroeger zijn beleidsinitiatieven afkomstig van de overheid, in plaats vanuit het 'veld'. In deze situatie van 'gecentraliseerde decentralisatie', rechtvaardigt de overheid haar beleid niet zozeer tegenover belangengroepen, maar in toenemende mate tegenover het electoraat. Voor het particulier initiatief blijft een uitvoerende rol over.

176 G. Ploeg, A.P.G. de Beer, 'Het strafkarakter van de taakstraf', *Proces* (1993) 119-126, p. 120. De parallel tussen deze ontwikkeling en de opkomst van de Moderne Richting aan het begin van deze eeuw, is opmerkelijk.

177 *Voortgang en vernieuwing. Beleidsplan 1990-1993* NFR ('s-Hertogenbosch 1989), p. 3, 9.

zinnvolle bijdrage aan haar te verwachten viel¹⁷⁸. Deze hernieuwde erkenning van de symbiotische relatie tussen strafrecht en hulpverlening is eveneens te lezen in de omschrijving van de doelen die de reclassering nastreefde. Hulpverlening aan de cliënt en zijn omgeving met als oogmerk, het minimaliseren van de negatieve gevolgen van strafrechtelijk optreden, het weer greep krijgen op de eigen situatie en het bevorderen van deelname aan het maatschappelijk leven. Het tweede hoofddoel van de reclassering betrof de oriëntatie op alternatieven voor het traditionele strafrechtelijk optreden, die minder schade toebrachten en tevens effectiever waren vanuit een oogpunt van aanpakken van conflicten of problemen¹⁷⁹. Witvliet's opvolger, T. van der Valk¹⁸⁰, was een soortgelijke mening toegedaan over de nuttige rol die de reclassering als onderdeel van de strafrechtspleging kon spelen. Waar hij de kernfunctie van de reclassering omschreef als 'reparatie van mensen', in plaats van het vagere 'verlenen van hulp en steun', zet ook Van der Valk zich af tegen het verleden. Hij benadrukte dat de repressieve kant van het strafrecht slechts één zijde van de medaille was, waarmee de veiligheid van de samenleving slechts op korte termijn gediend zou zijn. De reclassering was in staat meer structurele oplossingen te bieden, in de vorm van gedragsverandering van justitiabelen¹⁸¹. Deze nieuwe kijk op de taak van de reclassering had de volledige instemming van het departement¹⁸².

In de ontwikkelingsgang die de relatie tussen strafrechtspleging en reclassering vanaf het begin van de jaren tachtig heeft doorgemaakt, is een parallel te onderkennen met de verwickelingen rond de eeuwwisseling. Destijds verschoof de strafrechtelijke belangstelling - omwille van een vergroting van de doelmatigheid van strafrechtelijke interventie - van het strafbaar feit naar de dader¹⁸³. Dit bood toen aan de reclassering de gelegenheid, een vaste positie binnen de strafrechtspleging in te nemen.

De periode na de Tweede Wereldoorlog, waarin de reclassering zich trachtte te emanciperen van de strafrechtspleging werd om een aantal redenen afgesloten,

178 Archief NFR, verslagen periodiek overleg Departement van Justitie-NFR: inleiding van L. Witvliet tbv. het directeurenoverleg, dd. 28-1-1988. Witvliet stelde dat de discussie rond de positie van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging, een discussie tussen enkelen was. Hij plaatste vraagtekens bij de mate waarin de verdeeldheid representatief was voor de reclassering als geheel. Witvliet gaat hier voorbij aan het feit dat deze discussie in het verleden enorm veel invloed heeft gehad op bijvoorbeeld de formulering van de reclasseringsdoelstelling en het beeld dat de buitenwereld van de reclassering had.

179 *Kwaliteit van het Reclasseringswerk* NFR ('s-Hertogenbosch 1987).

180 Theodorus Johannes (Ted) van der Valk (geb. 4-6-1948 te Haarlem) studeerde in 1980 te Leiden af als criminoloog. Tussen 1980 en 1981 was hij wetenschappelijk medewerker bij de vakgroep rechtssociologie. Tussen 1981 en 1990 was hij werkzaam als gemeente-ambtenaar in Leiden, belast met woonruimteverdeling en ruimtelijke ordening. Tussen 1990 en 1991 was Van der Valk zelfstandig organisatie-adviseur en interimmanager. In 1991 volgde hij L. Witvliet op als directeur van de NFR.

181 S. Schutte, 'Algemeen directeur van de Stichting Reclassering Nederland i.o.: "Reclassering heeft ethische zorgtaak"', *Vrij Spraak* (1994) nr. 8, 14-17, p. 14.

182 Archief NFR: brief van Staatssecretaris van Justitie A. Kosto aan het bestuur van de NFR, dd. 4-2-1994, betr. standpunt bepaling over 'De reclassering in breder perspectief', kenm. 422033/94/JR.

183 Aan het begin van deze eeuw had het strafrecht evenzeer een 'harde' en een 'zachte' kant. Zie: Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 461-465.

zo is in deze paragraaf beoogd. In de eerste plaats omdat de reclassering zelf efficiënter moest gaan werken. In de tweede plaats omdat het strafrecht met de ontzuiling voor een deel haar intrinsieke morele waarde verloor. De inzet van het strafrecht werd in toenemende mate - zeker vergeleken bij de verzuilingsperiode - gelegitimeerd door doelmatigheid. De gedachtengang van Witvliet, dat deze nieuwe strafrechtelijke oriëntatie aanknopingspunten bood voor intensieve samenwerking tussen strafrecht en reclassering, lijkt mij juist.

6.2. Alternatieve sancties

Er is nog een andere vergelijking te trekken tussen de situatie in de jaren tachtig en die aan het begin van deze eeuw. In hoofdstuk drie zagen wij dat de introductie van de VV en de voorlichtingsrapportage tot gevolg had dat reclassering en strafrechtspleging sterker met elkaar verbonden raakten. De invloed van de introductie van alternatieve sancties op de relatie tussen reclassering en strafrechtspleging was eveneens groot. De door het departement van justitie geforceerde principebereidheid tot betrokkenheid bij uitvoering van alternatieve sancties betekende - evenals destijds het geval was bij de VV - een keerpunt in de ontwikkeling van de reclassering. In het eerste landelijk beleidsplan van de ARV *Voorkomen en Terugdringen* stelde de reclassering zichzelf ten doel het gebruik van strafrecht als instrument voor conflictbeslechting zoveel mogelijk terug te dringen door alternatieven aan te bieden. Deze doelstelling was ingegeven door het inzicht dat aan zowel strafrecht als hulpverlening nadelen waren verbonden. Alternatieve sancties en de vroeghulp hadden bijgedragen aan deze nieuwe benadering. Het meer recente beleidsplan *Voortgang en Vernieuwing* liet evenzeer een voorkeur zien voor het zoeken van alternatieven voor straf en strafrechtelijk optreden¹⁸⁴. Van alternatieven als leerprojecten en programma's waarin sociale vaardigheid werd getraind werd meer speciaal preventief heil verwacht dan van traditionele, repressieve sancties. De reactie op strafbaar gedrag bestond in dat geval uit het ontwikkelen van gedragsalternatieven¹⁸⁵.

De ontwikkeling van alternatieve sancties kan gezien worden als een voorbeeld van de toenemende behoefte aan doelmatigheid, waaraan de reclassering een belangrijke bijdrage kon leveren¹⁸⁶. De Groningse hoogleraar penologie, J.J.J. Tulkens, heeft er voor gepleit alternatieve sancties als een op zich zelf staande strafrechtelijke benadering te zien. In zijn optiek gaat het daarbij om een vorm van strafrechtelijk reageren van een nieuwe orde, waarin de nadruk niet zozeer ligt op vergelding en leedtoevoeging, maar veeleer op het pedagogisch rendement van herstel van de door het delict ontstane schade. Alternatieve sancties behoren volgens

184 *Voortgang en Vernieuwing*, p. 16.

185 *Ibidem*, p. 17. Het departement van justitie wenste blijkens *Recht in Beweging*, eveneens dat strafsancities omwille van hun effectiviteit, pedagogische elementen in zich herbergden.

186 Tegenwoordig worden alternatieve straffen aangeduid met de term: 'taakstraf'. Met deze nieuwe term wordt beoogd, het softe aureool en het alternatieve karakter, weg te nemen. Zie: A.J.W. Meertens, 'De toekomst van de taakstraffen', *Proces* (1994) nr. 2, 39-42, p. 39.

hem te worden gezien als fundamenteel verschillend van de traditionele vrijheidsstraf¹⁸⁷. Tulkens stelt zich de vraag of de veranderingen in strafrechtelijke bejegening een uiting zijn van pragmatisme, of van een nieuwe visie op de doelen van het strafrecht. Eerder betoogde ik dat het - gelet op de totstandkomingsgeschiedenis - een combinatie is tussen beide¹⁸⁸. Tulkens' opvatting is overigens goed te rijmen met de ontwikkeling van het strafrecht, waarin het beoogde resultaat de legitimatie vormt voor de inzet van het strafrechtelijk instrument¹⁸⁹.

Op 25 mei 1989 werd de Overleg- en adviescommissie Alternatieve Sancties (OCAS) geïnstalleerd. Deze commissie had tot taak het beleid dat in verschillende sectoren terzake van alternatieve straffen werd gevoerd, te harmoniseren. Daarnaast moest zij een advies over nieuwe alternatieve sanctiemogelijkheden opstellen. Uitgangspunt bij de formulering van die alternatieven was dat op ruimere schaal alternatieven voor vrijheidsstraf ontwikkeld moesten worden, aangezien aan de korte vrijheidsstraf een groot aantal nadelen kleefde. De OCAS zocht naar alternatieven die minder nadelen voor de veroordeelde hadden, en die toch bijdroegen aan een afname van de recidive. Voorwaarde was dat de bescherming van de samenleving zo min mogelijk in gevaar werd gebracht¹⁹⁰. De belangrijkste aanbeveling van de OCAS was dat de straf van onbetaalde arbeid op den duur tot een nieuwe, bredere straf zou moeten worden omgevormd: de zogenaamde straf van vrijheidsbeperking. Vrijheidsbeperking was een paraplubegrip, dat plaats bood aan een groot aantal (combinaties van) alternatieven. De rechter moest, rekening houdend met de persoon van de verdachte, in staat worden gesteld, een cocktail van sancties te maken. De cocktailsanctie is een treffend voorbeeld van instrumentalistisch denken. Door de rechter meer ruimte te geven in de samenstelling van de straf, konden verschillende strafrechtelijke doelstellingen zoals normbevestiging, leedtoevoeging en speciale preventie optimaal gediend worden¹⁹¹. Een bijkomend voordeel zou

187 J.J.J. Tulkens, 'David contra Goliath', *Sancties* (1990) 5-8, p. 6 en J.J.J. Tulkens, *Community Sanctions: A new concept of punishment* (Paper presented at the 17th International Congress on Criminology August 1993). Ook oud-staatssecretaris Kosto lijkt deze mening te zijn toegedaan te zijn geweest. In zijn reactie op het OCAS-advies stelde hij: 'Een bezinning op strafdoelen en strafkarakter van de vrijheidsstraf is gewenst. De vrijheidsstraf heeft als sanctie met name het karakter van bescherming van de maatschappij, vergelding en leedtoevoeging in zich. Vanuit een oogpunt van resocialisatie echter is deze sanctievorm weinig effectief en van weinig waarde. Bovendien is de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf een kostbare zaak'. Zie: Meertens, 'Reclassering als sanctie?', p. 433.

188 Zie: hoofdstuk 6, paragraaf 4.2.

189 In gelijke zin: Uit Beijerse et. al., 'De zachte krachten', p. 29.

190 De OCAS kwam met drie rapporten waarin mogelijke alternatieven naar voren kwamen. Het rapport waarin de tijd voor elektronisch toezicht nog niet rijp werd geacht, verscheen in oktober 1990. Zie: A. van den Berg-Schoof, J.M.L. van Mulbregt, 'De rechter na OCAS: mixer van de ideale cocktail of gifmenger?', in: Nijboer, J.A., et. al. (red.), *Criminaliteit als politiek probleem* (Arnhem 1993) 411-426, p. 412.

191 Van den Berg-Schoof et. al., 'De rechter na OCAS', p. 414 en Meertens, 'Reclassering als sanctie', p. 439.

een terugdringing van het cellentekort zijn, door een afname van het aantal opgelegde vrijheidsstraffen¹⁹².

Eerder in deze paragraaf heb ik stilgestaan bij het feit dat met het veranderen van de ethische waarde van het strafrecht, aan doelmatigheid als doelstelling een groter belang gehecht ging worden. Zo bezien is het logisch dat, meer dan in het verleden, discussie werd gevoerd over de vraag welke beleidsdoelstellingen prioriteit verdienden. In het bijzondere geval van de taakstraf, werd aldus de vraag naar het strafkarakter actueel. Enerzijds bestond er overeenstemming over het nut van speciale preventie, maar aan de andere kant was men ook begaan met de vraag of vergeldingscomponenten wel voldoende tot uitdrukking kwamen¹⁹³. Waar in het verleden het spanningsveld tussen straffen en helpen vrijwel een exclusief probleem was voor de reclassering, ging het in toenemende mate deel uitmaken van het instrumentalistische strafrecht zelf.

De visie op de verhouding tussen overheid en particulier initiatief veranderde. De noodzaak van bezuinigingen versnelde deze verandering. De reclassering werd geprivatiseerd, maar de overheidsbemoeienis met de beleidsvoorbereiding nam toe. Via een gerichte subsidiepolitiek werd de discussie binnen de reclassering over inhoudelijke veranderingen sterk beïnvloed. Justitie ging de subsidiestroom steeds meer verleggen in de richting van alternatieve sancties. Onder invloed van de strafrechtelijke ontwikkelingen en door de toenemende druk op het gevangeniswezen werd een beroep gedaan op de reclassering om op het gebied van de alternatieve sancties een prominente rol te gaan spelen. Hierdoor trad een verandering op in de houding van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging¹⁹⁴. Men ontwikkelde een visie waarin de 'hulpverlening of behandeling niet in de eerste plaats in het teken van het welbevinden van de cliënt staat, maar ondergeschikt is aan het streven de cliënt een leven zonder misdaad te laten leiden'¹⁹⁵. De

192 Door de koppeling aan de korte vrijheidsstraf - het alternatieve karakter - is het pedagogisch element van alternatieve sancties bij meerderjarigen vanaf het begin ondergeschikt geweest. Voor minderjarigen werd vanaf 1983 geëxperimenteerd met leerstraffen. De OCAS bepleitte meer experimenten met leerprojecten voor meerderjarigen, die als doel moesten hebben, een vergroting van de individuele sociale vaardigheden of weerbaarheid. Door verbetering van het sociaal functioneren zou de kans op recidive afnemen.

193 Ploeg et. al., 'Het strafkarakter van de taakstraf', p. 120, 122 en Heinrich, 'Doelstellingen van alternatieve sancties'. Indien leedtoevoegende elementen geheel zouden ontbreken, zouden taakstraffen niet worden opgelegd. Om pragmatische redenen moet het strafkarakter behouden blijven, zij het minimaal in verband met de mogelijkheid om pedagogische elementen in de taakstraf in te brengen. Ploeg en De Beer stellen echter dat het strafkarakter voor de reclassering van secundair belang behoort te zijn, nu leedtoevoeging geen reclasseringstaak is.

194 J. Junger-Tas, 'Vernieuwing en behoudzucht in het strafrecht. De ontwikkelingen van alternatieven voor de celstraf', *Justitiële Verkenningen* (1994) nr. 2, 22-46, p. 36, 38. De betrokkenheid van de reclassering bij taakstraffen, voedde de notie dat straf zonder hulp geen vermindering van recidive tot gevolg heeft en anderzijds dat hulp zonder dwang evenmin leidt tot een veiliger samenleving. Hierdoor konden rolconflicten overwonnen worden.

195 *Ibidem*, p. 39.

kritisch afstandelijke houding van de reclassering ten opzichte van Justitie maakte langzaam plaats voor een meer op samenwerking gerichte opstelling¹⁹⁶.

7. Reclasseringsregeling 1995

Krap vijf jaar na inwerkingtreding van de Reclasseringsregeling 1986 vormden bezuinigingen het startsein voor een nieuwe reorganisatie, waarin de verhouding tussen overheid en particulier initiatief andermaal werd gewijzigd. In deze paragraaf wil ik de oorzaken van de onlangs voltooide reorganisatie, mede vanuit historisch perspectief analyseren.

De in februari 1991 eenzijdig door het departement opgelegde bezuiniging van acht miljoen gulden op het penitentiair reclasseringswerk (PRW) viel verkeerd bij de reclassering, evenals de departementale plannen tot fusie op arrondissementaal niveau tussen reclassering, kinderbescherming en voogdij-instellingen¹⁹⁷. De NFR stelde zich namens de reclassering op het standpunt dat, als er bezuinigd moest worden, de reclassering gelegenheid zou moeten krijgen zelf met alternatieven te komen¹⁹⁸. Daarvoor was het noodzakelijk dat de Staatssecretaris van Justitie afzag van zijn voornemen uitsluitend op het PRW te bezuinigen¹⁹⁹. Bezuinigingen op het takenpakket behoorden pas aan de orde te komen op het moment dat besparingen op de organisatie niet toereikend zouden blijken. Gekeken zou moeten worden of het federatieve verband met negentien autonome stichtingen niet vervangen kon worden door een meer centraal geleide organisatie. Het standpunt dat eerst op de organisatie en dan pas in de uitvoering gesnoeid moest worden, was algemeen aanvaard²⁰⁰. De organisatiestructuur volgens de Reclasseringsregeling 1986 was voorwerp van kritiek, zo zagen wij eerder in dit hoofdstuk. De NFR erkende de door de Rekenkamer gesignaleerde feilen in de structuur, waarbij werd aangetekend

196 Meertens, 'Reclassering als sanctie?', p. 434-436. Dit past naar mijn idee in de lange termijnvisie op de taken van de reclassering. Het hoofdmotief voor de totstandkoming van de Reclasseringsregeling 1910 was beperking van recidive. Ook de argumenten die de reclassering in de jaren dertig gebruikte tegen de bezuinigingen wezen naar het recidivebeperkend effect dat de reclassering kon leveren.

197 In februari 1991 kondigde Staatssecretaris van Justitie A. Kosto in het kader van de 'Tussenbalans' van het derde kabinet-Lubbers, deze bezuinigingsplannen aan. Korte tijd later werd duidelijk dat de reclassering bovenop de bezuiniging van acht miljoen nog eens vier miljoen gulden zou moeten inleveren. Op alternatieve sancties wilde het departement niet bezuinigen. Hier kreeg de reclassering opdracht, vijf à zes miljoen extra van haar totale begroting ten bate van de alternatieve sancties te laten komen. Reclassering, kinderbescherming en voogdij-instellingen zouden gezamenlijk twintig miljoen moeten inleveren. Zie: 'Reorganiseren en bezuinigen', *Informatiebulletin van de Nederlandse Federatie van Reclasseringsinstellingen* (december 1991).

198 'Reorganiseren en bezuinigen', p. 6. Voor dit verlangen kreeg de reclassering steun van de vaste kamercommissie voor justitie die op 12-6-1991 vergaderde. Bij behandeling van de justitiebegroting over 1992 zegde Kosto de kamer toe, tegenvoorstellen van de reclassering af te wachten.

199 Brief van de NFR aan de Tweede Kamer, dd. 1-10-1991.

200 'Reorganiseren en bezuinigen', p. 8.

dat het disfunctioneren van de federatie een rechtstreeks gevolg was van de Reclasseringsregeling 1986²⁰¹.

Navrant was dat de manco's in het functioneren van de reclasseringsorganisatie, waarvoor men naast de bezuinigingen een oplossing wilde vinden, tegelijkertijd aan die oplossing in de weg leken te staan. Het federatiebestuur kwam na zijn voorstel tot omvorming van de reclassering tot één landelijke organisatie, in aanvaarding met de stichtingen. Het federatiebestuur hoopte twee vliegen in één klap te slaan: er zou een einde komen aan de versnipperde structuur en er zou flink op de overheadkosten kunnen worden bespaard. NFR-voorzitter Brouwer-Korf verdedigde de centrale sturing met de stelling dat de reclassering bij volgende bezuinigingen niet weer een gemakkelijke prooi mocht zijn voor de subsidiegever. Dat vergde een landelijk herkenbare reclassering met voldoende slagkracht. De stichtingen daarentegen wilden niets van hun autonomie inleveren, maar deze zelfs uitbreiden door overname van de reclasseringstaken van Leger des Heils en CAD's. De NFR moest een 'facilitair bedrijf' blijven²⁰². Na een korte dreiging van een bestuurscrisis, keerden de stichtingen ijlings op hun schreden terug²⁰³. Het NFR-bestuur entameerde hierop, samen met het departement, een onderzoek naar mogelijkheden tot schaalvergroting en vernieuwing van de visie op het reclasseringswerk. Het startsein voor het vernieuwingsproject werd gegeven op een tweedaagse conferentie op 2 en 3 april 1992, waaraan ambtenaren van het Ministerie van Justitie, leden van directie en dagelijks bestuur van de NFR en de directeuren van de reclasseringsinstellingen deelnamen.

7.1. Inhoud van het reclasseringswerk

In de vorige paragraaf betoogde ik dat de kloof tussen reclassering en strafrechtpleging in de loop van de jaren tachtig, mede als gevolg van veranderingen in het strafrecht, kleiner is geworden. Het was dan ook niet verwonderlijk dat tussen departement en reclassering - anders dan bij de voorlaatste reorganisatie - vrij snel overeenstemming ontstond over de plaats van de reclassering ten opzichte van de

201 Brief van NFR-directeur T.J. van der Valk aan staatssecretaris A. Kosto, dd. 14-2-1992. (bijl. bij agendapunt 3a, federatieraad 14-4-1992), nav. Decemberslag 1991 Algemene Rekenkamer.

202 Voor de motie tot annexatie van de reclasseringstaken van Leger en CAD's stemden: Alkmaar, Assen, Dordrecht, Groningen, Leeuwarden, Zeeland, Zuid-Limburg en Zwolle; tegen de motie over incorporatie van de contractpartners in autonomie arrondissementale stichtingen, stemden: Rotterdam, Haarlem, Almelo, West-en midden Brabant. Zie: S. Schutte: 'Federatieraad stemt voor behoud van autonomie', bijlage bij *Vrij Spraak* (1992), nr. 2.

203 De stichtingen wensten aanvankelijk ook de jeugdreclassering aan hun takenpakket toegevoegd te zien. Het departement van Justitie wees dit af. Jeugdreclassering zou een taak worden voor de nieuw op te richten bureau's voor justitiële jeugdbescherming. Het departement gaf bovendien signalen dat het een opgaan van de Leger- en CAD-reclassering in de stichtingen niet zou tolereren. Zie: brief van H.B. Greven, directeur-generaal jeugdbescherming en delinquentenzorg aan NFR-voorzitter, mevr. A.H. Brouwer-Korf, dd. 6-3-1992, (bijlage bij agendapunt 3c. federatieraad 14-4-1992) en 'Commotie rond moties neemt af. NFR-bestuur en stichtingsdirecteuren vinden elkaar in verduidelijking', *Informatiebulletin van de Nederlandse Federatie van Reclasseringsinstellingen* (1992) nr. 2.

strafrechtspleging²⁰⁴. De legitimatie voor het optreden van de reclassering werd gekoppeld aan het strafrechtssysteem. Ontbrak een strafrechtelijke ingreep, dan was er in principe geen rol voor de reclassering. In het geval van strafrechtelijk optreden behoorde de reclassering zich te richten zowel op dienstverlening aan het justitiële apparaat, door middel van voorlichting, als op de begeleiding van de justitiabele. Daarnaast had de reclassering tot taak een bijdrage te leveren aan de verbetering van het sociaal functioneren van de justitiabele, daarmee zijn reïntegratie in de samenleving - en dus terugdringing van recidive - bevorderend. De reclassering werkte als onderdeel van de strafrechtspleging middels het aanreiken van gedragsalternatieven vanuit haar agogische deskundigheid²⁰⁵. Het contact tussen reclassering en haar cliënten moest minder vrijblijvend worden. De justitiabele diende te beseffen dat hij niet alleen rechten, maar ook plichten had. De reclassering zou pogingen in het werk moeten stellen de justitiabele tot gedragsverandering aan te zetten. Mocht blijken dat deze daartoe niet zelfstandig in staat was, dan bood de reclassering hem daarbij hulp aan. Niet-nakoming van gemaakte afspraken tussen reclassering en reclassent werd gemeld aan de justitiële instanties, waarna de gevolgen voor rekening van de justitiabele zouden zijn²⁰⁶.

De reclassering wilde aan de kritische afnemers van haar diensten (departement, rechterlijke macht en samenleving) duidelijk maken dat zij als onderdeel van de strafrechtspleging in staat was hulpverlening en dienstverlening aan justitiële autoriteiten nevensgeschikt uit te voeren. De straffende hand kan ook de helpende hand zijn, zo leek men tot uitdrukking te willen brengen²⁰⁷. Tenslotte had de reclassering belangrijke taken te vervullen op het vlak van de alternatieve sancties²⁰⁸. Het nieuwe élan, waarmee de reclassering haar positie als onderdeel van de strafrechtspleging wilde (her)bevestigen, vereiste een cultuuromslag: de 'welzijnscultuur' moest vervangen worden voor een 'bedrijfsmatige cultuur'. Tegenover de buitenwacht moest het beeld als zou het belang van de justitiabele prevaleren boven het algemeen belang, worden gecorrigeerd²⁰⁹. Staatssecretaris A. Kosto merkte, naar mijn mening terecht, op dat de nieuwe taakopvatting geen breuk met het verleden, maar juist een consequent doortrekken van de historische lijn, betekende. Hier voegde hij aan toe dat:

'(..) de eigen plaats van de reclassering in de strafrechtspleging en de specifieke bijdrage daaraan, gekenmerkt door een adequate op maatschappelijke rehabilitatie gerichte zorg voor de justitiabele, [...] een belangrijke meerwaarde [leveren] voor het functioneren van de strafrechtspleging in Nederland'²¹⁰.

204 'Reclasseringsconferentie in Apeldoorn. Justitie en reclassering worden het eens over een aantal uitgangspunten', *Informatiebulletin van de Nederlandse Federatie van Reclasseringsinstellingen* (6-4-1992) nr. 3.

205 Kadernotitie 'De reclasseringsfunctie in de toekomst' (december 1992), p. 4.

206 'De reclasseringsfunctie in de toekomst', p. 3.

207 Onder referte aan de taakstraffen. Zie: *De reclassering in breder perspectief. Blauwdruk* NFR/Ministerie van Justitie (28-7-1993), p. 3-4.

208 'Reclasseringsconferentie in Apeldoorn. Justitie en reclassering worden het eens over een aantal uitgangspunten'. Zie ook: 'De reclasseringsfunctie in de toekomst', p. 2.

209 *De reclassering in breder perspectief*, p. 4-5.

210 Brief van Staatssecretaris van Justitie A. Kosto aan het bestuur van de NFR, dd. 4-2-1994, betr. standpuntbepaling over 'De reclassering in breder perspectief'.

Qua inhoud van het reclasseringswerk kozen reclassering en ministerie voor een gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en particulier initiatief. Dit komt tevens tot uitdrukking in de (verderop te bespreken) bestuurlijke verhouding tussen reclassering en ministerie. Nu een deel van het spanningsveld tussen straffen en helpen in de strafrechtspleging geïncorporeerd was, konden justitie en reclassering nader tot elkaar komen, zodat de tegenspelfunctie van de reclassering gedeeltelijk overbodig werd. In het verleden is herhaaldelijk gebleken dat zonder overeenstemming over de positie van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging evenmin consensus mogelijk was over de taakverdeling tussen departement en reclassering²¹¹.

7.2. Omvang van het takenpakket van de centrale overheid; privatisering en kerndepartementen

In de loop van de twintigste eeuw zijn takenpakket en omvang van de centrale overheid enorm uitgebreid. Het antwoord op de vraag wat wel en wat niet tot de taken van de overheid behoort, is deels historisch bepaald. Daarnaast zijn maatschappijvisie en politieke opvattingen bij de beantwoording van die vraag van belang. Vanaf het einde van de jaren zeventig heeft het overheidsbeleid deels in het teken gestaan van heroverwegingen met betrekking tot aard en omvang van het aantal overheidstaken²¹². Gaandeweg kwam men tot het besef dat de overheid de nodige randvoorwaarden kon creëren voor in stand houden en goed laten functioneren van bepaalde maatschappelijke voorzieningen, zonder alle uitvoerende taken zelf te verrichten. De aard van de taak kan met zich meebrengen dat de overheid daarvoor - ook na uitbesteding - een zekere verantwoordelijkheid wil blijven dragen²¹³. Het voornaamste doel van het aanbrengen van organisatorische scheidingen tussen beleid en uitvoering was het efficiënter laten functioneren van de centrale overheid. Grote departementen zouden moeten worden omgevormd tot relatief kleine kerndepartementen. Een verzelfstandigde uitvoering zou daarenboven een heilzame uitwerking hebben op de kosten en efficiëntie van de uitvoeringsorganisaties²¹⁴.

211 Ik verwijs naar het vierde hoofdstuk, waarin is uiteengezet dat de toenemende professionalisering en de daaruit voortvloeiende bezinning op de justitiële taken, leidde tot een 'machtsstrijd' tussen departement en particulier initiatief. Ook gedurende de reorganisatie in de jaren tachtig interfereerden de visies op werk en organisatie.

212 Zie regeerakkoorden van het eerste en tweede kabinet-Lubbers waarin een aantal Grote Efficiëntie Operaties wordt aangekondigd en toegelicht, zoals decentralisatie, privatisering, en afslanking van het overheidsapparaat. Hageman et. al., *Privatisering*, p. 17.

213 In dat geval zal de overheid regels stellen ten aanzien van omvang, kwaliteit en prijs van de voorziening. De planning in financiering blijven in handen van de overheid, terwijl de uitvoering aan particuliere organisaties wordt uitbesteed. Zie: Hageman et. al., *Privatisering*, p. 16, 107, 110.

214 Zie: 'Organisatie en inrichting van de rijksoverheid', beraad secretarissen-generaal (maart 1993), p. 23-24: 'De desbetreffende organisaties zullen in hun bedrijfsvoering [door de overheid] beter op bedrijfseconomische principes als kostenbeheersing, produktiviteitsgroei en interne efficiëntie kunnen worden aangesproken'.

Het Ministerie van Justitie heeft deze nieuwe opvatting over de plaats van de overheid in de samenleving laten doorwerken in het eigen takenpakket. Het departement stelde vast dat de rechtshandhaving, waaronder preventie, toezicht en opsporing, vervolging, berechting en executie van straffen, een overheidstaak was. Als onderdeel van deze 'strafrechtsketen' was de reclassering dit evenzeer²¹⁵. Het departement van Justitie moest worden omgevormd tot een instelling die verantwoordelijk zou zijn voor de sturing op hoofdlijnen van de verschillende uitvoerende onderdelen van de strafrechtspleging, die 'periodiek worden afgerekend op resultaten en inspanningen'²¹⁶. De modernisering van de justitie-organisatie behelsde een scheiding van beleid en uitvoering, alsmede de vorming van een kerndepartement.

De herpositionering van de plaats van de overheid ten opzichte van de samenleving bracht, ook in het geval van de reclassering, een verschuiving van verantwoordelijkheden met zich mee tussen departement en (geprivatiseerd) particulier initiatief. In dit verband doemde de vraag op of de minister te allen tijde verantwoordelijk kon worden gehouden voor de uitvoering van zijn beleid²¹⁷. Vanuit het bestuursrecht is gepleit voor een inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid tot de hoofdlijnen van de beleidsvorming²¹⁸. De uitvoering zou in dat geval in handen moeten zijn van 'zelfstandige bestuursorganen'. Regering en parlement stellen min of meer globaal, afhankelijk van de aan het desbetreffende zelfstandige bestuursorgaan opgedragen taak, de beleidskaders vast. Het bestuursorgaan draagt zorg voor de uitvoering, waarvoor het zelfstandig beleid kan formuleren. Hiervoor is de minister niet verantwoordelijk.

Eventuele omvorming van de reclassering tot zelfstandig bestuursorgaan, zou de bestuurlijke verhouding tussen departement en reclassering in overeenstemming met de praktijk brengen, waarin de reclassering ten volle verantwoordelijk is voor de uitvoering en de minister 'slechts' voor de hoofdlijnen van het beleid. De keuze voor omvorming tot zelfstandig bestuursorgaan is minder van belang voor de reclassering dan voor het departement. Het gaat immers primair om een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid tot de hoofdlijnen van het reclasseringsbeleid²¹⁹. Desondanks zijn er voor de reclassering voordelen aan verbonden. Om parlement en regering te dwingen zich tot de hoofdlijnen te beperken, zouden zelf-

215 *De taken van justitie*, p. 8, waar reclasseringswerkers worden genoemd als mede-verantwoordelijken voor de kwaliteit van het '(..) geheel aan voorzieningen dat nodig is om het recht zijn loop te laten hebben'.

216 *Ibidem*, p. 5.

217 'Organisatie en inrichting van de rijksoverheid', p. 1.

218 Zie bijv. H.G. Lubberdink, *De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het openbaar bestuur* (Deventer 1982), p. 155 en M. Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen* Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleraar in het administratief recht aan de R.U. Groningen, op 21 mei 1974, p. 8-9.

219 Daarom moet instelling van ZBO's ook bij Wet geschieden. Het parlement moet accoord gaan met de beperking van zijn controlerende taak. Zie: Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen*, p. 12-13 en *De reclassering in breder perspectief*, p. 57. De Kroon stelt richtlijnen voor het beleid vast, die vervolgens ter discussie staan in het parlement.

standige bestuursorganen logischerwijze een aandeel moeten hebben in het proces van beleidsvoorbereiding²²⁰.

7.3. Keuze voor de organisatievorm van de reclassering

Sporen van de nieuwste opvattingen over de rol van de overheid in de samenleving, zijn ruimschoots terug te vinden in de Reclasseringsregeling 1995. Het Ministerie van Justitie 'stuurt' de reclassering 'op afstand'²²¹. Vanuit zijn ministeriële verantwoordelijkheid sluit de minister jaarlijks contracten met de landelijke reclasseringsorganisatie, waarin afspraken over de omvang en kwaliteit van het werk zijn vastgelegd²²². De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt in handen van één landelijke organisatie die daartoe een budget krijgt²²³. Het departement stelt niet alleen de hoofdlijnen van het beleid vast, maar het heeft tevens tot taak, de voorwaarden voor de uitvoering te formuleren, de uitvoering te controleren en zonodig bij te sturen²²⁴. In dit verband beschikt de minister over een *algemene* aanwijzingsbevoegdheid, waarvan hij gebruik kan maken in geval de SRN de subsidie ondoelmatig gebruikt of anderszins niet naar behoren functioneert²²⁵.

Gedurende de reorganisatie zijn de gezamenlijk ontwikkelde plannen over de opnieuw vast te stellen verhouding tussen overheid en reclassering niet onweersproken gebleven. Het plan om de reclassering tot zelfstandig bestuursorgaan om te vormen betekende volgens sommigen een 'breuk met een 170 jaar oude traditie van een strikt particulier georganiseerde' reclassering. Het particuliere karakter van de reclassering mocht zo min mogelijk geweld worden aangedaan, omdat het een probaat middel was om de kwetsbare positie van de reclassering ten opzichte van

220 Voorstelbaar is een stelsel waarin de reclassering bij de departementale beleidsvoorbereiding wordt betrokken en dat de Minister van Justitie verantwoording aan de Tweede Kamer moet afleggen, wanneer ze van de inzichten van de reclassering wenst af te wijken.

221 *De reclassering in breder perspectief*, p. 17: 'Het ministerie is kaderstellend, voorwaarden-scheppend en stimulerend. Het stelt de randvoorwaarden en normen waarbinnen het veld als onlosmakelijk element van de strafrechtsketen kan opereren'.

222 *De reclassering in breder perspectief*, p. 19, 56. Het werk bestaat uit de drie 'kerntaken' voorlichting, hulp- en steun verlening en uitvoering van alternatieve sancties.

223 *Ibidem*, p. 17.

224 Brief van de Staatssecretaris van Justitie, A. Kosto aan het bestuur van de NFR, dd. 4-2-1994.

225 *De reclassering in breder perspectief*, p. 57. Vroeger - formeel gezien voor 1970 - was dit precies andersom. Toen moest de minister zich onthouden van bemoeienis met het interne beleid van het particulier initiatief en mocht hij slechts in individuele gevallen ingrijpen (via de reclasseringsraden). Lubberdink, *De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid*, p. 166-169, pleit overigens voor een terughoudende opstelling van de overheid, bij pogingen tot beïnvloeding van het functioneren van uitvoeringsorganen, omdat het gevaar van ineenschrompeling van de zelfstandigheid van het orgaan voortdurend op de loer ligt. Zo wijst hij departementale beïnvloeding middels een goedkeuringsrecht van de hand: 'Men moet niet met de ene hand zelfstandigheid geven en deze met de andere hand, via het stellen van het goedkeuringsvereiste terugnemen'. Ook aan het recht van de Kroon tot benoeming en ontslag van bestuursleden moeten zodanige waarborgen worden verbonden, dat het orgaan zelfstandig blijft. De financiële afhankelijkheid mag evenmin leiden tot het illusoir worden van de zelfstandigheid van de uitvoerende instantie.

rechterlijke en uitvoerende macht te beschermen²²⁶. Desondanks gingen de stichtingen accoord met de reorganisatie, maar weigerden ze aanvankelijk bestuurszetels in de nieuwe organisatie aan vertegenwoordigers van departement en Openbaar Ministerie ter beschikking te stellen. Dit zou indruisen tegen de idee van 'sturen op afstand' en de beleidsvrijheid van de reclassering kunnen bedreigen. Staatssecretaris Kosto drong aan op heroverweging van deze weigering²²⁷. Het NFR-bestuur wees de stichtingen erop dat een bestuurszetel voor de subsidiegever geen zeldzaamheid was²²⁸. Voor de reclassering kon het een waarborg betekenen voor het behoud van de goede verstandhouding met het departement. De reclassering kon zich een stroeve relatie met het departement niet permitteren. De stichtingen gingen, ook weer na enig weerwerk, accoord²²⁹.

Tot nu toe heb ik in deze paragraaf stilgestaan bij de concrete aanleidingen voor de laatste reorganisatie. In het vervolg zal kort worden ingegaan hoe deze recente ontwikkeling zich verhoudt tot het historisch perspectief op langere termijn, zoals in dit boek is geschetst. Sinds de negentiende eeuw is strafrecht een taak voor de centrale overheid. Vanaf het begin van de twintigste eeuw is er een (vrijwel ononderbroken) tendens geweest tot integratie van reclassering en strafrechtspleging, als gevolg waarvan de autonomie van de reclassering steeds meer is uitgehold. Vanuit deze vaststelling ligt het niet direct voor de hand dat de reclassering desondanks een zaak voor het particulier initiatief is gebleven²³⁰. Verklaringen - voor deze specifieke ontwikkeling moeten achtereenvolgens worden gezocht in de verzuiling, de professionalisering en het privatiseringsbeleid van de centrale overheid.

Thans bestaat de reclassering dus als 'geprivatiseerde' uitvoeringsorganisatie. De scheiding tussen beleid en uitvoering is evenmin een echte noviteit. Het concept

226 Bezwaren tegen de voorgestelde constructie kwamen van de Stichting reclassering Den Haag, Groningen, Zutphen en Oost-Brabant. Zie: 'Overzicht van de reacties per beslispunt', NFR 22-10-1993, bijlage bij agendapunt 5b, federatieraad 2-11-1993, p. 38 e.v., 44 e.v. en het eveneens commentaar van F. Kuitenbrouwer in *NRC-handelsblad* 18-9-1993.

227 Brief van Staatssecretaris van Justitie, A. Kosto aan het bestuur van de NFR, dd. 4-2-1994: 'Ik betreur dat een voorstel van uw bestuur, waarin een volwaardige bestuurszetel werd ingeruimd voor een vertegenwoordiger van het Ministerie van Justitie, niet is gevolgd. Dit voorstel voorzag mijns inziens in een goede mogelijkheid op concrete wijze gestalte te geven aan de gezamenlijke wens tot continuering van de intensieve samenwerking tussen uw medewerkers en mijn voor de beleidsbepaling verantwoordelijke ambtenaren'.

228 NFR-voorzitter A.H. Brouwer-Korf gaf als voorbeelden, een wethouder in het bestuur van de schouwburg en een vertegenwoordiger van de provincie in het bestuur van een verpleeghuis.

229 Verslag 37e vergadering Federatieraad, dd. 5-4-1994. Bezwaar tegen bestuurszetel voor het departement hebben: Den Bosch, Breda, Roermond, Maastricht, Den Haag en Assen. Geen bezwaar van de zijde van: Alkmaar, Almelo, A'dam, Arnhem, Dordt, L'warden, Haarlem, R'dam, Utrecht, Middelburg en Zutphen.

230 De lezer zij verwezen naar de hoofdstukken vier en zes. In het vierde hoofdstuk beschreef ik hoe de emancipatie van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging (als gevolg van de professionalisering) leidde tot de neiging van het departement om zijn greep op het particulier initiatief te vergroten. In hoofdstuk zes is aandacht besteed aan de regelmatige dreiging van de zijde van het departement, de rijksreclassering te vergroten, als de reclassering haar justitiële taken niet wilde vervullen.

van 'sturen op afstand' is in wezen weinig anders dan een nieuwe gedaante van het subsidiariteitsbeginsel, dat binnen de particuliere reclassering gaandeweg is gegroeid. Ook weer als gevolg van de professionalisering vond vanaf de jaren vijftig een verschuiving plaats van de bestuurlijke verantwoordelijkheid. De instellingsbesturen kregen ten opzichte van de zich vormende landelijke directies steeds minder te vertellen. Terwijl het zwaartepunt van de beleidsvoorbereiding zich concentreerde bij de landelijke directies, bleef de uitvoering in handen van lokale werkeenheden. Een hieraan tegengestelde tendens was te zien gedurende de eerste jaren van de ARV, na 1976. De democratiseringseisen in die jaren brachten met zich mee dat de ARV ging beschikken over een 'dubbelstructuur' waarin beleid en uitvoering in gescheiden, parallelle kolommen synchroon zouden moeten lopen. Dit 'arbeiderszelfbestuur' bleek niet bevredigend, zodat de ARV aan het einde van de jaren zeventig gedeeltelijk terugkeerde naar de situatie van na de oorlog waarin het landelijk bureau de hoofdlijnen van het beleid opstelde en de regionale bureau's hun beleid binnen de landelijk vastgestelde kaders mochten vaststellen. Het was een terugkeer naar het subsidiariteitsbeginsel, waarin uitvoering en beleid niet parallel liepen, maar waarin beleid vooraf ging aan uitvoering.

Deze bewegingen vonden plaats op een moment dat binnen de reclassering de macht van de niet-geprofessionaliseerde besturen fors was afgenomen en het beheer over de organisatie feitelijk door de beroepskrachten was overgenomen. Ook tegenover de overheid hadden de *professionals* met succes hun autonomie opgeëist. Terwijl echter de argumenten voor onthouding van overheidsbemoeienis als gevolg van de ontzuiling steeds meer hun geldigheid verloren, namen de argumenten *pro* overheidsbemoeienis in de loop van de jaren zeventig als gevolg van de verslechterende economische omstandigheden alleen maar toe. De overheid stond in feite klaar om de uitgespeelde rol niet-geprofessionaliseerde besturen over te nemen. In de tweede helft van de jaren zeventig kreeg de overheid in toenemende mate belangstelling voor beleidsmatige en planmatige sturing van de maakbare samenleving. Als gevolg van de noodzakelijke bezuinigingen in de jaren tachtig kon het departement van Justitie het zich echter niet langer meer permitteren de reclassering in relatieve autonomie haar eigen koers te laten bepalen²³¹. De forse kritiek op het functioneren van de reclassering heeft hieraan vrijwel zeker bijgedragen. De departementale inzet van de ingrijpende reorganisatie tussen 1982 en 1986 was een voortrekkersrol voor het Ministerie van Justitie bij het vaststellen van het reclasseringsbeleid. De bezuinigingsoperatie in de jaren tachtig vormde een prima gelegenheid voor het departement het gat dat door de besturen was gelaten, op te vullen en zijn greep op het reclasseringsbeleid te vergroten. Reeds in de Reclasseringsregeling 1986 was sprake van een scheiding tussen beleidsvoorbereiding en uitvoering. De reorganisatie in de jaren negentig, waarin het concept van sturen op afstand

231 Van der Krogt, *Professionalisering en collectieve macht*, p. 253-254, stelt: 'Professionalisering is noodzakelijk, maar burger en overheid moeten zich niet laten wegdringen van de eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van het eigen welzijn. Taakstelling (inclusief prioriteitsstelling) en evaluatie mogen niet worden overgelaten aan de beroepsbeoefenaren. De beroepsbeoefenaren moeten adviseren; zonder hun adviezen is zelfs een goede beslissing ondenkbaar, maar de beroepsbeoefenaar dient niet de beslisser te worden, want dan is het gevaar van een technocratie groot'.

is geïntroduceerd, was lang niet zo ingrijpend als de voorgaande reorganisatie. Er zou gesproken kunnen worden van een verfijning en formalisering van een situatie die vanaf de jaren zeventig langzaam maar zeker was gegroeid. Andermaal is sprake van een subdiariteitsbeginsel, met ditmaal de overheid (weer) aan het roer. De Reclasseringsregeling 1995 brengt weinig nieuws. In feite bouwt zij voort op de basis die in de Reclasseringsregeling 1986 werd gelegd. Zij vormt een wezenlijke verbetering daarvan: de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de particuliere reclassering en het departement zijn helderder geregeld. Ook het feit dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering thans bij één, in plaats van bij negentien organisaties ligt, is een verbetering.