

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.

6. Reclassering in een spanningsveld; de Algemene Reclasseringsvereniging (1976-1982)

De korte maar bewogen periode in de geschiedenis van de reclassering die in het vorige hoofdstuk centraal stond, kan worden gezien als de fase waarin de definitieve omslag van levensbeschouwelijk geïnspireerde reclassering naar professionele hulpverlening plaatsvond. Qua belang voor de ontwikkeling op lange termijn is deze vergelijkbaar met de omslag 'van zedelijke verbetering naar stelselmatig voorbereide reclassering' van rond de eeuwwisseling. De consolidatie van de nieuwe oriëntatie van de reclassering ging gepaard met veel discussie. Hulpverlening aan reclassenten en dienstbaarheid aan de strafrechtspleging werden in toenemende mate gezien als elkaar uitsluitende categorieën. Het centraal stellen van de hulpverlening aan justitiabelen leidde tot een gepolariseerde verhouding met de strafrechtspleging. De 'professionele revolutie' was eveneens van invloed op de relatie tussen departement en particuliere reclassering. Tussen 1965 en 1969 veranderde het ministerie zijn beleid. In die periode werd gebroken met de directe sturing die het departement tot dan toe - vooral door middel van de reclasseringsraden - op de reclassering had toegepast. Doordat er geen nieuw beheerssysteem voor in de plaats kwam, nam het departement in toenemende mate een non-directieve houding aan ten opzichte van de instellingen. Tenslotte liet het vorige hoofdstuk zien dat het professionele fundament van het reclasseringswerk andermaal leidde tot een schaalvergroting van de reclasseringsorganisatie. De departementale oproep, gedaan in 1968, tot hechtere samenwerking en efficiënter werken werd door de uitvoerend werkers opgevat als aanleiding om aan te dringen op fusie. De oprichting van de ARV is sterk vanuit de basis gestimuleerd. De komst van deze nieuwe organisatie markeerde de formele overgang naar een professionele basis voor het werk. De zoektocht naar de plaats van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging en bijgevolg ook de discussie rond de verhouding tussen departement en particuliere reclassering gingen echter onverminderd door. Bij de formulering van de doelstelling was het maximaal haalbare voor de oprichters van de ARV, een compromis geweest. Gegeven de interne verdeeldheid over de doelstellingen van de reclassering zou het niet verstandig zijn geweest, een expliciete stellingname in de statuten op te nemen.

Gedurende het in dit hoofdstuk te behandelen tijdvak wijzigde de opstelling van het departement zich andermaal. Het ministerie bleef zich onthouden van bemoeienis met het uitvoerend werk. De belangstelling voor aan de uitvoering voorafgaande planning en beleidsontwikkeling nam echter toe. Het debat over de plaats van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging bleef de gemoederen ook na de fusie in beweging houden. Aanvankelijk mengde het departement zich niet in de identiteitsdiscussie. In de tweede helft van de jaren zeventig evenwel, geraakte de discussie door toedoen van het Ministerie van Justitie in een stroomversnelling. Het departement verlangde duidelijkheid van de reclassering omtrent haar bereid-

heid betrokken te zijn bij experimenten met alternatieve sancties. De hieruit voortvloeiende *doelstellingendiscussie* zal in paragraaf één aan de orde komen. Het zal duidelijk worden dat deze doelstellingendiscussie als neveneffect had, dat een mogelijk opgaan van de reclassering in het geheel van de algemene welzijnszorg, definitief geblokkeerd werd¹. Paragraaf twee zal de interne organisatie van de particuliere reclassering behandelen. Na de fusie had de ARV te kampen met een aantal organisatorische kinderziekten. Zo bestond onduidelijkheid over de bevoegdheidsverdeling tussen het landelijk en het regionaal niveau. Ook de democratische dubbelstructuur van de ARV bleek niet naar behoren te werken. Paragraaf drie handelt over de nieuwe visie op haar werkveld die de reclassering na formele afronding van de doelstellingendiscussie ontwikkelde. In de vierde paragraaf zal de uitbreiding van het reclasseringstakenpakket met de zg. 'vroeghulp' en alternatieve straffen aan de orde komen. Beide nieuwe taken dienden zowel strafrechtelijke als welzijnsdoelen.

1. Doelstellingen en identiteit van de Algemene Reclasserings Vereniging (ARV)

Vanaf de Noordwijkconferentie in 1968 heeft het fusieproces acht jaar geduurd. Het resultaat was de oprichting van de ARV op 10 september 1975². De totstandkoming van de ARV betekende echter niet dat duidelijkheid omtrent de identiteit van de reclassering was ontstaan. Ondanks het feit dat zowel straf als hulpverlening mogelijke reacties op strafbare feiten waren, vond een meerderheid binnen de reclassering dat ze niet tot elkaar te herleiden waren, laat staan te integreren. Hulp kwam haaks te staan op straf³. S. van Ruller merkte op dat de toonaangevende thema's in het criminologisch debat in de jaren zeventig, decriminalisering, depenalisering, de rechten van gedetineerden en het voorkomen van stigmatisering en klassejustitie waren:

'Er bestond de neiging de delinquent als hulpbehoevende te zien, die op het politiebureau stress onderging en zijn tijd in het Huis van Bewaring nuttig kon besteden aan een cursus. [...] Het behoorde niet tot de goede toon al te veel morele verontwaardiging over misdaad te tonen'⁴.

Bij de totstandkoming van de SRI in 1973 was gekozen voor een voorlopige doelstelling die rechtstreeks was afgeleid van de doelstellingen der fuserende instellingen. De discussie over de vraag hoe de doelstelling van de op te richten ARV zou moeten gaan luiden, werd in 1974 geopend⁵. Binnen de reclassering

1 Inv. nr. 1695. In de ARV-nota *Binnen overeengekomen kaders* ('s-Hertogenbosch 1982) kwam men tot dezelfde conclusie over de 'reclassering-los-van-justitie-beweging'.

2 Per 1 januari 1976 werd deze vereniging actief.

3 Janse de Jonge, 'Reclassering tussen recht en samenleving', p. 112.

4 Van Ruller, 'De jaren tachtig in het strafrecht', p. 71.

5 Op dat moment realiseerde men zich al dat bij de vaststelling van de doelstelling rekening gehouden moest worden met de in het strafrecht begonnen discussie over 'ambulante sancties'. Zie: inv. nr. 1693: verslag bespreking secties SPW, O&S, WO&O van de SRI, dd. 2-12-1974.

bestond sterke verdeeldheid in opvattingen over de doelstelling, zodat de statutaire doelstelling van de op te richten ARV noodzakelijkerwijs een compromiskarakter moest dragen⁶. In feite ging de ARV van start met een doelstelling die nog niet was uitgekristalliseerd. Zij was zo vaag dat men bij een concretisering ervan, nog vele kanten op kon. Voor deze 'oplossing' was gekozen om het fusieproces niet te veel te vertragen. De reclassering typeerde zichzelf als welzijnsorganisatie die de strafrechtspleging als werkterrein had. De keuze tussen reclassering als algemene welzijnsorganisatie en reclassering als onlosmakelijk onderdeel van de strafrechtspleging kon door de reclasseringstop niet worden gemaakt als gevolg van de door de professionalisering ontstane antithese tussen straf en hulpverlening⁷. Het spanningsveld tussen welzijn en strafrechtspleging, dat oorspronkelijk een punt van discussie was, werd verheven tot doel. In dit spanningsveld lag het werkterrein waarop de reclasseringswerker actief was. Deze moest in concrete gevallen zijn keuze bepalen. Door de reclasseringsdoelstelling op deze wijze te formuleren, werd een schisma binnen het sterk verdeelde corps van maatschappelijk werkers binnen de reclassering voorkomen.

1.1. Aanleidingen voor de doelstellingendiscussie

Als gevolg van een tweetal ontwikkelingen die zich buiten de reclassering voltrokken, werd het aan het einde van de jaren zeventig noodzakelijk dat het compromis zou worden uitgewerkt tot een meer geprononceerde standpuntbepaling. In de eerste plaats dwong de herstructurering van het welzijnswerk tot beantwoording van de vraag in hoeverre reclassering een vorm van algemene welzijnszorg was. Daarnaast - en voor de latere ontwikkeling van de reclassering meer van belang - groeide in ons land, onder invloed van buitenlandse experimenten, de belangstelling voor alternatieve sancties. Dit riep de vraag op of, en zo ja in welke mate, de reclassering bereid zou zijn medewerking te verlenen aan experimenten met alternatieve straffen.

Ontwikkelingen in het welzijnswerk

In 1974 werd de *knelpuntennota* over het welzijnsbeleid aan de Tweede Kamer aangeboden. Knelpunten vonden - volgens de nota - hun oorzaken in de onbeheerste groei van activiteiten, regelingen en subsidies op het welzijnsterrein. Enige mate van harmonisering en afstemming was, met het oog op een samenhangend en systematisch welzijnsbeleid, gewenst. De commissie die de *knelpuntennota* had samengesteld, stelde als oplossing een decentralisatie van de beleidsvoorbereiding voor. Gemeenteraden en provinciaal bestuur zouden plaatselijke organen ('kristallisatiepunten') moeten instellen waarin de beleidsvoorbereiding van het welzijnswerk kon worden gecoördineerd. Het voorgestelde stelsel van decentralisatie moest

6 Inv. nr. 1693: verslag van de studiedag 'Doel en functie van de reclassering', dd. 12-6-1975.

7 W. Pompe en Th. W. van Veen vonden dat reclassering een onderdeel was van de strafrechtspleging. Onder meer G.Th. Kempe en G. Snel zagen de reclassering primair als vorm van maatschappelijk werk. Waar de reclasseringstop met de rug tegen de muur stond, waren departement en politiek in 1985 des te gemakkelijker in staat de reclassering te definiëren als onderdeel van de strafrechtspleging.

de voorzieningen dichter bij de burger brengen. Ook de financiering zou worden gedecentraliseerd, waarmee een einde komen zou aan de rijkssubsidies. In het verlengde hiervan moesten de particuliere welzijnsinstellingen hun beleidsvoorbereidende activiteiten overhevelen van landelijk, naar lokaal niveau. De beraadsgroep bepleitte de opstelling van een kaderwet⁸. Instellingen die onder de werking van de Kaderwet zouden vallen, moesten vierjarenplannen ter beoordeling aan hun subsidiënten voorleggen⁹. Al met al betekende de herstructurering van het welzijnswerk op deze wijze een forse afname van de autonomie van het particulier initiatief dat actief was op het terrein van de welzijnszorg¹⁰.

De herstructurering van het algemeen welzijnswerk bood het departement gelegenheid de reclassering te dwingen tot een duidelijke keuze op het punt van het identiteitsvraagstuk. Het was noodzakelijk dat de reclassering op korte termijn haar standpunt ten aanzien van de doelstelling en met name wat betreft de grenzen van het reclasseringswerk bepaalde¹¹. Vanuit het departement werd er op gewezen dat reclassering alleen dan een aparte tak van dienst kon zijn, indien haar werkzaamheden niet op een 'gelijkwaardige wijze door andere organisaties van welzijnswerk [zouden] kunnen worden verricht'. Daarnaast zag het departement kans om het gevaar van de uitdijende reclasseringsdoelstelling in te dammen door te suggereren dat in de toekomst wellicht een aantal taken aan het algemeen welzijnswerk afgestaan zou kunnen worden¹². De plannen ten aanzien van financiering en vormgeving van het welzijnswerk noopten de reclassering een helder en ondubbelzinnig standpunt in te nemen ten aanzien van de vraag of reclassering een bijzondere vorm van welzijnswerk was. De eerder gehouden pleidooien van Snel en Kempe ten spijt, voelde de top van de reclassering er niet veel voor de reclassering te laten opgaan in het algemeen welzijnswerk. Als de reclassering haar taken niet binnen justitiële kaders bleef uitvoeren, dan kon dat wel eens nadelig zijn voor de subsidiëring¹³. Men had het vermoeden dat gemeenten en provincies bij verdeling van het welzijnsbudget aan reclassering een lage prioriteit zouden geven. Bovendien voelde de top van de ARV weinig voor decentralisatie van het reclasseringsbeleid.

Alternatieve sancties

De andere ontwikkeling die de reclassering dwong tot concretisering van haar doelstelling, was de op gang komende discussie over de ontwikkeling van alternatieven voor straf en vervolging. Deze discussie was vanaf het begin gekoppeld aan het takenpakket van de reclassering¹⁴. Ook met betrekking tot alternatieve sancties werd de reclassering door het departement gedwongen tot een stellingname. Een afwijzing op voorhand van betrokkenheid bij uitvoering van alternatieve straffen

8 A. Vernooij, 'Praten over de kaderwet welzijn. "Vindt een kleine stad de reclassering wel zo belangrijk?"', *KRI* (1978), nr. 4, 20-21.

9 Inv. nr. 564: notitie Kaderwet Specifiek Welzijn, bijlage vergadering DOO, dd. 10-1-1978.

10 Hueting, *De permanente herstructurering*, p. 362-386.

11 Bijl. handd. TK 1976-1977, kamerstukno. 14 100, hoofdstuk VI (Justitiebegroting 1977), nr. 2 (MvT), p. 32.

12 Notitie Kaderwet Specifiek Welzijn.

13 Inv. nr. 1645: notulen 12e algemene vergadering ARV, dd. 15-10-1977.

14 De alternatieve sancties zullen afzonderlijk aan de orde komen in paragraaf 4.2.

kon betekenen dat het zoeken naar mogelijkheden tot terugdringing van vrijheidsstraffen gestaakt zou worden. Het vooruitzicht van inzet, en uitbouw, van de rijksreclassering was evenmin een aantrekkelijke consequentie die een afwijzing met zich zou kunnen meebrengen¹⁵. Indien de rijksreclassering ten behoeve van de alternatieve sanctie zou worden versterkt, was het risico niet ondenkbeeldig dat op den duur ook de voorlichting onder rijksverantwoordelijkheid zou worden gebracht. Op langere termijn zou het gevolg hiervan zijn dat voor de reclassering slechts een taak als hulpverlenende instantie zou overblijven. Deze bood onvoldoende rechtvaardiging voor bekostiging van de reclassering uit de justitiebegroting. Een 'neen' tegen alternatieve sancties zou het begin van het einde betekenen van particuliere reclassering.

1.2. Doelstellingendiscussie

In de statuten van de ARV was bepaald dat de reclassering beoogde te werken in het spanningsveld tussen strafrechtspleging en samenleving. Dit onderscheidde de reclassering van *andere* welzijnsorganisaties en vormde daarmee de rechtvaardigingsgrond voor het bestaan van een aparte reclasseringsorganisatie¹⁶. De vraag die men gedurende het fusieproces niet had kunnen beantwoorden, was hoe de reclassering zich als onderdeel van het welzijnswerk moest opstellen binnen de strafrechtspleging. De reclassering waagde zich niet aan een gecodificeerde stellingname in het spanningsveld tussen de belangen van de justitiabele enerzijds en die van de samenleving anderzijds. Voor het departement was de onduidelijkheid ten aanzien van de vraag op welke belangen de reclassering de nadruk legde, een niet opdrogende bron van ergernis. Terwijl een werkgroep aan het werk ging om de doelstelling te concretiseren, maande het departement de reclassering tot spoed in het geven van duidelijkheid omtrent de reclasseringsidentiteit¹⁷. ARV-directeur P.A. Schaafsma ergerde zich op zijn beurt aan de toenemende departementale druk:

'Steeds weer wordt de reclassering gevraagd wat wil je, terwijl dezelfde vragen leven ten aanzien van rechterlijke macht, het gevangeniswezen en het OM'¹⁸.

Het departement liet overigens weinig twijfel bestaan over wat de gewenste uitkomst van die standpuntbepaling moest zijn. Het meende dat de reclassering een

15 Inv. nr. 1645: notulen 12e algemene vergadering ARV, dd. 15-10-1977. Uitbreiding van de rijksreclassering zou tevens de positie van de reclasseringsraden versterken. Sinds de komst van de ARV stond de positie van de reclasseringsraad onder druk.

16 Inv. nr. 672: VvRI-reactie op justitiebegroting 1977, dd. 14-10-1976. Zie ook: inv. nr. 564: notulen vergadering DOO, dd. 29-9-1977, waarin over de Kaderwet Specifiek Welzijn werd gesproken. DOO-voorzitter N.C. van Zelst was van oordeel dat de KSW niet op de reclassering van toepassing zou worden in verband met het bijzondere werkkterrein van de reclassering.

17 De werkgroep bracht, na een discussienota uit midden 1976, haar definitieve verslag uit op 7-12-1976. De bedoeling was dat de ARV op de algemene vergadering van 15-10-1977 een definitieve beslissing nam over de doelstelling. Zie: notitie algemeen management van de ARV, dd. 5-8-1977.

18 Inv. nr. 564: notulen vergadering DOO, dd. 27-1-1977 en MvT justitiebegroting 1977, p. 32.

belangrijke taak vervulde in de handhaving van de veiligheid van de gemeenschap. Minister van Justitie A.A.M. van Agt vond dat de rechtvaardigingsgrond voor het voortbestaan van de reclassering gelegen was in het *mede* dienen van de veiligheid van de samenleving. De vraag die het departement opwierp door betrokkenheid van de reclassering bij tenuitvoerlegging van alternatieve sancties te eisen, was in 'welke mate de reclassering bereid is haar optreden ten behoeve van justitiabelen mede te laten bepalen door de taakstelling van andere maatschappelijke instituten, met name die van justitie'¹⁹. Het was aan de reclassering om te bepalen of zij zich losser van de strafrechtspleging wilde opstellen, danwel meer het accent op dienstverlening aan justitie wilde leggen. De consequenties van de stellingname zouden voor rekening zijn van het particulier initiatief. Binnen de reclassering werd de departementale druk als bedreigend ervaren. Men had het gevoel dat, indien de reclassering niet mede koos voor dienstverlening aan justitie, er voor particuliere reclassering geen plaats meer zou zijn. In dat geval zouden haar taken door de rijksreclassering worden overgenomen²⁰.

Het starten van experimenten met alternatieve sancties werd afhankelijk gesteld van de eventuele bereidheid van de reclassering om daaraan mee te werken²¹. Door de VvRI werd gevreesd dat wanneer het departement de reclassering tot een keuze zou dwingen, er binnen de reclassering een definitieve scheiding der geesten zou ontstaan. Waarschijnlijk om deze reden werd een diepgaande discussie binnen alle geledingen over de doelstellingen geëntameerd. Afgezien van dreigende interne spanningen en de versterking van de rijksreclassering die een stellingname met zich mee zou brengen, was de keuze ook inhoudelijk een *prisoners dilemma*²². De vraag of vanuit de reclassering meegewerkt zou worden aan de tenuitvoerlegging van alternatieve straffen betekende een keuze tussen concessies aan de vrijwilligheid van het reclasseringscontact enerzijds, en de schadelijke effecten van een vrijheidsstraf, anderzijds.

De, in opdracht van de ARV-directie opgestelde, discussienota over de concretisering van de doelstelling was primair een reactie op de Memorie van Toelichting op de justitiebegroting over 1977, waarin de betrokkenheid van de reclassering bij de uitvoering van alternatieve sancties als voorwaarde was geformuleerd. Gedurende de doelstellingendiscussie kwam de verdeeldheid tussen de reclasserders over de identiteit duidelijk aan de oppervlakte. Er is zelfs kort met de gedachte gespeeld, intern een scheiding aan te brengen tussen de justitie-getrouwen ('de vuile handenmakers') en hen die a-, of zelfs anti-justitieel wensten te werken. Deze laatsten

19 Inv. nr. 672: VvRI-reactie op justitiebegroting 1977, dd. 14-10-1976.

20 C. Brinkhuizen, 'Van Agt wil reclassering snel kleur laten bekennen', *KRI* (1976), nr. 10, p. 7.

21 MvT justitiebegroting 1977, p. 29: 'Het is de Staatssecretaris en mij bekend dat de particuliere reclassering moeite heeft met de vraag of zij de zekere mate van onvrijwilligheid die hieraan inherent is, voor haar rekening kan nemen. Wij hopen dat zij binnen afzienbare tijd tot het bepalen van een standpunt kan komen'.

22 Axelrod, *Evolution of cooperation*, p. 7-8: 'In the prisoners dilemma game, there are two players. Each has two choices, namely cooperate or defect. Each must make the choice without knowing what the other will do. No matter what the other does, defection yields a higher payoff than cooperation. The dilemma is that if both defect, both do worse than if both cooperated'.

dweepten met de gedachte dat de reclassering alsnog ooit ondergebracht zou worden bij het Ministerie van CRM²³.

Op de algemene vergadering van de ARV van 15 oktober 1977 werd gediscussieerd over de doelstellingen die de ARV als richtsnoer voor toekomstig beleid zou nemen²⁴. De voorkeur van het bestuur was duidelijk. Het waarschuwde de vergadering voor een keuze die te zeer tendeerde naar reclassering als vorm van maatschappelijke dienstverlening waarin de inhoud en aard van het contact tussen instelling en cliënt in vrijheid, met name door de cliënt werden bepaald. In dat geval, zo suggereerde het bestuur, zou er voor een zelfstandige reclasseringsorganisatie inderdaad geen bestaansrecht meer zijn en zou de particuliere reclassering tot het verleden behoren. Haar justitiële taken - de grondslag voor overheidssubsidie - zouden door de rijksreclassering worden overgenomen. De algemene vergadering had zich over niets minder dan over het voortbestaan van de particuliere reclassering uit te spreken, zo stelde het bestuur²⁵. Het departement ondertussen, wachtte de uitkomst van de doelstellingendiscussie zonder al te veel zorgen af:

'Het laat zich aanzien dat de nauwe samenhang tussen de diverse onderdelen van de strafrechtpleging zal worden onderkend en dat, in het belang van een zo efficiënt mogelijke benadering van justitiabelen, een verwijdering tussen justitiële instanties en de reclassering zal worden afgewezen'²⁶.

Ofschoon de doelstellingendiscussie in de oktobervergadering van 1977 een formele afronding kreeg, bleef onduidelijkheid bestaan over hoe het verder moest. Sommigen vonden - naar mijn mening terecht - dat de oktoberbesluiten niets anders waren dan een bevestiging van de praktijk en dat *de facto* niets veranderde. Voorstanders van de aangenomen besluiten waren van mening dat deze besluiten een compromis inhielden. Anderen zagen de uitkomst van de doelstellingendiscussie juist als een koerswijziging in de richting van een grotere dienstbaarheid aan de strafrechtpleging. Met name in het westen van het land, in de regio's Amsterdam, Haarlem en 's-Gravenhage vond men dat de inhoudelijke discussie over het reclasseringswerk was weggedrukt door angst voor justitie. De woordvoerder voor de regio Amsterdam verwoordde het zo:

'De angst om door justitie buiten spel te worden gezet heeft bovenal de doorslag gegeven. Daardoor is er onvoldoende gekeken naar de dagelijkse praktijk van de reclassering. Die bestaat op de eerste plaats uit het werken met kansarmen. Onze solidariteit met hen moet zwaarder wegen dan wat justitie van ons verwacht'²⁷.

-
- 23 Het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk, subsidieerde het algemeen welzijnswerk. Zie bijvoorbeeld de in 1980 gevoerde polemiek in de artikelen: P. Meerdink, 'Reclassering: zorg van justitie of van CRM?', *Proces* (1980) 156-160; A. Verhoef, 'Reclassering: zorg van justitie of van CRM II', *Proces* (1980) 216-218 en H.J.R. Fijn, 'Reclassering: zorg van justitie of van CRM III', *Proces* (1980) 235-239.
- 24 Jaarverslag VvRI 1978, p. 8 en jaarverslag ARV 1977, p. 1.
- 25 Inv. nr. 1645: notulen 12e algemene vergadering ARV, dd. 15-10-1977. Deze wat dramatische voorstelling van zaken werd door voorzitter Schepel aan de vergadering voorgelegd.
- 26 Bijl. handd. TK 1977-1978, kamerstukno. 14 800, hoofdstuk VI (Justitiebegroting 1978), nr. 2 (MvT), p. 29.
- 27 'ARV niet los van justitie', *KRI* (1977), nr. 8, p. 18.

Een belangrijke minderheid bleef van mening dat reclassering meer welzijns- dan justitiewerk moest zijn. Toch hadden zij de slag verloren. Directeur P.A. Schaafsma van de ARV vond de polariserende geluiden niet terecht. De oktoberbesluiten hielden geen afwijzing van solidariteit met de cliënt in. Juist vanwege die solidariteit had de reclassering gekozen om als partner in het strafrechtelijk systeem te stappen, aldus Schaafsma²⁸.

De uitkomst van de doelstellingendiscussie

De gang van zaken rond de door het departement geforceerde doelstellingendiscussie wekt de indruk dat het departement andermaal een poging ondernam om de reclassering als onderdeel van de strafrechtspleging te behouden²⁹. Aan de uitkomst van de discussie valt op dat de reclassering zich voornamelijk heeft trachten te beperken tot beantwoording van de door het departement concreet aan de orde gestelde vragen. Zij verklaarde zich in principe bereid tot medewerking aan experimenten met alternatieve straffen. Voor het overige bevatte de uitkomst van de doelstellingendiscussie weinig nieuws en werd eigenlijk vastgehouden aan ideeën die al in de *Proeve* uit 1971 ten aanzien van de doelstelling waren ontwikkeld. Dit wekt op zich weinig bevreemding, nu binnen de reclassering nog steeds zeer uiteenlopend werd gedacht over de aangesneden problematiek. De uitkomst vormde hooguit een bevestiging van het feit dat een stellingname niet mogelijk was. De geconcretiseerde doelstelling bleef het karakter van een compromis dragen, waarin de meeste reclasseerders zich moesten kunnen vinden³⁰.

In het laatste kwart van de jaren zeventig nam de reclassering langzaam maar zeker afstand van de gedachte dat zij taken op het terrein van de algemene welzijnszorg had te vervullen. Deze tendens is voor een deel toe te schrijven aan de instabiele toestand waarin het algemeen welzijnswerk verkeerde. Ressortierend onder justitie, beschikte de reclassering in financieel opzicht en qua reikwijdte van haar autonomie over een relatief comfortabele positie. Al met al werd de plaats van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging iets duidelijker, nu de optie om op te gaan in het algemeen welzijnswerk gaandeweg werd verlaten³¹. De ARV-doelstelling bleef dus als werkveld de strafrechtspleging houden. De te realiseren centrale opgave was het verminderen en voorkomen van ongewenste effecten voor justitiabelen, ten gevolge van strafrechtelijk optreden, door hulp en begeleiding te bieden. Tegelijk met hulpverlening aan cliënten koos de reclassering

28 P.A. Schaafsma, 'De verhouding tussen overheid-particulier initiatief', *Proces* (1975) 162-167, p. 163 stelt dat reclassering een onderdeel is van de strafrechtspleging. Het bestaansrecht van de particuliere reclassering was gelegen in het feit dat 'hulpverlening een heel ander gezicht [had], als zij tot stand komt vanuit onafhankelijk van de overheid opererende instituties'.

29 Eerder had het departement dit gedaan door de positie en de bevoegdheden van de reclasseringsraden te versterken. Zie hierover hoofdstuk vier.

30 Zie voor een gelijklopende conclusie: SR-CRS, notulen van de 80e SR-vergadering, dd. 22-3-1977. Inv. nrs. 1693 en 1694 geven eenzelfde indruk.

31 Jaarverslag VvRI 1980, p. 4 en jaarverslag ARV 1980, p. 14-16.

voor dienstverlening aan justitie³². De strafrechtspleging was niet alleen invalshoek voor het werk, maar tegelijk de begrenzing ervan. Dit was niet nieuw, nu dit reeds in de *Proeve* was verwoord. Het strafrecht als werkterrein rechtvaardigde het bestaansrecht van een aparte reclasseringsorganisatie, welke zich door haar functie onderscheidde van andere welzijnsorganisaties. Het compromis - werken in het spanningsveld met continue belangenafwegingen - was nodig, omdat een uitsluitende gerichtheid op de cliënt niet geaccepteerd zou worden door het departement³³. Het andere uiterste, waarin de reclassering zich uitsluitend tot dienstverlening aan justitiële organen beperkte, zou intern tot spanningen leiden. De reclassering wilde voorkomen dat zij in de ogen van de cliënt een verlengstuk van justitie was, hetgeen de basis voor een goede hulpverlening zou ondermijnen³⁴. De reclassering maakte geen dogmatische keuze voor dienstverlening aan justitie of hulpverlening aan de cliënt. Moest een keuze worden gemaakt, dan was het aan de maatschappelijk werker om te bepalen of het individuele belang prevaleerde boven het gemeenschapsbelang³⁵.

Een voorlopige conclusie die aan de gang van zaken rond de doelstellingendiscussie verbonden kan worden, is dat zich een verandering in de relatie tussen departement en reclassering aan het voltrekken was. Na een succesvolle claim op autonomie van de particuliere reclassering in de jaren zestig, nam het departement in het laatste kwart van de jaren zeventig een gedeelte van de zeggenschap terug. Ten aanzien van de uitvoering bleef het departement vasthouden aan de *laissez-faire* houding. De zeggenschap over beleidsvoorbereiding echter kwam, meer dan voorheen, mede bij het departement te liggen. Deze tendens was algemeen in de relatie tussen overheid en particulier initiatief. In de jaren zeventig probeerde de overheid als geheel haar greep op de samenleving middels wetenschappelijk voorbereide planning te verstevigen³⁶. Aan het particulier initiatief werd een aantal feilen toegeschreven, die het vertrouwen van de overheid in het functioneren van het particulier initiatief deden afnemen. Het was te duur, kende teveel franje en hobbyïsme en kenmerkte zich door dubbel werk en overbodige ingewikkeldheid. De overheid ging het steeds meer als haar taak zien, het functioneren van het particulier initiatief te sturen, middels planmatige beleidsvoorbereiding. Dit betekende dat de professio-

32 Inv. nr. 1694: brief van de ARV aan Staatssecretaris van Justitie E.A. Haars, dd. 31-1-1978, met als bijlage de standpuntbepaling, aangenomen op de algemene vergadering, dd. 12-10-1977.

33 Verhart, *Welzijnswerk in spanningsveld*, p. 11.

34 *Ibidem*, p. 15.

35 Inv. nr. 1694: brief van ARV-voorzitter J. Schepel aan staatssecretaris E.A. Haars, dd. 31-1-1978. Zie ook inv. nr. 1645: agenda voor de 10e algemene vergadering ARV, dd. 1-3-1977, waarin de grenzen van de individuele verantwoordelijkheid werden afgetast. De belangenafwegende reclasseringswerker moest zich ervan bewustzijn dat het werken in een organisatie beperkingen met zich meebracht '(..) in het realiseren van de eigen opvattingen over en interpretaties van de beroepsnorm'. Ook weer aanwijzing dat de ARV-doelstelling ruimte moest bieden aan zoveel mogelijk 'professionele gezindten'.

36 Zo zijn de oprichting van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de herziening van de organisatie van het onderwijs en de reorganisatie van het welzijnsbeleid te zien als uitingen van de heroriëntatie van de overheid op de samenleving, waarin totaalvisies op verschillende beleidsterreinen werden ontwikkeld. Zie: Aquina et. al., *Zorg en sturing*, p. 30-31.

nele autonomie als rechtvaardigingsgrond voor het particuliere karakter vanaf het einde van de jaren zeventig in belang afnam, althans steeds minder door de overheid werd erkend³⁷. In bestuurskundige literatuur wordt melding gemaakt van het feit dat na de ontzuiling, het particulier initiatief in het algemeen steeds meer werd gereduceerd tot uitvoeringsorgaan van de overheid, dat door de financiële afhankelijkheid weinig anders meer kon doen dan uitvoeren wat de overheid haar opdroeg³⁸. De hieruit voortvloeiende scheiding tussen beleid en uitvoering en de verdeling van taken en bevoegdheden tussen overheid en reclassering, zou een kernthema in de verdere ontwikkeling van de reclassering worden.

2. Veranderingen in reclasseringsorganisatie; krachtiger centrale leiding en 'Sturen op afstand'

Met succes had men vaart gezet achter het fusieproces door een aantal knelpunten vooruit te schuiven. Zeer duidelijk trad dit natuurlijk aan het licht bij de ARV-doelstelling die, op last van het departement, vrijwel direct na het actief worden van de ARV alsnog moest worden geconcretiseerd. Ook op andere punten moest aan de nieuwe organisatie worden geschaafd. Vlak na de doelstellingendiscussie kondigde het departement de operatie 'één op acht' aan. Deze bezuiniging had tot doel het aantal leidinggevenden binnen de reclassering te halveren³⁹. Ook weer om de fusie niet te frustreren had het departement toegestaan dat de te vormen werkeenheden ruim in hun leidinggevenden kwamen te zitten⁴⁰. Deze ruimte moest de reclassering tussen 1977 en 1981 geleidelijk aan weer inleveren⁴¹. Na afronding

37 Van Doorn, 'De verzorgingsstaat in de praktijk', p. 35.

38 Over dit 'verstatelijkingsproces': Couwenberg, 'Besturen op afstand', p. 42.

39 Zodat op een aantal van acht uitvoerend werkers, maximaal één leidinggevende aanwezig was.

40 SR-CRS, notulen 95e SR vergadering, dd. 18-10-1979: Goedemans noemde de één op acht operatie als voorbeeld van punten waarop het departement corrigerend optrad ten aanzien van de reclassering, naast bijstelling van de ARV-statuten. Oorspronkelijk was één op acht bedoeld als efficiëncyverhogende maatregel. De vrijkomende formatieplaatsen zouden met uitvoerend werkers worden opgevuld, zodat de operatie geen kostenbesparing zou opleveren. Dat het departement vanaf 1977 aandrang op spoed had echter te maken met de toen geldende economische omstandigheden. De directie TBR en Reclassering moest zeven miljoen gulden bezuinigen, wat voor de ARV neerkwam op het inleveren van veertig leidinggevenden, zonder dat sprake was van een uitbreiding van het aantal uitvoerend werkers. Zie: inv. nr. 1733, derde, vierde en zesde omslag.

41 Inv. nr 564: notulen vergadering DOO, dd. 25-8-1977. Justitieambtenaar Van Boxtel kondigde aan dat men aan het departement bezig was te inventariseren, hoe de verhouding tussen aantallen leidinggevenden en uitvoerend werkers zou moeten komen te liggen. Rekening zou worden gehouden met soortgelijke instanties als de reclassering. Hierbij had men vooral instellingen van algemeen maatschappelijk werk in gedachten. Eventueel zou onderzocht kunnen worden of voor de reclassering een afwijking van het verhoudingscijfer gerechtvaardigd zou zijn. Zie ook inv. nr. 1733 (vierde omslag): notitie van P.A. Schaafsma, dd. 31-8-1977 en MvT justitiebegroting 1978, p. 29.

van de één op acht-operatie eiste het departement vervolgens een forse afslanking van het landelijk bureau van de ARV⁴².

2.1. De ARV

Op het eerste gezicht kwam de ARV-organisatie zoveel mogelijk tegemoet aan de wensen van de medewerkers. De relatief grote autonomie van de regio's ten opzichte van het landelijk bureau, bood een tegenwicht tegen de schaalvergroting binnen de reclassering. Anders dan het geval was voor de fusie, toen de landelijke bureau's van de fusiepartners het beleid centraal dicteerden, liet de ARV-structuur expliciet ruimte voor de ontwikkeling van decentraal beleid. De regio's beschikten over mogelijkheden tot inspraak bij de totstandkoming van het landelijk beleid. Desondanks bleek de nieuwe organisatie niet op alle punten goed te functioneren. ARV-directeur M.S.J. Dotinga⁴³ publiceerde in 1979 zijn nota *Een organisatie in ontwikkeling*, waarin hij een aantal knelpunten aanwees. In de eerste plaats bestond onduidelijkheid over de taakafbakening tussen landelijk en regionaal niveau. Dit manco, dat werd versterkt door overlappende bevoegdheden, werkte centralisering van de besluitvorming in de hand. In de praktijk bleek het begrip relatieve autonomie voor tweeërlei uitleg vatbaar: relatieve zelfstandigheid of relatieve afhankelijkheid. De regiobureaus bevonden zich daardoor in een 'twijfelachtige' dubbelpositie. Onduidelijk was of het regionaal bureau diende als planner, bewaker en ondersteuner van regio-beleid of dat het slechts een buitendienst was, belast met de uitvoering van landelijk beleid.

Een ander belangrijk probleem was dat de verenigingsstructuur als beleidsbepalende 'kolom' buiten spel werd gezet door de werkorganisatie⁴⁴. De voorbereiding van de meeste besluiten bleek via de werkstructuur te lopen, waarbij verenigingsorganen en ondernemingsraad achter de feiten aanliepen⁴⁵. Bovendien bestond er spanning tussen medezeggenschap op grond van het werknemerschap van de ARV, respectievelijk op grond van het lidmaatschap. De werkorganisatie

42 M. Verhart, 'Beroering op L.B. door reorganisatieplan', *Horizontaal* (1981), nr. 9, p. 3-4. De formatie van het Landelijk Bureau moest van 62 worden teruggebracht naar 51.

43 Melle S. J. Dotinga (geb. 8-1-1942 in Engwierum, gem. Dongeradeel) studeerde tussen 1959 en 1965 theologie aan de Groningse universiteit. Aansluitend hierop was hij tot 1969 wetenschappelijk medewerker aan dezelfde universiteit. Tussen 1969 en 1974 was Dotinga Directeur van de Rotterdamse Raad voor jeugd en jongeren die zich onder meer bezighield met de opzet van hulpverleningsprogramma's aan druggebruikers. Tussen 1974 en 1978 was hij raadadviseur op het Ministerie van CRM inzake het decentralisatiebeleid. Dotinga volgde in 1978 P.A. Schaafsma op als directeur van de ARV. Hij verliet de reclassering in 1985.

44 *Een organisatie in ontwikkeling*, p. 5, 12-13.

45 Dit oude probleem was eigenlijk een moderne vertaling van de wat moeizame verhouding tussen bestuur en directie, die voor de fusie bestond. Duidelijk werd dat de verenigingsstructuur voor een professionele organisatie niet de meest logische vorm was. Dat toch voor een verenigingsstructuur is gekozen hangt samen met de democratiseringseisen die vanuit de basis werden gesteld. In 1986 is deze traditionele organisatievorm van de reclassering verlaten en is overgestapt op de stichtingsstructuur.

had het primaat bij de vorming van beleid. De verenigingsstructuur dreigde een lege huls te worden⁴⁶.

Oplossingen voor organisatorische knelpunten

Bij het zoeken naar oplossingen, die vooral neerkwamen op het verduidelijken van de verhouding tussen regionale en landelijke niveaus, nam Dotinga in zijn 'blauwe nota' tot uitgangspunt dat regionale verscheidenheid moest worden gestimuleerd⁴⁷. Op landelijk niveau behoorden algemeen geldende afspraken gemaakt te worden over inhoud, kwaliteit en bereikbaarheid van het reclasseringswerk. Overleg met de overheid behoorde vanzelfsprekend op landelijk niveau plaats te vinden⁴⁸. Dotinga stelde daarnaast voor een systeem van werkplanning in te voeren. De regionale werkplannen zouden vooraf worden getoetst aan het landelijke werkplan. Achteraf kon beoordeeld worden of datgene wat oorspronkelijk beoogd werd, daadwerkelijk was gerealiseerd en of eventuele bijstelling noodzakelijk was⁴⁹. Invoering van een systeem van werkplanning zou de vele vormen van overleg tussen de verschillende niveaus beperken. De werkplannen maakten inzichtelijk wat ieders taken waren. De nieuwe vorm van toetsing die aan werkplanning was verbonden, zou door de algemene directie moeten worden uitgevoerd⁵⁰. Daarbij zou de directie de verschillende onderdelen van de plannen en prioriteiten in de reclasseringstaak in aanmerking moeten nemen, rekening houdend met de regionale situatie. Belangrijk was dat het regioplan niet in strijd zou zijn met het landelijk beleid⁵¹.

In contrast met de situatie voor de fusie werd voorgesteld de verhouding tussen landelijk en regionaal niveau middels het subsidiariteitsbeginsel te regelen. Dit hield in dat op landelijk niveau geen besluiten genomen werden, voordat de noodzaak daartoe was gebleken⁵². Zodoende werden op landelijk niveau slechts hoofdlijnen vastgesteld, waarbinnen de regio's moesten opereren. Dit voorstel, waarin aan de landelijke directie een toetsingsrecht van regionale plannen was toegekend, beoogde een oplossing te bieden voor het veelbesproken dilemma van de behoefte aan decentralisatie en plaatselijke autonomie enerzijds en de behoefte aan eenvormig landelijk beleid anderzijds. Feitelijk was ook hier een neiging tot scheiding van beleid en uitvoering aan de orde, waarin het beleid door de landelijke top werd

46 *Een organisatie in ontwikkeling*, p. 9, 18. Door het geringe belang van de verenigingsstructuur bleef ook de door het departement geëiste inbreng van buitenstaanders beperkt. Deze beperkte inbreng werd versterkt doordat de werknemers ook in de verenigingsstructuur in de meerderheid waren en zij bovendien een informatievoorsprong hadden. In de eerste plaats omdat zij besluiten al via de werkstructuur hadden voorgekookt, in de tweede plaats omdat zij praktijkervaring hadden. Tenslotte had een aantal reclasserders principiële bezwaren tegen wat zij noemden, het 'inspraakientje': de contributie voor het ARV-lidmaatschap. Zij vonden dat zij op basis van hun werknemerschap reeds recht op betrokkenheid bij beleidsvoorbereiding hadden. Zie: *Horizontaal* (1976), p. 7.

47 *Een organisatie in ontwikkeling*, p. 22.

48 *Ibidem*, p. 24.

49 *Ibidem*, p. 26.

50 *Ibidem*, p. 27.

51 *Ibidem*, p. 45.

52 *Ibidem*, p. 29

vastgesteld (in samenspraak met het bestuur), terwijl de regio's maximale autonomie kregen in de uitvoering, waarvoor ze zelfstandig beleid moesten maken. In zekere zin werd destijds binnen de reclassering het concept van sturen op afstand geïntroduceerd, hetgeen een breuk betekende met de democratische organisatiestructuur van de ARV, waarin het verenigingskarakter garant moest staan voor optimale inspraak van de leden-werknemers.

Bij bespreking van de 'blauwe nota' binnen de ARV werd de vrees geuit dat controle door de landelijke directie 'de zelfstandige taakuitoefening, gedifferentieerd en bepaald door de regionale behoefte', in de kiem zou smoren. Geopperd werd dat het toetsingsrecht door de directie zou leiden tot een versterking van 'de verticale, hiërarchische opbouw van met name de werkstructuur'. De beoogde decentralisatie en regionalisatie leidden in concreto tot centralisering van de bevoegdheden, waarbij slechts de uitvoering gedecentraliseerd zou worden⁵³. De ont koppeling van uitvoering en beleid ging ten koste van de oorspronkelijke democratiseringsgedachte die aan de ARV-structuur ten grondslag had gelegen⁵⁴. Slechts met tegenzin ging de vergadering accoord met het voorstel dat de directie de regionale beleidsplannen in het vervolg zou toetsen. In de loop van 1979 werden de vorenomschreven maatregelen van kracht⁵⁵.

Onder invloed van de professionele ontzuiling was de oude behoefte aan 'sovereiniteit in eigen kring' als rechtvaardigingsgrond voor het particuliere karakter van de reclassering vervangen door professionele autonomie, zo betoogde ik in hoofdstuk vier. De schaalvergrotings- en democratiseringsprocessen vertaalden dit herijkingsprobleem in een aansturingsprobleem. De vraag die hieruit voortvloeide, was waar de zeggenschap kwam te liggen over hoe te functioneren in het spanningsveld tussen strafrecht en samenleving. Bij de oprichting van de ARV was gekozen voor een structuur, waarin beroepskrachten, cliënten en vrijwilligers gezamenlijk het beleid voor de reclassering op democratische wijze vaststelden in een parallel aan de werkstructuur lopende beleidsstructuur. Dit betekende een breuk met de historisch gegroeide situatie na de Tweede Wereldoorlog waarin de werkstructuur, als gevolg van de professionalisering, steeds meer macht naar zich had toegetrokken ten koste van de (afdelings)besturen.

53 Inv. nr. 1646: reacties op *Een organisatie in ontwikkeling* van de regio's Den Haag en Zuid-West; bijlagen bij 16e algemene vergadering ARV, dd. 18-6-1979.

54 T. van der Heijden, "'Blauwe nota' laat weinig ruimte', *Horizontaal* (1979), nr. 7, p. 11 en J. van der Aalst, "'Blauwe nota' wel erg rigoreus. 'Loskoppelen van werk en beleid gaat ten koste van democratie'", *Horizontaal* (1979), nr. 7, p. 12.

55 Jaarverslag ARV 1978-1979, p. 33-34 en inv. nr. 1646: notulen 16e algemene vergadering ARV, dd. 18-6-1979. Veelzeggend is de passage uit C. Brinkhuizen, 'Plan Dotinga door Algemene Vergadering gefiatteerd. Meer regionalisatie, meer planning, slagvaardiger landelijk nivo', *Horizontaal* (1979), nr. 4, p. 5, over de besluitvorming ten aanzien van dit agendapunt: 'Met grote meerderheid werd dat verworpen. Maar de voorzitter had de stemmen nog niet kunnen tellen of Dotinga greep zelf in, daarbij geholpen door bestuursvoorzitter Schepel. Om de beurt benadrukten zij hoe groot het belang van een toetsing door de directie is. [...] De voorzitter van de A.V. greep niet in tijdens deze onderbreking van het tellen van de stemmen. De verwarring was groot en er werd tot een korte schorsing besloten. Verschillende leden pleegden druk overleg met de achterban ("Wat betekent dit nou. Moeten we nu juist voor of tegen zijn?") [...] In feite ging het hier om de vraag of de baas wel de baas mag zijn. En dat mocht dus uiteindelijk'.

De nota *Een organisatie in ontwikkeling* zou gezien kunnen worden als correctief op deze ver doorgevoerde democratiseringsgedachte. De complexe, dubbele organisatiestructuur van de ARV, waarin deze democratiseringsgedachte gestalte had gekregen, bleek in de praktijk maar matig aan haar doel te beantwoorden. In dit opzicht betekende het leggen van het primaat van de zeggenschap over het beleid bij de top van de werkorganisatie, waartoe de nota de aanzet wilde geven, een stap terug naar de situatie voor de fusie⁵⁶. De praktijk had laten zien dat werk en beleid niet los van elkaar gezien konden worden en daarom bij voorkeur in één kolom ondergebracht moesten worden⁵⁷. Waarom in dit verband dan toch wordt gesproken van een 'scheiding' tussen beleid en uitvoering, hangt samen met het feit dat de top van de werkstructuur krachtens het subsidiariteitsbeginsel beleidskaders vaststelde waarbinnen de lagere niveaus konden opereren.

De reorganisatie van de ARV deed de democratiseringsdrang verbleken tot een uitschieter in de lange termijn ontwikkeling, waarin de uitvoeringsorganisatie het primaat had gekregen boven de beleidsstructuur. Na 1979 kreeg de landelijke directie, net als voor de fusie, de zeggenschap op hoofdlijnen over de uitvoering weer grotendeels in handen. Deze conclusie is van belang in verband met de latere ontwikkeling van de relatie tussen departement en reclassering. Vanaf eind jaren zeventig claimde de overheid meer zeggenschap ten aanzien van de beleidsvoorbereiding. In het volgend hoofdstuk zal blijken dat het Departement van Justitie een model voorstond waarin de beleidsvoorbereidende taken van de algemene directie door het departement waren overgenomen. De particuliere reclassering behield in dat model de verantwoordelijkheid voor de uitvoering.

2.2. De positie van de VvRI

Doordat de CAD's en de afdeling reclassering van het Leger des Heils niet bij de fusie betrokken waren geweest, moest de VvRI als overkoepelend orgaan blijven bestaan. Het bestaansrecht en het takenpakket van de VvRI waren door de komst van de ARV en het Directeuren Overleg Orgaan echter danig uitgehold. De functie van de VvRI kwam vooral te liggen in het onderhouden van externe contacten. De VvRI fungeerde in de eerste plaats als spreekbuis voor de gezamenlijke reclasseringsinstellingen. Bij de formulering van gezamenlijke reclasseringsstandpunten nam de ARV, als grootste reclasseringsorganisatie een dominante positie in. De VvRI bracht namens de gezamenlijke reclasseringsinstellingen jaarlijks een commentaar uit op de justitiebegroting.

56 Het is bijna vanzelfsprekend dat het 'terugzetten van de klok' niet onverdeeld positief werd ontvangen, omdat - terecht - werd ingezien dat het ten koste ging van de interne democratie. Zie bijvoorbeeld: Van der Aalst, 'Blauwe nota wel erg rigoreus', p. 12 en Van der Heijden, "'Blauwe nota' laat weinig ruimte', p. 11. Een aantal reclasserders verenigde zich in *KRIREK* (Kritische Reklassering), om de reclassering bewust te maken van de 'ontdemokratisering' en de 'diktatuur van Den Bosch'. Zie hierover: W. Simons, 'Krire in actie tegen "diktatuur van Den Bosch"', *Horizontaal* (1982), nr. 4, p. 7-8.

57 W. Simons, 'Organisatiekundigen kritiseren ARV-structuur: "Zoals het nu in elkaar zit kan het niet"', *Horizontaal* (1982), nr. 2, 3-6 en R. Mentink, 'Verenigingsstructuur is een ondemocratisch werkende sta-in-de-weg', *Horizontaal* (1982), nr. 11, p. 3.

Een belangrijke restactiviteit van de VvRI was ondersteuning van wat ik 'neo-particulier initiatief' zou willen noemen. De reclassering was een geïnstitutionaliseerd, 'verstatelijk' bedrijf geworden dat, ondanks haar particuliere karakter, sterke banden met overheid en strafrechtspleging had gekregen⁵⁸. In de ogen van veel cliënten was de reclassering een verlengstuk van justitie. In de loop van de jaren zeventig en in het begin van de jaren tachtig had een forse toename plaats van het aantal belangengroepen van (ex-)gedetineerden dat kritische geluiden liet horen over de wijze waarop de reclassering gedetineerden na hun vrijlating opving⁵⁹. De belangengroepen deden het werk dat de geïnstitutionaliseerde reclassering, huns inziens, in onvoldoende mate deed. De reclassering erkende haar beperkingen, maar wees op de verslechtering van de economische omstandigheden waardoor het moeilijker was geworden om bijvoorbeeld huisvesting en werk voor ex-gedetineerden te vinden. Het enige dat de reclassering kon doen was actief steun bieden aan belangengroepen van gedetineerden en familieleden, zowel financieel - uit opbrengsten van de giro-actie -, als door het ter beschikking stellen van mankracht⁶⁰. Voordat een initiatief door haar werd ondersteund, ging de VvRI na of de hulpverlening aan delinquenten, danwel de publieke opinie ten aanzien van criminaliteit erbij gebaat zouden zijn⁶¹. Het departement verwelkomde de komst van nieuwe belangengroepen van justitiabelen. Op deze manier werd de betrokkenheid van de samenleving bij reclassering gegarandeerd. De VvRI werd door het departement gemaand, geen blijvende financiële ondersteuning aan belangengroepen te verstrekken, omdat dit het risico in zich hield van een verkapte uitbreiding van het aantal reclasseringsinstellingen. Zo'n uitbreiding zou niet te verenigen zijn met het gevoerde beleid dat steeds op reductie van het aantal instellingen gericht was geweest. In opdracht van het departement moest de VvRI zich beperken tot

58 In dit opzicht is het vermeldenswaard dat vrijwilligersorganisaties die op strafrechtelijk terrein actief waren, zo onafhankelijk mogelijk van de geïnstitutionaliseerde reclassering wensten te opereren. Dit desideratum kwam met name in de in hoofdstuk 7 te bespreken reorganisatie aan het licht. De subsidiëring van belangengroepen werd van de VvRI weggenomen en ondergebracht bij de stichtingen. Het vrijwilligerswerk dreigde 'een bijwagen [te] worden van de professionele reclassering'. Zie: inv. nr. 1773, brief van de Vereniging Relaties van Gedetineerden en Ex-gedetineerden aan de Stuurgroep Reorganisatie Reclassering, dd. 3-8-1984. De departementale reactie (brief van B.A. van der Goorbergh aan de stichting VRIJ, dd. 6-9-1984) was dat ook de vrijwillige organisaties onderworpen waren aan het adagium 'wie betaalt, bepaalt' en dat inperking van de autonomie onontkoombaar was nu de vrijwilligersorganisaties evenals de geïnstitutionaliseerde reclassering, binnen 'gehouden kaders' werkten.

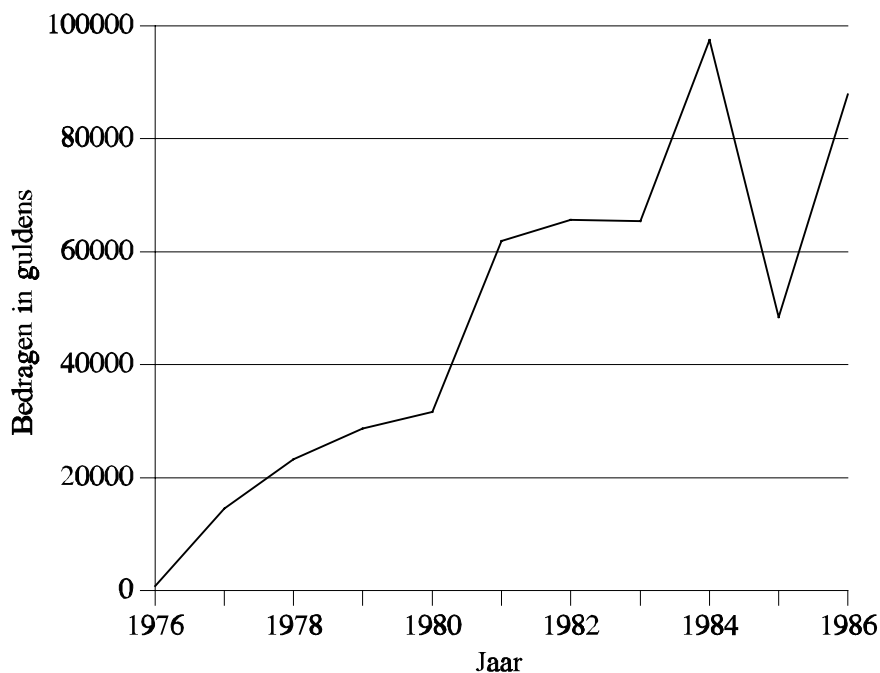
59 Deze schijnbare explosie van neo-particulier initiatief sluit aan bij het door Franke beschreven emancipatieproces van gedetineerden. Franke, *Twee eeuwen gevangen*, p. 696-697, noemt als voorbeelden van het toenemend aantal belangenorganisaties voor justitiabelen, de oprichting van de Bond van Wetsovertreders in 1970. Later volgden de Vereniging voor Relaties van Gedetineerden, de Liga voor de Rechten van de Mens, de stichting Vrijwillige hulpverlening aan Gedetineerden en Ex-gedetineerden (stichting VRIJ), het door ex-gedetineerden gestarte Voorlichtingsproject Delinkwentie en Samenleving, het opvangcentrum voor ex-gedetineerden Artikel 26 en een fors aantal tijdelijke 'solidariteits- en actiecomités.

60 Inv. nr. 565: notulen DOO, dd. 28-10-1980.

61 Jaarverslag VvRI 1981, p. 4.

verstrekking van start- en projectsubsidies⁶². In de jaren tachtig had een forse toename plaats van de financiële steun aan particuliere huisvestings- en opvangprojecten voor ex-delinquenten, zoals uit figuur 6.1 valt op te maken.

Figuur 6.1: Uitgaven van de VvRI tbv. ondersteuning van het 'neo-particulier' initiatief



Bron: inv. nr 582: financiële verslagen VvRI 1976-1986.

De ratio van deze ondersteuning was dat het een goede zaak zou zijn, wanneer reclassenten minder afhankelijk zouden zijn van professionele reclasseringshulp. De Bond voor Wetsovertreders en andere organisaties konden in de ogen van de VvRI een bijdrage leveren aan het tegengaan van stigmatisering van ex-gedetineerden. Bovendien waren de belangengroepen in staat ex-gedetineerden te helpen op basis van hun eigen detentie-ervaring, wat als welkome aanvulling op de professionele hulpverlening werd gezien⁶³. Tegelijkertijd werd de hausse aan nieuwe belangengroepen opgevat als *mene tekel*⁶⁴.

62 Inv. nr. 566: nota directie TBR en Reclassering over 'maatschappelijke initiatieven', dd. 30-11-1982.

63 Jaarverslag ARV 1980, p. 34-35 en jaarverslag ARV 1981, p. 6. Zie ook: inv. nr. 564; bijlage bij vergadering DOO, dd. 25-8-1977: notulen gesprek tussen vertegenwoordigers van VvRI en BWO, dd. 22-6-1977.

64 Inv. nr. 1695 (laatste omslag): voorlopig werkprogramma Landelijk Bureau ARV 1980-1981 ('s-Hertogenbosch september 1980), p. 7.

3. Na de doelstellingendiscussie: terugkeer naar de praktijk

Janse de Jonge stelde terecht dat de kloof tussen straffen en helpen in de jaren zeventig in toenemende mate onoverbrugbaar leek te worden⁶⁵. Aanvankelijk ondernam de reclassering - blijkens haar doelstelling en de 'concretisering' - hoegenaamd geen pogingen om deze principiële kloof te dichten. Integendeel, zij moest het bestaan ervan aanvaarden en stelde zichzelf daarop ten doel als brug tussen beide benaderingswijzen te fungeren. Dat dit een - uit nood geboren - ongezonde situatie was, blijkt uit het feit dat ondanks de formele afronding van de doelstellingendiscussie, de verschillende visies op de reclasseringsidentiteit bleven botsen. Er was sprake van een richtingenstrijd binnen de reclassering. Een niet onbelangrijk aantal reclasserders koesterde de opvatting van 'wij' tegen 'justitie'. Degenen die 'a-justitiek' wensten te werken identificeerden zich meer met hun cliëntèle en namen de houding aan van zwakkere partij. (Deze vrijwillige underdogpositie bleek later een strategisch slecht gekozen positie ten opzichte van het departement.)

Na de doelstellingendiscussie moest de aandacht op de praktijk worden gericht. Schaafsma's opvolger, M.S.J. Dotinga stelde pogingen in het werk, de eindeloze en nergens toe leidende identiteitsdiscussie te beëindigen⁶⁶. De bewust gekozen positie als welzijnsinstelling op het terrein van de strafrechtspleging moest worden waargemaakt. Organisatorische en beheerstechnische punten maakten plaats voor meer inhoudelijke zaken op de agenda, zoals bijvoorbeeld de positie van de gedetineerden, verlofregelingen, huisvestingsprojecten, vroeghulp en experimenten met alternatieve sancties⁶⁷. Het eerste beleidsplan van het landelijk bureau van de ARV, uit het begin van de jaren tachtig, ademde dan ook een sfeer van 'aanpakken'.

Geconstateerd werd een steeds intensiever beroep op het strafrecht bij 'maatschappelijke conflicten'. Net zo min als hulpverlening, was het strafrecht in staat een wezenlijke bijdrage te leveren aan het oplossen van die conflicten. Daarbij kwam dat de hulpverlening te lijden had onder de verslechterende economische omstandigheden, waardoor praktische hulpverlening moeilijker te realiseren was. Ook op nieuwe cliëntengroepen zoals allochtonen en jongeren, was de hulpver-

65 Janse de Jonge, 'Reclassering tussen recht en samenleving', p. 112.

66 ARV-directeur M.S.J. Dotinga wilde, nadat hij P.A. Schaafsma had opgevolgd, het doen voorkomen dat de doelstellingendiscussie voorbij was. Exemplarisch is zijn kritische recensie van de dissertatie van Fokkens uit 1981. Fokkens schreef in een reactie op de identiteitsdiscussie dat de reclassering zich diende tot beperken tot hulpverlening aan delinquenten en dienstverlening aan het justitiek apparaat. Dotinga vond dat deze boodschap bij het verschijnen van het proefschrift al door de feiten was achterhaald. Zowel hulpverlening, als (bijdragen aan) het strafrecht hadden aangetoond, een beperkt nut te hebben. Zie: M.S.J. Dotinga, K. Beljaars, 'Proefschrift over reclassering: een vergeelde foto', *Horizontaal* (1981) 10-11. Overigens bleek Dotinga ongelijk te krijgen, omdat een gedeeltelijk *da capo* van de doelstellingendiscussie speelde gedurende de reorganisatie in de jaren tachtig. Deze tweede doelstellingendiscussie werd evenwel niet intern, maar tussen departement en reclassering gevoerd.

67 C. Brinkhuizen, 'Melle Dotinga, nieuwe directeur ARV: "Reclassering is neutrale bemiddeling tussen cliënt en justitie"', *KRI* (1978) nr. 7, p. 22 en jaarverslagen ARV 1980, p. 33 en 1981, p. 8.

lening niet ingesteld. De vraag wat hulpverlening aan de justitiabele te bieden had, werd actueel. De reclassering stelde zichzelf voor de jaren tachtig als taken: de ontwikkeling van praktische hulpverleningsmogelijkheden (huisvesting, opvang en arbeid), bijzondere aandacht voor de problematiek rond allochtonen en jongeren, en ontwikkeling van alternatieve afdoeningsmodaliteiten. Indien strafrechtelijk ingrijpen onvermijdelijk was, dan moest de daaruit voortvloeiende schade mede door de reclassering zoveel mogelijk worden beperkt⁶⁸. Als gevolg van geconstateerde inefficiëntie werden de mogelijkheden van reclasseringshulpverlening gerelativeerd. Hier is een kentering in het denken van de reclassering te bepeuren. Tegelijk met het naar de achtergrond dringen van het hulpverlenings- en welzijnsdenken traden alternatieve mogelijkheden voor conflictbemiddeling, zoals schaderegeling en alternatieve sancties, meer op de voorgrond. Door op deze wijze de schade aan justitiabelen te minimaliseren bleef indirect ook de schade voor de samenleving beperkt.

3.1. Voorkomen en terugdringen

In februari 1981 verscheen het landelijk ARV-beleidsplan *Voorkomen en Terugdringen*. Algemeen was er waardering voor de nieuw te volgen koers. Over de positie van de reclassering bij het voorkomen van strafrechtelijk optreden en het terugdringen van schadelijke effecten van strafrechtelijke interventie bestond consensus. Kritiek was er daarentegen op het verzuim om de middelen aan te geven waarmee dan precies voorkomen en teruggedrongen moest worden. Ook het departement stuurde - ongevraagd - een reactie in. De oriëntatie van de reclassering zoals die in *Voorkomen en Terugdringen* werd ontvouwd, lag ontegenzeggelijk in het verlengde van de uitkomst van de doelstellingendiscussie, ook al was de draai die aan de reclasseringsinterventie werd gegeven nieuw. De nota beoogde een discussie over de taken en prioriteiten van de reclassering te stimuleren. Dit was nodig omdat de druk op de reclassering als gevolg van de komst van een aantal nieuwe taken was toegenomen, evenals trouwens de kritiek op het functioneren van de reclassering. Met name de komst van de vroeghulp had de reclassering gedwongen tot het zoeken van een andere manier van werken. Het strafrecht was een te grof en weinig adequaat instrument om als reactie op crimineel gedrag te kunnen fungeren. Bovendien werd het strafrecht te snel ingezet op momenten waarop het zelfregulerend vermogen van de samenleving tot een meer bevredigend resultaat zou hebben geleid. Door inschakeling van het strafrecht was het voor direct betrokkenen veelal niet mogelijk om het gerezen conflict 'onderhands' op te lossen⁶⁹. De ARV

68 Voorlopig werkprogramma Landelijk Bureau ARV 1980-1981, p. 5-7.

69 Inv. nr. 1759: *Voorkomen en terugdringen. Een discussienota over positie en taak van de reclassering in de tachtiger jaren* ('s-Hertogenbosch februari 1981), p. 8. Zie ook: inv. nr. 1900: brief van N.C. van Zelst, namens het directeurenoverleg aan kabinetsformatoren R.F.M. Lubbers en J. de Koning, dd. 18-6-1981. In deze brief drong de reclassering aan op initiatieven die moesten voorkomen dat 'allerlei maatschappelijke spanningen escaleren en conflicten worden afgewenteld op het strafrechtssysteem'. Dit kon gebeuren door personele versterking van reclassering, politie en OM, waardoor tijd zou vrijkomen voor het 'tijdsintensieve zoeken - van oplossingen in buurt, of wijk', qua huisvesting, jongerenopvang, etc. In een kennismakingsgesprek met staatssecretaris M. Scheltema op 26-10-1981

ging er voor de eigen beleidsbepaling vanuit dat een groot deel van de criminaliteit een artefact was van maatschappelijke probleemsituaties. De reclassering behoorde zoveel mogelijk te streven naar terugdringing van strafrechtelijk ingrijpen en zo mogelijk de duur ervan te beperken. Een appèl op het zelfregulerend vermogen van de samenleving, door ontwikkeling van alternatieven voor strafoplegging en vervolging, diende een hogere prioriteit te hebben dan het bijbouwen van cellen⁷⁰. Deze geluiden waren anders dan die welke in de jaren zeventig binnen de reclassering te horen waren. Toen werd het strafrecht vooral ervaren als hinderlijk voor het hulpverleningsproces dat zelf boven alle kritiek verheven leek. Met de relativering van de mogelijkheden en effectiviteit van zowel strafrecht als individuele hulpverlening, koos de reclassering er in 1980 voor te streven naar vermindering van het gebruik van strafrecht⁷¹.

Departementale reactie op Voorkomen en terugdringen

Het departement had niet veel op met de nieuwe oriëntatie van de reclassering. Justitie vond dat de geloofwaardigheid van de reclassering schade had opgelopen als gevolg van een te grote vereenzelviging van een aantal reclasseringswerkers met de cliënt⁷². De reclassering had zich te beperken tot het werken in het - eerder gekozen - spanningsveld dat door de dubbele opdracht aan de reclassering werd gevormd. Binnen het Ministerie van Justitie bestond maar weinig appreciatie voor de hoge prioriteit die in de nota aan terugdringing van het strafrechtelijk ingrijpen gegeven werd⁷³. In de departementale reactie op *Voorkomen en Terugdringen* werd stelling genomen tegen het gekozen uitgangspunt dat strafrechtelijk optreden een te grof instrument zou zijn. De waarde van het strafrecht was gelegen in het voorkomen van eigenrichting, wat pas echt tot een veronachtzaming van de rechten van verdachten zou leiden. Terugdringing van het strafrecht hield het gevaar van conflictverhoging in zich. Strafrecht was bovendien het enig inzetbare instrument in de meerderheid van gevallen waarin dader en slachtoffer elkaar niet kenden, of waarin het slachtoffer niet met de dader wilde onderhandelen. De reclassering was eraan voorbij gegaan dat strafrechtstoepassing niet uitsluitend een instrument voor conflictbeslechting was. Strafrecht diende naast het voorkomen van eigenrichting ook andere doelen, waarvan speciale preventie, generale preventie en normstelling werden genoemd. Justitieambtenaren L.C.M. Tigges en H.M. van den Berg vonden dat de reclassering in de eerste plaats haar taken op het terrein van de vroeghulp voorlichting, detentiebezoek en hulp na ontslag moest uitvoeren. Departement en

propageerde de reclassering andermaal deze visie.

70 *Horizontaal* (1981) nr. 12, p. 17 (voortgangsberichten).

71 *Voorkomen en terugdringen*, p. 1. Vroeghulp vereiste onderhandelingen met politie en OM, zoeken naar alternatieven voor preventieve hechtenis en het in contact treden met benadeelden.

72 Inv. nr. 564: standpuntbepaling FZA, bijlage bij vergadering DOO, dd. 9-3-1978.

73 Goedemans stelde in een commentaar op *Voorkomen en terugdringen* dat de reclasseringsregeling de reclasseringsambtenaar een duidelijk omschreven taak had toebedacht. Alles wat daarbuiten viel, behoorde de reclasserder aan anderen over te laten. Zie: P. de Vries, 'Nieuwe koers voor de jaren tachtig. Minder therapie, meer vuile handen', *KRI* (1981) nr. 4, 9-16, p. 10.

strafrechtspleging behoorden de eerst aangewezen instanties te zijn om de cliëntenpopulatie van de reclassering te bepalen. Voordat de reclassering zich om hogere doelstellingen als terugdringing van het gebruik van het strafrecht ging bekommeren, moest ze er eerst voor zorgen dat de vroeghulp goed van de grond kwam, zo luidde ongeveer de departementale reactie⁷⁴. Het ministerie keurde reclasseringsbemoeienis met preventieve activiteiten ondubbelzinnig af. Het was niet de bedoeling dat de reclassering 'infiltreerde in het buurt- en clubhuiswerk om daar elke avond spreekuur te houden'⁷⁵.

Gedurende de identiteits- en doelstellingendiscussie had de reclassering in een min of meer zelfgeschapen spanningsveld tussen strafrecht en hulpverlening gewerkt. Het zoeken naar een duidelijke stellingname had veel stof tot discussie gegeven, zonder dat er een oplossing was gevonden. Desondanks werden na 1980 relativerende geluiden hoorbaar. De diametrale tegenstelling tussen strafrecht en hulpverlening moest onder druk van strafrechtelijke veranderingen van haar absolute karakter worden ontdaan. In feite werden in *Voorkomen en Terugdringen* de eerste aanzetten tot synthese van hulpverlening en strafrechtspleging gegeven, door de relatieve (on)waarde van zowel straf als hulpverlening te benadrukken⁷⁶. Door naast het strafrecht ook de mogelijkheden van de hulpverlening kritisch tegen het licht te houden, werd een nieuw perspectief geschapen van waaruit de reclasseringsidentiteit kon worden beschouwd. Voorzover ik kan overzien, verkeerde de reclassering wat dit aanging in het begin van de jaren tachtig in een overgangsfase. De betrokkenheid bij alternatieve sancties en de vroeghulp waren voornamelijk inspiratiebronnen geweest voor dit nieuwe denken binnen de reclassering⁷⁷. Beide nieuwe taken boden de mogelijkheid tot ontwikkeling van alternatieven voor respectievelijk vervolgingshandelingen en strafoplegging. In beide gevallen was sprake van symbiose tussen de belangen van het departement en die van de reclassering. Op zich moet justitie hier weinig moeite mee gehad hebben. In de departementale kritiek was evenwel geen rekening gehouden met het feit dat het nieuwe perspectief een noodzakelijke stap was in de richting van de opheffing van de gecreëerde tegenstelling tussen straf en hulpverlening. De negatieve departementale reactie laat zich voor een deel verklaren uit verschillende opvattingen over de oorzaken van crimineel gedrag. Waar de reclassering vooral uitging van sociale factoren als oorzaken van criminaliteit, koos het departement de individuele verantwoordelijkheid van justitiabelen als beleidsgrondslag⁷⁸. De sociologisch getinte invalshoek van de reclassering zou kunnen leiden tot de - door het departement zo gevreesde -

74 Inv. nr. 1759: reactie van de Hoofdafdeling TBR en Reclassering op *Voorkomen en terugdringen*.

75 W. Simons, 'Departement vol kritiek op beleidsvisie ARV', *Horizontaal* (1981) nr. 10, p. 6.

76 W. Simons, 'Herschreven rode nota vager dan de oude', *Horizontaal* (1981) nr. 10, p. 3, stelt dat justitie en reclassering een gemeenschappelijk belang hadden bij het ontlasten van het strafrechtelijk apparaat.

77 'Reklassering slaat nieuwe weg in', *De Volkskrant* 6-3-1982. In dit artikel doet Dotinga een aantal uitspraken over de toekomst van de reclassering. Hij stelt dat de ARV haar aanvankelijke bedenkingen tegen de dienstverlening als alternatieve sancties, heeft laten varen en dat voortbordurend op het alternatieve karakter, gekeken moet worden naar meer alternatieven voor het strafrecht in het algemeen.

78 Simons, 'Departement vol kritiek', p. 6.

'oeverloze' reclasseringsdoelstelling. Structuurbeïnvloeding en sociale actie waren geen reclasseringstaken, zo had het departement al tijdens de doelstellingendiscussie aangegeven⁷⁹. Daarmee miskende het ministerie echter dat de nieuwe reclasseringsvisie voor het eerst sinds lange tijd geen tegenstelling tussen strafrecht en hulpverlening benadrukte en dus een voorzichtige stap in de richting was van een (her)intree van de reclassering in de straf-rechtspleging. Bedacht moet evenwel worden dat de kritische departementale reactie werd gegeven op een moment dat de doelstellingendiscussie in zeker opzicht een teleurstellende uitkomst had, die weinig extra helderheid over de positie van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging verschafte. De reclassering werd door OM, rechterlijke macht, wetenschap en departement met argusogen gevolgd⁸⁰.

Na inhoudelijke beoordeling van de reactie moet tot slot worden nagegaan hoe zij is in te passen in de ontwikkeling van de relatie tussen overheid en reclassering. De departementale reactie is te beschouwen als een op zich legitieme behoefte om invloed te uit te oefenen op het beleid van de particuliere reclassering. Zij is exemplarisch voor de (zowel door het departement als binnen de ARV gestimuleerde) tendens, beleid en uitvoering van elkaar te scheiden⁸¹. De inhoud van de reactie en het feit dat het departement ongevraagd zijn mening kenbaar maakte, laten zien dat de behoefte aan sturing van het reclasseringsbeleid van de kant van de overheid groter werd. Vanaf 1958 had de reclassering aangedrongen op vergroting van haar zelfstandigheid. Reclasseringsraden en departementale inspectie moesten belangrijke delen van de controle op het uitvoerend werk overlaten aan de geprofessionaliseerde instellingen. Vanaf het midden van de jaren zestig nam het departement in toenemende mate een non-directieve houding aan. De departementale opstelling ten aanzien van doelstellingendiscussie en de reactie op *Voorkomen en Terugdringen* wezen op een kentering in deze terughoudendheid. Beide zijn te begrijpen als voorbodes van een sterker wordende overheidsbemoeienis ten aanzien van het reclasseringsbeleid vanaf de jaren tachtig. Ondertussen bleef de reclassering de verantwoordelijkheid over de uitvoering behouden, waarbij de verantwoordelijkheid op hoofdlijnen na 1979 weer bij de landelijke ARV-directie was komen te liggen.

4. Nieuwe impulsen voor het uitvoerend werk

Lange tijd, vanaf de Reclasseringsregeling 1915 waren de voorlichting aan justitiële autoriteiten en het verlenen van hulp en steun aan delinquenten de meest belangrij-

79 Reactie van de Hoofdafdeling TBR en Reclassering op *Voorkomen en terugdringen*. Over sociale actie bleek bij het departement scepsis te bestaan. Binnen de reclassering zou vooral veel over structuurbeïnvloeding worden gesproken, zonder dat het tot concrete daden kwam. Zie: Simons, 'Departement vol kritiek', p. 5. WODC-onderzoeken toonden aan dat binnen de reclassering niets aan sociale actie werd gedaan. Eerder al had het departement uiting gegeven aan de vrees voor het eindeloos worden van de reclasseringsdoelstelling. Ook nu weer leek het departement duidelijk te willen maken dat er grenzen aan het takenpakket van de reclassering waren.

80 Zie paragraaf 4.1. van hoofdstuk 7.

81 Eerdere aanwijzingen vormden de doelstellingendiscussie en de introductie van werkplanning binnen de ARV.

ke reclasseringstaken geweest. In de tweede helft van de jaren zeventig kwamen daar, tamelijk plotseling, de vroeghulp en betrokkenheid bij de executie van alternatieve straffen bij. Achteraf beschouwd leidden de nieuwe taken, evenals destijds de VV en de uitbreiding van de VI, tot een convergentie van overheids- en reclasseringsbelangen. De nieuwe taken hebben er mijns inziens toe bijgedragen dat de mogelijkheid van een symbiotische samenwerking tussen reclassering en strafrechtspleging wederom bespreekbaar werd, na een periode waarin de reclassering zich heeft proberen te ontworstelen aan het justitieel kader waaraan zij traditioneel haar diensten had verleend⁸².

4.1. Vroeghulp

De behoefte om in een vroeger stadium met hulpverlening aan verdachten te beginnen bestond al veel langer binnen de reclassering. Reeds in 1955 werd gewezen op het belang van 'eerste reclasseringshulp' als methode tot het kweken van *goodwill* bij de cliënt en diens gezin. Zolang het de reclassering niet was toegestaan bezoeken af te leggen bij preventief gedetineerden, werd op plaatselijk niveau geëxperimenteerd met inschakeling van de reclasseringsraad en de sociale dienst van het gevangeniswezen⁸³. Later, gedurende het emancipatieproces van de reclassering ten opzichte van de strafrechtspleging, uitte de reclassering herhaaldelijk de klacht dat ze te laat in het strafproces werd ingeschakeld. De behoefte aan vervroeging van het reclasseringscontact werd gevoed,

'(..) vanuit het ervaringsgegeven dat delikten vaak noodsignalen zijn, en dat het allereerste contact met politie/justitie een nieuwe noodsituatie oproept. Omdat men als hulpverlener daar wil zijn waar nood is, wil men op deze nood reageren. [...] Wanneer vanuit dit uitgangspunt gestreefd wordt naar vervroeging van het reclasseringscontact, doet men dit niet zozeer om het justitiële proces te versnellen, maar om onmiddellijk te kunnen reageren op achter het delikt schuilgaande problemen'⁸⁴.

Bezien in het licht van de professionalisering was een begrijpelijke steen des aanstoots, het feit dat het voornamelijk andere instanties waren (rechter-commissaris en OM) die reclasseringscliënten selecteerden, nu deze bepaalden of al dan niet een voorlichtingsrapport moest worden opgesteld⁸⁵. De professionele reclassering als hulpverlenende instantie achtte zichzelf beter dan justitiële autoriteiten in staat te beoordelen, welke personen baat zouden hebben bij hulpverlening⁸⁶. Aan de

82 Dat is althans de indruk die *Voorkomen en terugdringen* achterlaat.

83 Archief reclasseringsraad Almelo, inv. nr. 8: notulen vergadering van voorzitters en secretarissen van reclasseringsraden, dd. 18-6-1955.

84 C.G. Anderson, 'De reclassering en de vervroeging van het reclasseringscontact', *Proces* (1972) 169-176, p. 169.

85 Inv. nr. 564: brief van de Staatssecretaris van Justitie aan het DOO, dd. 24-12-1976. Besproken in vergadering DOO, dd. 27-1-1977.

86 Uit een in het voorjaar van 1970 te Amsterdam gestart experiment bleek dat OvJ's en reclasserders er vrij uiteenlopende opvattingen op nahielden aangaande de vraag of in bepaalde gevallen voorlichting geïndiceerd was. Een steekproef van 280 zaken bracht aan het licht dat in 169 gevallen overeenstemming bestond tussen officier en reclassering. De reclasseringsambtenaren achtten in 129 gevallen voorlichting op zijn plaats, waar de offi-

andere kant waren beslissingen van officier en rechter-commissaris wellicht anders uitgevallen, als zij op de hoogte waren geweest van de psychische en sociale gesteldheid van de verdachte, alsmede van mogelijk op de cliënt toegesneden alternatieven voor de voorlopige hechtenis. Tenslotte hield het feit dat verdachten pas in een relatief laat stadium met de reclassering te maken kregen, het risico in zich dat zij de reclassering als verlengstuk van justitie zouden beschouwen, wat de opbouw van een hulpverleningsrelatie niet ten goede kwam⁸⁷.

In de jaren zestig was een aanvang gemaakt met een algehele herziening van het Wetboek van Strafvordering van 1926. Veel aandacht werd besteed aan versterking van de positie van de verdachte. De commissie van rapporteurs die zich over het ontwerp voor herziening van de regeling van de voorlopige hechtenis had gebogen, wees de minister er in 1968 op dat bij het nemen van beslissingen over de voorlopige hechtenis, een summier voorlichtingsrapport met enkele essentiële gegevens over de situatie van de verdachte goede diensten zou kunnen bewijzen. Het zou aanbeveling verdienen, een reclasseringsambtenaar tot dit doel beschikbaar te houden. Als bijkomend voordeel - naast betere beslissingen inzake voorlopige hechtenis - werd genoemd dat aan de verdachte reeds in de fase van in verzekeringstelling, steun geboden kon worden⁸⁸. Minister van Justitie A.A.M. van Agt reageerde terughoudend. Hij voelde niets voor versterking van de positie van de reclassering. Niet alleen vreesde hij dat op deze wijze de reclasseringsbijstand aan verdachten zou worden opgedrongen, maar ook dat inschakeling van de reclassering zou leiden tot vertraging in de besluitvorming⁸⁹. Samen met vier anderen diende het PvdA-kamerlid H.J. Roethof twee amendementen in, bedoeld om de reclasseringsraad van in verzekeringstellingen op de hoogte te stellen en de bestaande mogelijkheden van de reclassering tot het verstrekken van informatie een wat meer concrete inhoud te geven⁹⁰. Deze amendementen werden door de minister overgenomen en de artikelen betreffende de vroeghulp werden per 1 januari 1974 van kracht⁹¹. De betreffende bepalingen stelden de reclassering in staat om de reclasserent reeds in de fase van in verzekeringstelling hulp te bieden. De vrij plotselinge opname van de vroeghulp in het Wetboek van Strafvordering verschafte de al bestaande ontwikkeling, gericht op vervroeging van het contact tussen reclassering en verdachte een wettelijke basis⁹².

Met de vroeghulp waren verschillende doelstellingen gediend die zowel van belang waren voor de hulpverlening als voor de strafvervolgning. In eerste instantie kreeg de reclassering de mogelijkheid de verdachte enigszins gerust te stellen. De

cieren dit maar 57 maal nodig vonden. Zie: *Rapport van de begeleidingscommissie inzake aanvragen van voorlichtingsrapporten*, p. 27.

87 Inv. nr. 564: brief van de Staatssecretaris van Justitie aan het DOO, dd. 24-12-1976.

88 Bijl. Handd. TK 1968-1969, kamerstukno. 9994, nr. 7 (voorlopig verslag), p. 6.

89 Bijl. Handd. TK 1972-1973, kamerstukno. 9994, nr. 8 (MvA), p. 6.

90 Bijl. Handd. TK 1972-1973, kamerstukno. 9994, nrs. 15 en 16 (Amendementen van Roethof, Van Schaik, Goudsmit, Geurtsen en Van der Lek, dd. 5-6-1973). Zie ook: handd. TK 1972-1973, 44e t/m 47e vergadering over herziening bepalingen Wetboek van Strafvordering betreffende toevoeging van raadsman, enz, p. 1710-1823.

91 Bij Wet van 26-10-1973, Stb. 506 werden aan het WvSv de vroeghulpbepalingen toegevoegd: artt. 59 lid 5 en 62 lid 4.

92 Inv. nr. 564: brief van Staatssecretaris van Justitie H.J. Zeevalking aan het DOO, dd. 24-12-1976. Besproken in vergadering DOO, dd. 27-1-1977.

reclasseerder bood aan contact op te nemen met familie en werkgever en eventueel noodmaatregelen te treffen ten aanzien van bijvoorbeeld huisgenoten, werkgever of sociale dienst. Op deze manier kon reeds in een vroeg stadium aan de opbouw van een vertrouwensrelatie worden gewerkt. De reclasseringsambtenaar deed van het vroeghulpbezoek kort verslag aan raadsman, reclasseringsraad en officier van justitie. Het idee was dat op basis van het voorlopig rapport dat de reclasseringswerker opstelde, vaker tot schorsing van de hechtenis kon worden besloten⁹³.

De invoering van een wettelijke regeling die reclasseringscontact in een vroege fase van het strafproces mogelijk maakte, kwam voor de reclassering als een verrassing. Mede als gevolg daarvan kwam de ontwikkeling van de vroeghulp niet op alle plaatsen even snel op gang. De bereidheid tot medewerking van de politie was niet overal even groot⁹⁴. Een andere belemmering was het gebrek aan reclasseringspersoneel. Reclasseringswerkers moesten ook buiten kantooruren bereikbaar zijn. Een departementaal onderzoek bracht aan het licht dat er vijf jaar na de invoering nog grote kwaliteitsverschillen tussen de arrondissementen bestonden⁹⁵. Van de oorspronkelijke bedoelingen die met vroeghulp waren gediend, leek voorshands alleen het lenigen van acute nood in de praktijk gerealiseerd te worden. Of de vroeghulp het vervroegde begin van de hulpverlening betekende, bleef afhankelijk van de vraag of een voorlichtingsrapport werd aangevraagd. Aard en omvang van de hulpvraag van de verzekeringsgestelde waren hierbij criteria van ondergeschikt belang. Eén van de meest belangrijke doelstellingen, te weten beïnvloeding van de beslissing over voorlopige hechtenis, werd niet gerealiseerd door de vroeghulp⁹⁶. In het algemeen was de vroeghulpverlener niet in staat overtuigende alternatieven te bieden die een schorsing van de voorlopige hechtenis verantwoord maakten. Dit vond zijn oorzaak voor een deel in het feit dat de criteria om iemand in voorlopige hechtenis te houden al vrij scherp waren gesteld. De slechte bereikbaarheid in het weekend was een ander probleem dat uit het eerste voortvloeide. De vroeghulp werd door de reclasseringswerkers namelijk ervaren als een grote belasting, die om bovengemelde reden weinig rendeerte, zodat men nauwelijks bereid was hieraan de weekendrust te offeren⁹⁷. In verband met het eigensoortige karakter van de vroeghulp ontwikkelde zich binnen de ARV al snel

93 Inv. nr. 654: rapport van de adviescommissie Vroeghulp, VvRI (november 1977); jaarverslag ARV 1976, p. 5-9; jaarverslag ARV 1978-1979, p. 18. Zie ook uitgebreid: Van Haaren, 'Reclassering', 73/1-73/86.

94 Inv. nr. 564: brief van de Staatssecretaris van Justitie aan het DOO, dd. 24-12-1976 aan het DOO.

95 Zo werd in het arrondissement Arnhem alleen vroeghulp verleend in de steden Nijmegen en Arnhem. In Arnhem, Breda, 's-Gravenhage, Maastricht, Utrecht en Roermond was de reclassering in de weekends niet bereikbaar. Niet in alle arrondissementen werden schriftelijke rapporten ingediend. Zie: inv. nr. 565, bijlage bij vergadering DOO, dd. 11-6-1980: brief van A.J.J. Goedemans aan de ARV-directeur, dd. 28-5-1980; ; jaarverslag ARV 1978-1979, p. 18; kritiek in C. Brinkhuizen, 'Vroeghulp: een gemiste kans voor de reclassering', *KRI* (1978) nr. 1, p. 7-8.

96 K. Beljaars, D. Brons, J. Pakkert, 'Selectiever rapporteren en meer alternatieven voor voorlopige hechtenis', *Horizontaal* (1981) nr. 4, p. 6-9 en L. Nuijten-Edelbroek, L.C.M. Tigges, 'Vroeghulp nauwelijks van invloed op voorlopige hechtenis', *Horizontaal* (1981) nr. 6, p. 8-9.

97 Inv. nr. 565: notulen vergadering DOO, dd. 11-6-1980.

een voorkeur voor een gespecialiseerde groep vroeghulpers. Terugdringing van de toepassing van voorlopige hechtenis vereiste onderhandelings talent, inzicht in het beleid van het OM en het vermogen om snel te kunnen handelen. Uiteindelijk kwam alleen in de regio 's-Gravenhage een afzonderlijke werkeenheid, gespecialiseerd in vroeghulp tot stand. In alle overige regio's was men van mening dat vroeghulp niet mocht worden geïsoleerd van het overige reclasseringswerk⁹⁸. De vroeghulp, die met horten en stoten op gang kwam, vormde - samen met de hieronder te bespreken introductie van de alternatieve sanctie - mede de inspiratiebron voor het nieuwe reclasseringsbeleid in de jaren tachtig, dat bestond uit 'voorkomen en terugdringen' van strafrechtelijk optreden.

4.2. Alternatieve sancties

In december 1971 werden drie ijzervlechters, die zich schuldig hadden gemaakt aan zware mishandeling, door de politierechter veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf. Als bijzondere voorwaarde had de rechter, na een verzoek daartoe van de raadsman, bepaald dat zij gedurende een bepaalde periode werkzaamheden verrichten in respectievelijk een verpleeghuis, een sociaal pedagogisch centrum en een revalidatiecentrum⁹⁹. De ijzervlechterszaak gaf aanleiding tot discussie over de eventuele voordelen van het gebruik van de VV in combinatie met de 'werkvoorwaarde'. Voorstanders van deze constructie wezen er op dat tewerkstelling van veroordeelden bij particulieren een afname van stigmatisering en 'criminele infectie' tot gevolg had¹⁰⁰. Ook de Nederlandse Juristenvereniging sprak zich in 1974 in meerderheid uit voor de toepassing van de werkvoorwaarde¹⁰¹. Het begin van de politieke discussie over alternatieve sancties viel samen met het moment dat het aantal gedetineerden in Nederland het historische laagtepunt van 2300 bereikte in 1973. De motieven voor het voorstellen van alternatieven voor vrijheidsstraf zijn dan ook niet zozeer te herleiden tot een pragmatische oplossing voor knellende productieproblemen van het gevangeniswezen, maar moeten veeleer gezien worden in het licht van het milde strafrechtelijk klimaat van de eerste helft van de jaren zeventig. Tezelfdertijd werden immers discussies gevoerd over depenalisering, het gevaar van klassejustitie en de problemen van stigmatisering. Singer-Dekker geeft aan dat de alternatieve sanctie aanvankelijk onder druk van de volksvertegenwoordiging in studie genomen werd als middel om klassejustitie tegen te gaan, dat wil zeggen te voorkomen dat personen die geldboetes niet konden betalen, alsnog een

98 Jaarverslag ARV 1980, p. 29-30.

99 W.H.A. Jonkers, 'Gedwongen tewerkstelling als sanctie? Naar aanleiding van de Arnhemse strafzaak', *Proces* (1972) 149-155, p. 149-150. In de 'Ijzervlechterszaak' is een aantal arresten geweest. De vragen hoe de werkvoorwaarde zich verhield tot de limitatief opgesomde hoofdstraffen en of er sprake was van ontoelaatbare dwangarbeid, zijn echter niet bij de Hoge Raad aan de orde geweest. Zie: HR 2-10-1973, NJ 1974, 23 (nietige dagvaarding), Hof Den Bosch 16-1-1974, NJ 1974, 229 (werkvoorwaarde niet vrijwillig) en HR 22-10-1974, NJ 1975, 39 (strafkeuze Hof moet worden geëerbiedigd).

100 Jonkers, 'Gedwongen tewerkstelling', p. 154.

101 H. Singer-Dekker, *Dienstverlening* (Arnhem 1984), p. 36.

vrijheidsstraf moesten ondergaan¹⁰². Mede als gevolg van ontstane capaciteitsproblemen in het gevangeniswezen raakte na verschijning van het onderzoeksrapport in 1978 de discussie rond invoering van alternatieve afdoeningsmodaliteiten in een stroomversnelling¹⁰³. De geloofwaardigheid van het strafrecht kwam onder toenemende druk te staan, doordat het gebrek aan celcapaciteit tot gevolg had dat veroordeelden vaak lang moesten wachten voordat zij hun straf konden uitzitten. Het cellentekort resulteerde bovendien in overwerk en hoger ziekteverzuim van het gevangenispersoneel. Zodoende kwam van de mooie wettelijke plicht, de detentie mede dienstbaar te laten zijn aan de terugkeer van de delinquent in de samenleving, steeds minder terecht¹⁰⁴. Oorspronkelijk was het de bedoeling, de gevangenisstraf vooral om humanitaire redenen terug te dringen. Later, naarmate de verwerkingsproblemen van het strafrechtelijk bedrijf groeiden, werden alternatieve sancties vooral gezien als een instrument waarmee de capaciteitsproblemen gedeeltelijk ondervangen konden worden¹⁰⁵. De oorspronkelijke humaniseringsdoelstelling werd rechts gepasseerd door de zich veranderende omstandigheden. In een reactie op de gerezen problemen ging de alternatieve sanctie fungeren als compromis tussen pragmatisme en idealisme¹⁰⁶.

Binnen de reclassering ontstond discussie over de vraag of zij betrokken wilde worden bij de ontwikkeling van alternatieven. Eenvoudig gesteld lag het voor de hand dat de reclassering zich met executie van alternatieve sancties zou gaan bezighouden. Immers: vrijheidsstraf was een instrument dat schade aan het individu aanrichtte en het onwelzijn van de justitiabele vergrootte¹⁰⁷. Voor de reclassering was die bemoeienis destijds echter niet vanzelfsprekend. Het was moeilijk voorstelbaar dat een welzijnsorganisatie, die bovendien nog steeds verwickeld was in een emancipatieproces ten opzichte van de strafrechtspleging, zou gaan fungeren als verlengstuk van de strafrechtspleging door de rol van strafexecutant op zich te nemen. Toch werd de reclassering door het Ministerie van Justitie gedwongen zich hierover te beraden¹⁰⁸. In de verwarring rond de identiteit werd de reclassering voor een zeer lastig probleem geplaatst. Onder de reclasseringswerkers leefde de angst dat de reclassering door haar betrokkenheid bij alternatieve sancties, dezelfde

102 Singer-Dekker, *Dienstverlening*, p. 39-40. Wanneer de rechter namelijk, lettend op de draagkracht van de veroordeelde, een zeer lage boete zou opleggen, zou de proportionaliteit tussen daad en sanctie verloren gaan. Dit zou zich niet verdragen met de doelstelling van generale preventie. Ten aanzien van de minst draagkrachtigen zou de rechter dus min of meer gedwongen zijn te kiezen voor een vrijheidsstraf. Een oplossing voor deze ongewenste consequentie werd verwacht van introductie van de werkstraf.

103 *Dienstverlening. Interimrapport van de Commissie Alternatieve Strafrechtelijke Sancties* ('s-Gravenhage 1978).

104 Singer-Dekker, *Dienstverlening*, p. 40-41.

105 *Ibidem*, p. 42.

106 J.P. Heinrich, 'Doelstellingen van alternatieve sancties in de jaren negentig' *Sancties* (1994) 29-40, p. 36.

107 J.W. Fokkens, P.N. van der Kruijs, 'Wie voert de Community Service Order uit?' *Proces* (1975) 153-161.

108 Zie paragraaf 1 van dit hoofdstuk.

rol zou krijgen als het gevangeniswezen bij de vrijheidsstraf had¹⁰⁹. Gevreesd werd dat alternatieve sancties een averechts effect zouden hebben, nu de Nederlandse rechter niet snel overging tot oplegging van de vrijheidsstraf. Bijgevolg zou van de komst van een nieuwe sanctie al snel een aanzuigende werking kunnen uitgaan¹¹⁰.

De meningen binnen de reclassering waren verdeeld, al stond min of meer op voorhand vast dat de reclassering geen pure gedragscontroleur wilde worden. Een combinatie van begeleiding en controle was wel aanvaardbaar¹¹¹. Deze cocktail kwam in de praktijk ook al voor en het was duidelijk dat volledige vrijheid in de hulpverleningsrelatie een fictie was. De reclassering verbond aan haar eventuele betrokkenheid bij alternatieve sancties de voorwaarde dat zij niet in een toezichthoudende rol gedwongen zou worden:

'Dienstverlening is primair een tussen verdachte en Openbaar Ministerie overeengekomen (bij uitstel van vonniswijzing door de rechtbank toegestane) zaak, waarbij de verantwoordelijkheid voor het afloopbericht in beginsel berust bij de verdachte'¹¹².

Voor de reclassering was een belangrijk gegeven dat de alternatieve sanctie een meer zinvol en minder schadelijk alternatief was voor bestaande straffen en maatregelen. De reclassering was bereid te adviseren bij de toepassing van alternatieve sancties, bijvoorbeeld als onderdeel van de voorlichtingsrapportage. Daarnaast zou de reclassering kunnen helpen bij de voorbereiding van alternatieve sancties. Ook begeleiding van de justitiabele gedurende de uitvoering zou de reclassering willen doen. Controle op nakoming werd in eerste instantie ondubbelzinnig afgewezen. De reclassering kon niet worden beschouwd als een instituut van strafexecutie dat controleert of een sanctie al dan niet wordt nagekomen. Enigszins gewrongen doet de constructie aan, waarmee de controletaak vervolgens via de achterdeur toch werd binnengehaald¹¹³. Controle werd namelijk wel acceptabel geacht wanneer tot uitgangspunt werd genomen dat er sprake was van een overeenkomst tussen drie partijen, te weten de justitiabele, justitie en de reclassering. Krachtens de overeenkomst was de reclassering gehouden de cliënt te begeleiden. Ook was contractueel vastgelegd dat de reclassering eventuele 'wanprestatie' van de zijde van de cliënt zou melden aan de justitiële instanties:

109 De indruk bestond dat de overheid de reclassering vooral als controleur van de tenuitvoerlegging zag. Deze positie werd door de reclassering als onaanvaardbaar afgewezen. Zie: inv. nr. 672: reactie van de VvRI op de MvT op justitiebegroting 1977, dd. 14-10-1976.

110 Inv. nr. 565: reactie op het rapport van de commissie-Van Andel over de dienstverlening, dd. 12-6-1979; bijlage bij vergadering DOO, dd. 16-8-1979.

111 SR-CRS, bijlage bij 77e SR-vergadering, dd. 26-10-1976: ARV-notitie 'De rol van de reclassering bij de uitvoering van alternatieve sancties', dd. 29-9-1976.

112 Jaarverslag ARV 1980, p. 30-32.

113 Zie ook: D.W. Steenhuis, 'Reclassering en Openbaar Ministerie. Een hulpverleningsrelatie', *Justitiële Verkenningen* (1994) nr. 4 21-27, p. 23, die over de visie van het OM op de reclassering in de jaren zeventig stelt: 'Tenslotte sprak het OM met enig *dédain* over de reclassering die om den brode de eerst aangehangen principes had verkwanseld, de controle op dienstverlening als 'reclasseringsarbeid' accepteerde, zulks in strijd met de destijds heersende ideologie'.

'Dit houdt zeker een vorm van controle in, maar is niet oneerlijk tegenover de cliënt, omdat hij van deze mogelijkheid op de hoogte was'¹¹⁴.

Een combinatie van begeleidende en controlerende taken werd onder bepaalde omstandigheden aanvaardbaar geacht. Via deze nogal gekunstelde constructie was de reclassering bereid, de justitiële instanties te informeren over de gang van zaken bij de uitvoering van alternatieve sancties¹¹⁵.

Experimenten met alternatieve sancties

Nadat de uitkomst van de doelstellingendiscussie was geweest dat de reclassering in principe bereid was tot medewerking aan alternatieve sancties, kon een voorbereidingsgroep beginnen met het opzetten van experimenten. Inmiddels hadden ook het OM en de zittende magistratuur zich tot medewerking bereid verklaard¹¹⁶. Begin 1981 startte het dienstverleningsexperiment in de door de voorbereidingsgroep aangewezen proefarrondissementen. Een belangrijke taak van de reclassering was het zoeken naar geschikte projecten. Dienstverleners kregen hulp en steun bij uitvoering van hun straf. Bij eventuele problemen zocht de reclassering naar oplossingen. Waren deze niet voorhanden, dan werd contact opgenomen met het OM (of de rechter). Het uitgangspunt voor tussentijdse of afsluitende rapportage was het feit dat de dienstverlening een overeenkomst was tussen de justitiabele en de betrokken justitiële autoriteit (rechter of OM). De belangenafweging die aan eventuele rapportage voorafging, moest in het concrete geval door de reclasseringsmaatschappelijk werker worden gemaakt¹¹⁷.

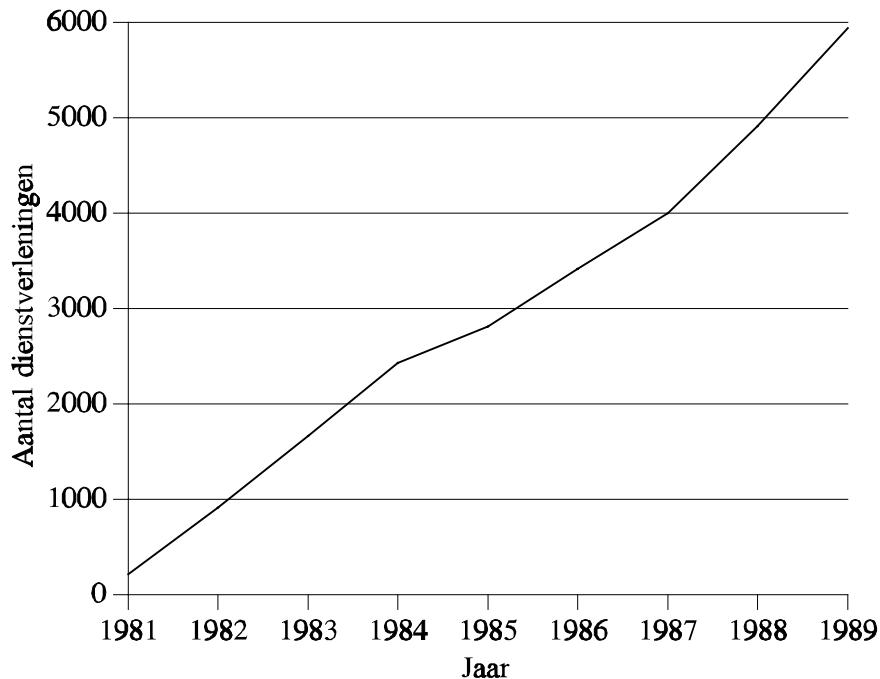
114 Discussienota concretisering doelstelling, dd. 8-12-1976, ten behoeve van medewerkers en leden van de ARV en inv. nr. 1646: notulen 20e algemene vergadering ARV, dd. 18-12-1980. Vlak voordat de experimenten van start gingen ontstond nog enige commotie rond de 'controletaak' van de reclassering. Dotinga, suste de gemoederen met een argumentatie die overeenkomsten vertoont met de gedachtenwisseling uit 1914 rond de taken van de reclassering bij de voorwaardelijke veroordeling. Zijn stelling was dat als de dienstverlening niet goed liep en een oplossing niet binnen het project gevonden kon worden, het risico bestond dat de officier alsnog tot verdere vervolging overging. In dat geval moest in overleg met het OM naar andere oplossingen gezocht worden. Hulpverlening van de kant van de reclassering kon dus ook rapportage en bijgevolg controle inhouden.

115 Inv. nr. 1646: brief van de Regio Noord aan de algemene vergadering, leden en werknemers van de ARV, dd. 3-11-1980 en notulen van de 20e algemene vergadering ARV, dd. 18-12-1980. Vlak voor het begin van de experimenten werd de kwestie rond de nieuwe rol van de reclassering als mede-executant van straffen nog eens op de agenda geplaatst, door de Regio Noord. In een brief aan alle werknemers van de ARV, wees deze regio erop: 'Wil de reclassering als hulpverleningsinstantie geloofwaardig zijn, dan zal ze iedere verantwoordelijkheid voor strafexecutie van de hand moeten wijzen'. Een meerderheid van de algemene vergadering wilde echter niet terugkomen op eerder, tijdens de doelstellingsdiscussie genomen besluiten.

116 Jaarverslag VvRI 1979, p. 3; inv. nr. 565, bijlage bij vergadering DOO, dd. 16-8-1979: reactie van VvRI op departementaal rapport dienstverlening, dd. 12-6-1979 en inv. nr. 1759: notulen vergadering van voorzitters van reclasseringsraden, dd. 9-10-1981.

117 Inv. nr. 565, bijlage bij vergadering DOO, dd. 18-12-1980: brief van S.-G. L. Oranje aan de hoofdofficieren van justitie, de reclasseringsraden en de instellingen, dd. 10-11-1980. De aangewezen proefarrondissementen waren: Alkmaar, Almelo, Assen, Breda, Groningen, Haarlem, 's-Hertogenbosch en Zutphen. Andere arrondissementen mochten desgewenst

Figuur 6.2: Aantal uitgevoerde dienstverleningen voor inwerkingtreding van de wettelijke regeling



In juli 1984 rapporteerden de voorbereidingsgroep en het WODC dat de dienstverlening in ongeveer negentig procent van de gevallen een gunstig verloop had. In grofweg vijf procent van de gevallen waren er goede redenen voor mislukking en in de resterende vijf procent moest alsnog een vonnis worden gewezen. Op basis van deze resultaten durfde het WODC een positief advies tot definitieve invoering van de dienstverlening te geven¹¹⁸. De reclassering verklaarde zich bereid tot medewerking aan de organisatie en realisering van alternatieve sancties. Binnen de reclassering werd gewerkt met een systeem waarin hulpverlening aan cliënten en controle op de dienstverlening van elkaar gescheiden bleven. Doordat de organisatie van de dienstverlening was ondergebracht in een apart onderdeel van de reclassering, bestond er tegen tussentijdse rapportage over het verloop van de dienstverlening geen bezwaar¹¹⁹. Voordat de dienstverlening bij wet was geregeld, werd er in de praktijk al druk 'geëxperimenteerd', zo wordt duidelijk uit figuur 6.2.

experimenteren met dienstverlening.

118 Jaarverslag VvRI 1983-1984, p. 4. Op 1 december 1989 trad de Wet onbetaalde arbeid ten algemene nutte (Wet van 25-10-1989, Stb. 482), in werking.

119 Inv. nr. 567: brief van VvRI-voorzitter J. Schepel aan de Minister van Justitie, dd. 15-10-1984 en brief van DOO-voorzitter N.C. van Zelst aan de Minister van Justitie, dd. 31-1-1986.

Na aanvankelijke terughoudendheid ten aanzien van de betrokkenheid bij de dienstverlening, sloeg de stemming binnen de reclassering om in enthousiasme. De eerste uiting van die omslag is terug te vinden in de eerder besproken nota *Voorkomen en Terugdringen*. De omslag werd veroorzaakt door een stijgende criminaliteit en een zich - daardoor - verhardend strafklimaat. Binnen de reclassering kreeg men daarbij de indruk dat noch strafrecht noch hulpverlening voldoende in staat waren conflicten tussen justitiabelen en samenleving naar tevredenheid te beslechten.

Op zoek naar iets nieuws, kwam de reclassering met alternatieven als schaderegeling, conflictregeling en dienstverlening¹²⁰. Gewezen werd op de voordelen van de alternatieven. Een terughoudender inzet van het strafrecht was goedkoper voor de samenleving en berokkende bovendien minder schade aan justitiabelen. In de brochure *"Anders Afdoen": goedkoop alternatief voor vrijheidsstraf*, werden deze voordelen in 1983 aangehaald, als argumenten tegen dreigende bezuinigingen op reclassering¹²¹. Net als eerder, gedurende de economische crisis in de jaren dertig, werd gesteld dat bezuiniging op reclassering automatisch leidde tot hogere uitgaven voor het gevangeniswezen. In het kielzog van de noodzaak tot bezuinigingen en toename van de criminaliteit wees de reclassering de politiek erop dat de keuze aan haar was: de reclassering had vroeghulp en alternatieve sancties te bieden, tegenover de duurdere vrijheidsstraf¹²².

120 De onderkenning van de beperkte waarde van zowel strafrecht als hulpverlening heeft aan de basis gestaan van de herintegratie van de reclassering in de strafrechtspleging, die mede werd mogelijk gemaakt doordat er nieuwe soorten straffen werden ontwikkeld, die vergeldings-, maar ook pedagogische elementen in zich hadden.

121 *"Anders afdoen": goedkoop alternatief voor vrijheidsstraf*, VvRI 17-1-1983. In de brochure werd aangegeven dat de reclassering zelf zocht naar mogelijkheden tot besparing, door een federatieve samenwerking tussen ARV en Leger des Heils tot stand te brengen. Op deze manier zou niet in het reclasserings-takenpakket hoeven te worden gesnoeid.

122 'Bezuinigingen komen vereniging ongelegen. Reclassering slaat nieuwe weg in', *De Volkskrant* 6-3-1982.