

# **Verslag van het ingevolge artikel 5, sub d, sub 2 Archiefbesluit 1995, gevoerde driehoeksoverleg tussen het Ministerie van Justitie, de Stichting Reclassering Nederland en de Rijksarchiefdienst met betrekking tot de selectielijst, zoals bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het Archiefbesluit 1995, van archiefbescheiden van de overheidsorganen op het beleidsterrein reclassering in de periode 1945-1999.**

*Drs. P.R. te Slaa/Den Haag, 14 november 2000*

## **Inleiding**

Dit document is een selectielijst als bedoeld in artikel 2, eerste lid van het *Archiefbesluit 1995* (Stb. 1995, 671). De lijst heeft de vorm van een Basisselectiedocument (BSD). Een BSD bestaat voor het grootste deel uit een lijst van handelingen. In een BSD wordt op grond van een aantal selectiecriteria aan elke handeling een waardering gegeven, die neerkomt op een selectiebeslissing met betrekking tot de bescheiden die de neerslag van de handeling vormen (B = te bewaren; V = te vernietigen).

Het BSD fungeert als vervanging van een bestaande vernietigingslijst en deels als nieuw selectie-instrument. De bestaande vernietigingslijst is de *Lijst van voor vernietiging in aanmerking komende stukken voor het Ministerie van Justitie*. Deze lijst is vastgesteld bij een gemeenschappelijke beschikking van de Ministers van Justitie en van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen d.d. 8 september 1956, afd. A.Z./P&A, nr. 336/056 en 6 oktober 1956, afd. O.K.N., nr. 29361. Sindsdien is deze vernietigingslijst verschillende malen gewijzigd. Met de vaststelling van het BSD kan de bestaande vernietigingslijst worden ingetrokken voor zover deze betrekking heeft op het onderdeel reclassering.

## **Het beleidsterrein reclassering**

De algemene taakstelling van het ministerie van Justitie is het vergroten en handhaven van de veiligheid in de samenleving. De doelstelling van de overheid op het beleidsterrein reclassering is het reclasseren (letterlijk het maatschappelijk her-integreren) van mensen die met Justitie in aanraking zijn geweest. Door middel van resocialisatie van de justitiabele moet recidive (het opnieuw begaan van een misdrijf) worden voorkomen.

De voornaamste actor op het beleidsterrein reclassering is de Minister van Justitie. Hij stelt middels wet- en regelgeving de hoofdlijnen van het reclasseringsbeleid vast en controleert de uitvoering daarvan. Daarnaast verstrekt de Minister subsidie aan de door hem erkende particuliere instelling(en) belast met de uitvoering van reclasseringswerkzaamheden.

Bij de uitvoering van reclasseringswerk heeft het primaat altijd bij het particuliere initiatief gelegen. Met de invoering van Reclasseringsregeling 1910 kreeg het reclasseringswerk een wettelijk fundament en de overheid (middels het subsidiestelsel) een instrument om het werk van de reclassering te controleren.

Aanvankelijk streefde de Minister van Justitie welbewust naar pluformiteit binnen de particuliere reclassering. Vooral na WO II heeft de overheid echter maatregelen genomen om de ontstane wildgroei van allerlei privaatrechtelijke instellingen tegen te gaan. Deze maatregelen gingen niet slechts de organisatorische verboddeling tegen, maar leidden eveneens tot een professionalisering van de reclassering.

Binnen de reclassering zelf vond vanaf de jaren zestig een doelstellingendiscussie plaats, waarbij de vraag was of reclassering in eerste instantie als een vorm van maatschappelijk werk dan wel als orgaan van strafrechtspleging diende te worden beschouwd. Hulpverlening aan de cliënten en dienstverlening aan Justitie werden daarbij steeds meer als onverenigbare antipoden voorgesteld. Ook de vraag in de jaren zeventig of de reclassering als strafexecutant betrokken moest zijn bij de uitvoering van taakstraffen, werd door dit debat overschaduwd. Het departement hield zich aanvankelijk afzijdig van de doelstellingendiscussie.

De houding van de overheid tegenover de particuliere reclassering in de jaren tachtig en negentig werd gekenmerkt door de noodzaak tot bezuinigingen en de veranderende tijdgeest (het no-nonsense denken). Het

departement ging het als haar taak zien om het functioneren van het particuliere initiatief te sturen door meer planmatige beleidsvoorbereidingen. In de praktijk betekende dit doorgaans minder subsidie en meer overheidscontrole op de besteding.

Onder invloed van de tijdgeest vond binnen de reclassering zelf in de jaren negentig een cultuuromslag plaats. Zij begon zich zakelijker op te stellen, waarbij de welzijnscultuur werd vervangen door een bedrijfsmatige cultuur. Daarnaast wilde de reclassering haar positie als onderdeel van de strafrechtspleging (her)bevestigen. Haar tegenspeelfunctie was ten gevolge van de taakstraffen (een synthese van straffen en helpen) minder van belang geworden. De betrokkenheid van de reclassering bij taakstraffen (sinds 1991 bij AMVB tot één van haar kerntaken verklaard) herstelde het fundament van de reclassering.

Het departementale streven naar een grotere organisatorische eenheid binnen de reclassering vond haar voorlopige voltooiing met de *Reclasseringsregeling 1995* (Stb. 1994, 875). In deze AMVB koos de Minister van Justitie ervoor om alle reclasseringswerkzaamheden te laten uitvoeren onder de verantwoordelijkheid van één landelijke, privaatrechtelijke organisatie: de Stichting Reclassering Nederland. Eén van de voornaamste werkzaamheden van deze stichting is het ontwikkelen van penitentiaire programma's en het begeleiden bij de uitvoering hiervan. Deze taken van de reclassering zijn vastgelegd in de *Penitentiaire Beginselenwet* (Stb. 1998, 439).

De afbakening van het beleidsterrein die is gehanteerd bij het onderzoek staat verantwoord in § 1.3 van PIVOT-rapport nr. 87, *Reclassering. Een institutioneel onderzoek naar het beleidsterrein reclassering 1948-1999* ('s-Gravenhage, 2000).

## Reikwijdte van het BSD

Op het beleidsterrein reclassering zijn de volgende overheidsorganen actief (geweest):

Minister van Justitie  
Centraal College voor de Reclassering (opgeheven in 1953)  
Algemene Raad voor de Psychopatenzorg (opgeheven in 1953)  
Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing (secties reclassering en TBS)  
Reclasseringsraden (opgeheven in 1986)  
Reclasseringscommissies (opgeheven in 1970)  
Stichting Reclassering Nederland  
Directeur van penitentiaire inrichting  
Rechterlijke macht

Over een aantal van de hier genoemde actoren dienen de volgende aanvullende opmerkingen te worden gemaakt:

- Zowel de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing in zijn geheel als de afzonderlijke secties kunnen als actor optreden. Op het beleidsterrein reclassering zijn de secties reclassering en TBS van de Raad actief.
- Krachtens de *Reclasseringsregeling 1995* (Stb. 1994, 875) is de Stichting Reclassering Nederland (SRN) ingesteld. Sindsdien worden alle reclasseringswerkzaamheden in ons land onder de verantwoordelijkheid van deze privaatrechtelijke organisatie uitgevoerd. De *Reclasseringsregeling 1995* (Stb. 1994, 875) kent aan de SRN de bevoegdheid toe om instellingen te erkennen die reclasseringswerkzaamheden verrichten op een bijzondere wijze of ten behoeve van een bijzondere categorie van personen. Tevens is de SRN krachtens de voornoemde regeling bevoegd om reclasseringswerkers te erkennen. Slechts voor wat deze twee handelingen betreft is de SRN bekleed met openbaar gezag en valt zij onder de *Archiefwet* (Stb. 1995, 276). Beide handelingen zijn daarom opgenomen in het RIO en het BSD.
- De handelingen die de rechterlijke macht verricht op het beleidsterrein reclassering zijn niet opgenomen in het RIO en BSD. Vanuit de rechterlijke organisatie heeft men er voor gekozen om een organisatiegerichte selectielijst op te stellen. Om overlappings in de selectie van archieven te voorkomen is er daarom voor gekozen om geen handelingen van de rechterlijke macht op te nemen.

In het ontwerp-BSD zijn alle opgenomen handelingen van een waarderingsvoorstel voorzien. Het selectiedocument wordt in zijn geheel ter vaststelling aangeboden.

## Belangen ex art. 2, sub c en d van het Archiefbesluit 1995

### I Archiefbescheiden als bestanddeel van het culturele erfgoed

Als uitgangspunt van het overleg gold de selectiedoelstelling van de Rijksarchiefdienst. Deze is erop gericht dat de belangrijkste bronnen van de Nederlandse samenleving en cultuur veilig worden gesteld voor blijvende bewaring. Met het te bewaren materiaal moet het mogelijk zijn om een reconstructie te maken van de hoofdlijnen van het handelen van de rijksoverheid ten opzichte van haar omgeving.

Om de selectiedoelstelling te realiseren worden zes selectiecriteria gebruikt om tot een waardering te komen:

ALGEMENE SELECTIECRITERIA	
Handelingen die worden gewaardeerd met een B (= bewaren)	
<i>Algemeen selectie criterium</i>	<i>Toelichting</i>
<i>1. Handelingen die betrekking hebben op voorbereiding en bepaling van beleid op hoofdlijnen</i>	Hieronder wordt verstaan agendavorming, het analyseren van informatie, het formuleren van adviezen met het oog op toekomstig beleid, het ontwerpen van beleid of het plannen van dat beleid, alsmede het nemen van beslissingen over de inhoud van beleid en terugkoppeling van beleid. Dit omvat het kiezen en specificeren van de doeleinden en de instrumenten.
<i>2. Handelingen die betrekking hebben op evaluatie van beleid op hoofdlijnen</i>	Hieronder wordt verstaan het beschrijven en beoordelen van de inhoud, het proces of de effecten van beleid. Hieruit worden niet perse consequenties getrokken zoals bij terugkoppeling van beleid.
<i>3. Handelingen die betrekking hebben verantwoordings van beleid op hoofdlijnen aan andere actoren</i>	Hieronder valt tevens het uitbrengen van verslag over beleid op hoofdlijnen aan andere actoren of ter publicatie.
<i>4. Handelingen die betrekking hebben op (her)inrichting van organisaties belast met beleid op hoofdlijnen</i>	Hieronder wordt verstaan het instellen, wijzigen of opheffen van organen, organisaties of onderdelen daarvan.
<i>5. Handelingen die bepalend zijn voor de wijze waarop beleidsuitvoering op hoofdlijnen plaatsvindt</i>	Onder beleidsuitvoering wordt verstaan het toepassen van instrumenten om de gekozen doeleinden te bereiken.
<i>6. Handelingen die betrekking hebben op beleidsuitvoering op hoofdlijnen en direct zijn gerelateerd aan of direct voortvloeien uit voor het Koninkrijk der Nederlanden bijzondere tijdsomstandigheden en incidenten</i>	Bijvoorbeeld in het geval de ministeriële verantwoordelijkheid is opgeheven en/of wanneer er sprake is van oorlogstoestand, staat van beleg of toepassing van noodwetgeving.

### II Belangen van de te bewaren archiefbescheiden voor het historisch onderzoek

In het driehoeksoverleg heeft de vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris de belangen van het historisch onderzoek behartigd. Op verzoek van deze vertegenwoordiger hebben ook de overige deelnemers hun

gedachten laten gaan over de vraag op welke wijze het belang van de bescheiden voor later historisch onderzoek in de selectielijst tot uiting zou moeten worden gebracht.

Bij het driehoeksoverleg is tevens de mening gevraagd van dr. mr. J.P. Heinrich. Hij is materiedeskundige op het gebied reclassering en vertegenwoordigde als zodanig het Koninklijk Nederlands Historisch Genootschap. Zijn bijdragen werden door de overige deelnemers aan het overleg zeer op prijs gesteld.

NB In een eerder stadium heeft dr. mr. J.P. Heinrich de concept-versie van het RIO kritisch bestudeerd en van kanttekeningen voorzien. Daarnaast heeft de samensteller van het RIO en BSD uitvoerig gebruik gemaakt van Heinrichs dissertatie *Particuliere reclassering en overheid in Nederland sinds 1823* (Gouda, 1995).

### **III Belangen van archiefbescheiden voor de recht- en bewijszoekende burger en voor overheidsorganen**

Bij de handelingen die zijn gewaardeerd met een V, is de vernietigingstermijn vastgesteld met oog op de belangen van de recht- en bewijszoekende burger en de bedrijfsvoering. De beoordeling en vaststelling van de minimale termijnen zijn geschied door deskundigen van het departement van Justitie (inclusief haar agentschap Dienst Justitiële Inrichtingen) en de Stichting Reclassering Nederland. De vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris heeft zich ervan vergewist dat zij gezien hun inbreng en functie inderdaad gelden als deskundigen op dit terrein.

### **Totstandkoming van het BSD**

Het ontwerp-BSD is gebaseerd op het institutioneel onderzoek dat bij het ministerie van Justitie is verricht door drs. P.R. te Slaa in de periode 1998-1999. Het onderzoek resulteerde in PIVOT-rapport nr. 87, *Reclassering. Een institutioneel onderzoek naar het beleidsterrein reclassering 1948-1999* ('s-Gravenhage, 2000).

Op basis van het RIO is door drs. P.R. te Slaa in januari 2000 het ontwerp-BSD opgesteld. In dit ontwerp-BSD zijn geen wijzingen doorgevoerd ten aanzien van de in het RIO geformuleerde handelingen. Het ontwerp -BSD is in het voorjaar van 2000 bij de verschillende zorgdragers uitgezet.

### **Driehoeksoverleg**

Aan het driehoeksoverleg is deelgenomen door de volgende personen:

Namens de Algemene Rijksarchivaris:

- Dhr. drs. P.R. te Slaa

Namens het ministerie van Justitie nam als deskundige ten aanzien van de nog niet naar een archiefbewaarplaats overgebrachte archiefbescheiden deel aan het overleg:

- Dhr. W. Küller (projectleider PIVOT en medewerker van het Stafbureau archiefbeleid Directie Bedrijfsvoering en Ondersteuning Bestuursdepartement)

Namens het ministerie van Justitie en de Stichting Reclassering Nederland namen als deskundigen ten aanzien van de organisatie en taken van de desbetreffende overheidsorganen deel aan het overleg:

- Dhr. J.P.J. van den Broek (hoofd Bureau Management Ondersteuning van de Dienst Justitiële Inrichtingen)
- Mevr. mr. J.B.A. Hustinx (juridisch medewerker van de Dienst Justitiële Inrichtingen)

- Mevr. mr. E.E.M. Begheijn (beleidsmedewerker reclassering van het Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties op het ministerie van Justitie)
- Dhr. C.J. van Kooten (medewerker planning & control van het Directoraat-Generaal Preventie, Jeugd en Sancties op het ministerie van Justitie)
- Dhr. mr. J.L. Sierkstra (bedrijfsjurist van de Stichting Reclassering Nederland)

Als klankbord het Koninklijk Nederlands Historisch Genootschap trad op:

- Dhr. mr. dr. J.P. Heinrich

Tussen de vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris en de verschillende deelnemers aan het driehoeksoverleg is uitvoerig schriftelijk en telefonisch overleg geweest. Daarnaast heeft de vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris met mevr. mr. E.E.M. Begheijn en dhr. C.J. van Kooten op het ministerie van Justitie overleg gevoerd op 17 augustus 2000. Met dhr. W. Küller heeft de vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris op 13 april en 18 augustus 2000 overleg gevoerd op het ministerie van Justitie.

De materiedeskundige van het KNHG had reeds op 26 juni 2000 een uitvoerige schriftelijke reactie gegeven op de voorgestelde selectielijst (zie bijlage). Met hem heeft de vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris op 19 augustus 2000 een laatste onderhoud gehad.

#### **Handeling 10**

De vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie stellen voor om handeling 10 met B2 te waarderen, aangezien een dergelijk onderzoek plaats kan vinden in het kader van de evaluatie van het gevoerde beleid. De vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris en de materiedeskundige van het KNHG verklaren zich beiden hiermee akkoord.

#### **Handelingen 68 en 71**

De materiedeskundige van het KNHG stelt voor om deze handelingen eventueel met een B te waarderen. Hij merkt hierbij op dat deze opmerking tentatief is omdat hij weet dat de rol van de reclasseringsraden binnen het geheel van de reclasseringsorganisatie (en zeker wat betreft de beleidsvoorbereiding) steeds beperkt is geweest. Bovendien, zo merkt de materiedeskundige van het KNHG aanvullend op, kan de ontwikkeling van het reclasseringstoezicht zonder problemen worden gereconstrueerd aan de hand van de in het Rijksarchief in Noord-Brabant bewaarde archieven van particuliere reclasseringsinstellingen. Het historisch belang is hier dus niet in het geding.

De vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris stelt dat handeling 68 zeer breed is en veelal betrekking heeft op individuele cliënten waarmee de instellingen en autoriteiten te maken hebben. Wanneer het handelt om adviezen die betrekking hebben op beleidsmatige aspecten van deze organen, zullen deze ook in de jaarverslagen, te vinden zijn (handeling 65). Dit geldt voor zowel de actor reclasseringsraad als reclasseringscommissie.

In overleg is ervoor gekozen om hier de oorspronkelijke waardering te handhaven. De vertegenwoordiger van het KNHG kon hiermee volkomen instemmen.

#### **Handeling 76**

De vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie stellen voor om handeling 76 te waarderen met een B. Na overleg wordt evenwel besloten om de voornoemde handeling niet met een B te waarderen. De handeling heeft betrekking op de uitvoering van reclasseringswerkzaamheden. De neerslag van de handeling is niet noodzakelijk om de hoofdlijnen van het overheids handelen te reconstrueren. Wanneer het takenpakket van de overheidsorganen in kwestie aan verandering onderhevig is, zal dat ongetwijfeld zijn weerslag hebben in de jaarverslagen, die wel worden bewaard (handeling 65).

#### **Handeling 83**

Zowel de vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie als de vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris zijn van mening dat deze handeling met een B moet worden gewaardeerd. Het betreft hier namelijk een handeling die betrekking heeft op de herinrichting van een overheidsorganisatie op het beleidsterrein reclassering. Het waarderingsvoorstel voor deze handeling wordt gewijzigd in B4.

### **Handeling 90, 91, 92 en 93**

De materiedeskundige van het KNHG stelt voor om handeling 90 met B5 te waarderen. De financiële relatie tussen de particuliere reclassering en de rijksoverheid is een belangrijke bron voor de reconstructie van de beleidsvoorbereiding en –uitvoering. Subsidiëring is een belangrijk sturinginstrument, waarmee de overheid richting probeert te geven aan het reclasseringswerk. Met name de besluiten die worden genomen in het kader van de financiering van de reclassering, zijn maatgevend voor de (ontwikkeling van de) bij de overheid levende zienswijze met betrekking tot de beleidsvoorbereiding en de -uitvoering op het terrein van de reclassering. Alhoewel deze handelwijze in de *Reclasseringsregeling 1995* (Stb. 1994, 875) is geformaliseerd, vond deze manier van sturing feitelijk al veel langer plaats, dat wil zeggen ook onder de figuur van *Reclasseringregeling 1947* (Stb. 1947, 423) respectievelijk de *Reclasseringregeling 1970* (Stb. 1969, 598) en de *Reclasseringregeling 1986* (Stb. 1986, 1). Ook de adviezen van het Centraal College voor de Reclassering en de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing met betrekking tot de (voorbereiding van) subsidiebesluiten kunnen mede maatgevend zijn geweest voor de ontwikkeling van het reclasseringsbeleid van de rijksoverheid.

Gelet op de bovengenoemde argumentatie stelt de materiedeskundige van het KNHG voor om de handelingen 91, 93, 102, 129, 130 en 180 eveneens met B5 te waarderen. De overige deelnemers van het driehoeksoverleg verklaren zich hiermee akkoord.

### **Handeling 121**

De vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie stellen voor om deze handeling met een B te waarderen. De vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris betoogt dat de betreffende informatie eveneens terug te vinden is onder de handelingen die betrekking hebben op subsidiëtoekenning aan de reclasseringsstichtingen en de NFR (nr. 129 en 130). Ook onder de handelingen inzake het jaarlijkse inspectieplan (nr. 119) en het verslag over de verrichte inspectiewerkzaamheden (nr. 120) zal deze informatie worden aangetroffen. Aangezien deze handelingen met een B worden gewaardeerd, wordt besloten om hier de oorspronkelijke waardering te handhaven.

### **Handeling 129 en 130**

Deze handelingen worden op voorstel van de materiedeskundige van het KNHG gewaardeerd met B5. Zie handeling 90 voor een toelichting op deze wijziging.

### **Handeling 148**

De vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie stellen voor om deze handeling met een B te waarderen. De vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris betoogt dat ook in dit geval deze informatie in andere handelingen terug te vinden is; in het bijzonder onder de handeling die betrekking heeft op subsidiëtoekenning aan de Stichting Reclassering Nederland (nr. 150). De vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie stemmen hiermee in.

### **Handeling 161**

De vertegenwoordiger van de Stichting Reclassering Nederland merkt op dat zijn organisatie deze handeling niet heeft verricht. De vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris stelt dat de bevoegdheid hiertoe echter wettelijk is vastgelegd. Het is dus allerm minst uitgesloten dat de voornoemde stichting de onder handeling 161 genoemde erkenning in de toekomst zal verrichten. Aangezien het selectiedocument een wettelijke geldigheidsduur van twintig jaar heeft, is het van belang om deze handelingen en de waardering ervan te handhaven. De deelnemers aan het driehoeksoverleg stemmen hiermee in.

### **Handeling 163**

De vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie stellen voor om deze handeling met een B te waarderen. De vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris betoogt dat deze informatie ook onder andere handelingen terug te vinden is; in het bijzonder onder de handelingen die betrekking hebben op subsidiëtoekenning aan de Nederlandse Federatie van Reclasseringsinstellingen, de reclasseringsstichtingen en de Stichting Reclassering Nederland (nr. 129, 130 en 150). De overige deelnemers kunnen zich vinden in deze redenering.

### **Handeling 170 en 179**

De vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie stellen voor om deze handelingen met een B te waarderen. De vertegenwoordiger van de Algemene Rijksarchivaris betoogt dat het hier gaat om regels met betrekking tot een bepaald ceremonieel gebeuren, dat niets te maken heeft met het overheidshandelen op hoofdlijnen. Met algemene instemming wordt de oorspronkelijke waardering gehandhaafd.

**Handeling 180**

Deze handeling wordt op voorstel van de materiedeskundige van het KNHG gewaardeerd met B5. Zie handeling 90 voor een toelichting op deze wijziging.

Ten aanzien van de overige handelingen en de bijbehorende waarderingen zijn er door de deelnemers geen opmerkingen gemaakt.