

De Volgprocedure tijdens de levenslange gevangenisstraf in Nederland

Het Forum Levenslang en de levenslange gevangenisstraf in Nederland

Het Forum humane tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf – Forum Levenslang – ijvert sinds 2008¹ voor een humane tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf en de mogelijkheid tot rehabilitatie² ten behoeve van een verantwoorde, voorwaardelijke invrijheidstelling. Het huidige kabinet kiest voor een zeer beperkte mogelijkheid tot rehabilitatie en een gratieprocedure die nog steeds weinig perspectief op die invrijheidstelling biedt. Gedurende de eerste 25 jaar zullen levenslanggestraften in beginsel geen bijzondere aandacht genieten; pas daarna worden zij beoordeeld door een Adviescollege.³ De criteria, waaraan een humane tenuitvoerlegging, maar ook een eventuele voorwaardelijke invrijheidstelling moet voldoen, zijn onduidelijk.

Anders dan het huidige kabinet voorstaat, kiest het Forum Levenslang voor een verantwoorde en langdurige voorbereiding op een terugkeer van de levenslanggestrafte in de vrije samenleving. Daarmee wordt tegelijkertijd bijgedragen aan een humane tenuitvoerlegging van de levenslange straf. In de ogen van het Forum dienen levenslanggestraften in beginsel na twintig jaar detentie in aanmerking te komen voor een eerste toetsing op voorwaardelijke invrijheidstelling.⁴ De voorbereiding op vrijlating moet vanaf het begin van de detentie – zoals voor alle gedetineerden geldt – aanvangen om een maximaal resultaat voor gedetineerde en samenleving te waarborgen. Het instrument om deze voorbereiding mogelijk te maken is de zogenoemde Volgprocedure.

De voorgeschiedenis van deze Volgprocedure

Het Forum Levenslang wijst erop, dat vanaf 1957 een eerdere volgprocedure voor langgestraften succesvol heeft gefunctioneerd.⁵ Onder meer bij de goedkeuring van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind in 1994 is door de minister nog naar de toenmalige volgprocedure verwezen om aan te geven dat deze procedure voorziet in het benodigde perspectief voor levenslanggestraften.⁶ Deze volgprocedure werd vanwege de wens tot decentralisatie op 1 oktober 2000 ingetrokken.⁷ Dit paste bij een trend waarin de medische en psychische hulp voor gedetineerden werd overgeheveld van het Penitentiair Selectie Centrum (PSC) naar behandelaars binnen de penitentiaire inrichtingen, het huidige Psycho-Medisch Overleg (PMO).

In 2012 liet het Forum Levenslang een notitie het levenslicht zien, die nader inging op de gewenste zorg en behandeling en het perspectief in een (nieuwe) Volgprocedure voor levenslanggestraften. Deze notitie gaf inzage in de stand van zaken van toen.⁸ De onderhavige notitie betreft een geactualiseerde versie en een uitbreiding van de notitie uit 2012 met onder meer een controlelijst opgesteld door artsen en gedragskundigen in het Forum Levenslang.

Onderzoek naar het leefklimaat voor levenslanggestraften

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie is in 2016 een internationale literatuurstudie naar het leefklimaat in justitiële inrichtingen verschenen, uitgevoerd door specialisten op het terrein van de penologie van de universiteiten van Utrecht en Groningen.⁹ In dit onderzoek is een aantal ‘factoren’ en ‘determinanten’ beschreven die van invloed zijn op het leefklimaat. De factoren zijn autonomie, contacten met het personeel en andere gedetineerden, contacten met de vrije samenleving, zoals familiale relaties, veiligheid, zinvolle dagbesteding en fysiek welbevinden. De determinanten zijn gebouwelijke omgeving, professionaliteit en samenstelling van het personeel en samenstelling van de gedetineerdenpopulatie. Het onderzoek biedt een inzicht in de betekenis van het leefklimaat in justitiële inrichtingen en de betekenis van het leefklimaat voor een goede ontwikkeling van de gedetineerde en een succesvolle terugkeer in de vrije samenleving. Het geeft ook mogelijkheden het leefklimaat te meten. Ook voor levenslanggestraften – en misschien wel juist voor levenslanggestraften – bevat dit onderzoek belangwekkende adviezen.

Dit blijkt onder meer uit een in 2010 door de Dienst Justitiële Inrichtingen gemaakte inventarisatie die als doel had de levensvatbaarheid te onderzoeken van bijzondere leefafdelingen gericht op het verblijf van (levens)langgestraften.¹⁰ Deze inventarisatie geeft een overzicht van de beleving van de (levens)langgestraften van hun detentie en de behoeften, die zij tijdens hun detentie vervuld zouden willen zien.

Daarnaast heeft een recente pilotstudie onder (levens)langgestraften¹¹ behartenswaardige bevindingen opgeleverd over de beleving van de detentie onder deze gedetineerden met betrekking tot thema's als onzekerheid, uitzichtloosheid, gebrek aan zingeving, de invloed op de psychische gezondheid en het leefklimaat.

Al deze bevindingen leveren richtlijnen op voor het gewenste leefklimaat van (levens)langgestraften, die bijdragen aan het voorkomen van detentieschade en (daarmee) bijdragen aan een gerede kans op positieve beoordelingen in de Volgprocedure en een succesvolle toetsing ter voorbereiding op een voorwaardelijke invrijheidstelling.

De doelstellingen van de Volgprocedure

De doelstellingen van een Volgprocedure laten zich afleiden uit de uitspraak van het Europese Hof in de zaak Vinter tegen het Verenigd Koninkrijk uit 2013.¹² Het Hof zette in die uitspraak uiteen dat de levenslange gevangenisstraf alleen dan aan de eis van humaniteit voldoet, indien op zeker moment tijdens de tenuitvoerlegging wordt onderzocht ‘of zich zodanige veranderingen aan de zijde van de veroordeelde hebben voltrokken en zodanige vooruitgang is geboekt in zijn of haar rehabilitatie, dat verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf niet langer is gerechtvaardigd’, de zogenoemde Vinter-toets. Deze uitspraak werd in 2016 – in de zaak Murray tegen Nederland –, aangevuld met nadere eisen ten aanzien van het aan levenslanggestraften aan te bieden detentieprogramma.¹³ De nieuwe Volgprocedure wil aan deze rechtspraak mede invulling geven.

De Volgprocedure dient bij te dragen aan een humane tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf en te zijn vastgelegd in het detentieplan van de individuele levenslanggestrafte. De Volgprocedure wil de individuele levenslanggestrafte een reële kans op voorwaardelijke invrijheidstelling bieden door hantering van tevoren kenbaar gemaakte en objectieve criteria. Aan de hand van deze criteria dient periodiek een beoordeling plaats te

vinden van de persoonlijke ontwikkeling van de veroordeelde en van de noodzakelijkheid van de voortdurende tenuitvoerlegging van de hem of haar opgelegde straf.

De Volgprocedure dient daarnaast met voldoende procedurele waarborgen te zijn omgeven.

De Volgprocedure dient derhalve de volgende doelstellingen:

1. een humane tenuitvoerlegging van de levenslange straf, en
2. uitzicht op een goed voorbereide (voorwaardelijke) invrijheidstelling na minimaal twintig jaar detentie, waarbij rekening is gehouden met de belangen van de vrije samenleving

Om aan beide doelstellingen te kunnen voldoen dient na een onderzoek direct na het onherroepelijk worden van de levenslange straf – de nulmeting – iedere vijf jaar nader onderzoek plaats te vinden naar de verblijfsomstandigheden tijdens de detentie en de vorderingen in de rehabilitatie van de levenslanggestrafte. Bij dat onderzoek dienen de volgende onderzoeksgebieden aan de orde komen:

1. het aangeboden en benutte leefklimaat,
2. de psychische en lichamelijke ontwikkeling, en
3. de oriëntatie van de levenslanggestrafte op de vrije samenleving.

Ad 1. Het leefklimaat

Het leefklimaat is de voedingsbodem voor de gewenste persoonlijke ontwikkeling van een gedetineerde. Het moet bijdragen aan een humane tenuitvoerlegging van de levenslange straf en een maximale zingeving bieden aan het bestaan van de levenslanggestrafte. De voor alle gedetineerden bestaande regelgeving dient rekening te houden met de bijzondere aspecten van de levenslange straf en waar mogelijk ruimer uitgelegd te worden. Naast arbeid moeten ook mogelijkheden geboden worden voor ontplooiing van kennis en vaardigheden en creatieve ontwikkeling. De gedetineerde moet humaan bejegend worden en beloften moeten worden waar gemaakt. Personeel dient handvatten te krijgen voor de omgang met levenslanggestraften. Sociale contacten met zowel kort- als langgestraften moeten worden bevorderd, evenals contacten met personen in de vrije samenleving. En niet in de laatste plaats dient aan levenslanggestraften een gebouwelijke omgeving te worden geboden, die letterlijk en figuurlijk de fysieke ruimte en het uitzicht op een horizon biedt om zich voor te kunnen bereiden op een voorwaardelijke invrijheidstelling.

Ad 2. De psychische en lichamelijke ontwikkeling

Ten behoeve van de psychische en lichamelijke ontwikkeling dient aanwijsbare aandacht te zijn voor noodzakelijke psychologische en psychiatrische hulp. Hierin moet ruimte geboden worden voor delictverwerking. Psychische en lichamelijke (detentie)schade moeten zoveel mogelijk worden voorkomen door een reële kans op een voorwaardelijke invrijheidstelling te bieden, welke is gebaseerd op tevoren kenbaar gemaakte en objectieve criteria.

Ad 3. De oriëntatie op de vrije samenleving

Een zo normaal mogelijke oriëntatie op de vrije samenleving biedt maximale kansen voor een acceptabele en succesvolle terugkeer in die vrije samenleving. Dit impliceert dat de levenslanggestrafte zoveel mogelijk zelf de regie over zijn dagelijks leven behoudt. Hierbij past bovendien een toenemende fysieke ruimte met onder andere een ruimere cel met meer huiselijke faciliteiten, een individuele (vrije) dagindeling en bewegingsvrijheden bij het zelf inkopen doen, het zelf koken, nuttige, vakmatige arbeid en ook ontplooiingsmogelijkheden door zelfstudie en beroepsopleidingen op eigen niveau. Dit alles draagt bij aan normering van

gedrag en structuur in het leven en dus aan een acceptabele en nuttige terugkeer in de samenleving en een gunstige recidiveprognose.

De concrete mogelijkheden van verruiming van vrijheden en stapsgewijze herintreding in de vrije samenleving zullen vanzelfsprekend individueel moeten worden beoordeeld.

De te volgen procedure

Direct na de onherroepelijke veroordeling van de levenslanggestrafte dient een nulmeting plaats te vinden van het leefklimaat en de psychische en lichamelijke situatie van dat moment. Deze nulmeting kan ook bestaan uit de voor de strafzaak uitgebrachte gedragskundige adviezen. Indien bij die nulmeting sprake blijkt te zijn van een psychiatrische ziekte of stoornis, dient adequate behandeling in een Penitentiair Psychiatrisch Centrum (PPC) of Tbs-kliniek plaats te vinden. Na de nulmeting dient iedere vijf jaar een hernieuwd onderzoek plaats te vinden met als instrumentarium de hierna volgende vragen.

Te beantwoorden vragen bij de periodieke beoordeling van de ontwikkeling van een levenslanggestrafte

1. De uitvoering van het detentieplan:
 - a. Kwam het detentieplan volgens de daarvoor geldende procedure tot stand?
 - b. Heeft de levenslanggestrafte ingestemd met het detentieplan?
 - c. Zo niet, waarom niet en welke inspanningen hebben de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de levenslanggestrafte zich getroost om wel tot overeenstemming over het detentieplan te komen?
 - d. Welke inspanningen heeft de instelling zich getroost om het detentieplan tot een succes te maken?
 - e. Welke inspanningen heeft de levenslanggestrafte zich getroost het detentieplan tot een succes te maken?
 - f. Welke doelstellingen van het detentieplan zijn bereikt?
 - g. Welke voorwaarden zijn gesteld om te zijner tijd in aanmerking te komen voor (voorwaardelijke) invrijheidstelling?
 - h. Wat is het resultaat van de uitgevoerde onderdelen van het detentieplan?
 - i. Welke doelstellingen van het detentieplan zijn (nog) niet bereikt?
 - j. Welke acties staan nog uit om het detentieplan tot uitvoering te brengen?
 - k. Wat was het leefklimaat in de inrichting of inrichtingen waar de levenslanggestrafte verbleven heeft en op dit moment verblijft?¹⁴
 - l. Welke inspanningen heeft de inrichting of hebben de inrichtingen zich getroost om detentieschade¹⁵ tot een minimum te beperken?
2. Welke psychische en lichamelijke ontwikkeling heeft de levenslanggestrafte doorgemaakt?
 - a. Gaf de nulmeting bij aanvang van de detentie aanleiding tot het verlenen van geneeskundige of psychische hulp?
 - b. Heeft de levenslanggestrafte zelf om geneeskundige en psychische hulp gevraagd? Zo nee, waarom niet? Zo ja, om welke soort hulp heeft hij verzocht?
 - c. Wat is het oordeel van de deskundigen, zoals de justitieel geneeskundige, de psycholoog en de psychiater, over de lichamelijke en psychische gesteldheid van de levenslanggestrafte, mede rekening houdend met diens culturele achtergrond? Heeft de

levenslanggestrafte naar het oordeel van deze deskundigen detentieschade opgelopen en zo ja, welke en waaruit blijkt dat?

3. Wat zijn de resultaten van de oriëntatie op de (vrije) samenleving van de levenslanggestrafte?
 - a. Voor welke activiteiten binnen en buiten de instelling en met welk resultaat heeft de levenslanggestrafte de gelegenheid gekregen om te resocialiseren en zich daarmee voor te bereiden op een voorwaardelijke invrijheidstelling?¹⁶
 - b. Welke activiteiten en met welk resultaat heeft de levenslanggestrafte zelf ontplooid om te resocialiseren en zich daarmee voor te bereiden op een voorwaardelijke invrijheidstelling?
 - c. Met wie en met welke resultaten onderhield de levenslanggestrafte zijn contacten binnen de instelling en in de vrije samenleving?
 - d. Welke toekomstplannen heeft de levenslanggestrafte gemaakt en welke voorbereidingen heeft hij daarvoor inmiddels getroffen? In hoeverre worden deze toekomstplannen perspectiefvol geacht?
4. Op welke wijze en met welk resultaat zijn de antwoorden op bovenstaande vragen met de levenslanggestrafte gecommuniceerd?
5. Welke inspanningen moeten zowel door de levenslanggestrafte als door het ministerie van Veiligheid en Justitie ondernomen worden om een voorwaardelijke invrijheidstelling op enig moment verantwoord te maken?

Procedurele waarborgen

1. De onderzoeken dienen tijdig en zonder speciaal verzoek op initiatief van de Dienst Justitiële Inrichtingen en in overleg met het Openbaar Ministerie te worden ingezet.
2. De vragen met betrekking tot het detentieplan moeten beantwoord worden door de Inspectie Veiligheid en Justitie (VenJ).
3. De vragen met betrekking tot de lichamelijke en psychische ontwikkeling, alsmede over de oriëntatie op de (vrije) samenleving dienen beantwoord te worden door deskundigen van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie, zo nodig na observatie in het Pieter Baan Centrum.
4. Voor het onderzoek dienen de volgende gegevens zonder terughoudendheid ter beschikking van de onderzoekers te worden gesteld:
 1. een volledig penitentiair dossier, inclusief het detentieplan,
 2. het volledige justitieel medische dossier,
 3. de volledige, dus onverkorte verslaglegging van alle eerdere psychologische, psychiatrische en medische onderzoeken,
 4. de volledige, dus onverkorte verslaglegging van het Psycho-Medische Overleg, waarin de levenslanggestrafte besproken is.
5. Voor de beantwoording van de vragen wordt ook een milieuonderzoek uitgevoerd.
6. De onderzoeksuitkomsten dienen aan de levenslanggestrafte, zijn/haar naasten en het Openbaar Ministerie te worden medegedeeld.¹⁷

Noten:

¹ www.forumlevenslang.nl/.

² Voor rehabilitatie worden ook wel twee andere begrippen gehanteerd, te weten resocialisatie (als ruim begrip) en re-integratie (voornamelijk gericht op de vijf leefgebieden en het daarbij behorende reclasseringstoezicht). De betekenis van deze drie begrippen hangt zeer af vanuit welke discipline zij beoordeeld worden. De drie begrippen hebben bovendien overlappende betekenissen. Dit zorgt voor verwarring. In juridische zin is de opvatting van het Europese Hof van belang, zoals verwoord in het arrest Murray vs The Netherlands (Application no. 10511/10, 26 april 2016) onder de nummers 102 tot en met 112 en de Partly Concurring Opinion of Judge Pinto de Albuquerque in dat arrest. Het EHRM verstaat onder rehabilitatie ‘*the reintegration into society of a convicted person*’ (Van Dale woordenboek: ‘*het door de veroordeelde weer laten deelnemen aan het maatschappelijk leven*’). Het Gerechtshof Den Haag (11 oktober 2016, [ECLI:NL:GHDHA:2016:2971](https://ecli.nl/GHDHA:2016:2971)) hanteerde eveneens het door het EHRM gebruikte begrip ‘rehabilitatie’. Wij zullen in navolging van het Europese Hof en het Haags gerechtshof het begrip ‘rehabilitatie’ hanteren. Daaronder worden begrepen ‘alle inspanningen van de Staat en de levenslanggestrafte zelf om een succesvolle terugkeer in de vrije samenleving mogelijk te maken’.

³ Staatscourant 2016, 65365: Besluit Adviescollege Levenslanggestraften van 25 november 2016, artikel 4 lid 3. Zie over het Adviescollege ook www.forumlevenslang.nl/nieuws. In de toelichting van dit besluit staat:

Levenslanggestraften krijgen tot de eerste advisering reguliere resocialisatie-activiteiten aangeboden. Er is sprake van structuur, regelmaat en het aanspreken op de eigen verantwoordelijkheid van de gedetineerde. In de fase tot de eerste advisering door het Adviescollege is verlop uitgesloten en worden ook geen interventies aangeboden die zien op een daadwerkelijke concrete terugkeer in de samenleving. Na de eerste advisering door het Adviescollege kunnen na een positief advies ook re-integratieactiviteiten worden aangeboden. Daarbij behoort verlop tot de mogelijkheden. Als de minister het positieve advies van het Adviescollege overneemt, wordt door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) naast het detentieplan ook een re-integratieplan opgesteld. In de fase waarin ook re-integratieactiviteiten worden aangeboden, wordt een groter beroep gedaan op de zelfredzaamheid en zelfontplooiing van de levenslanggestrafte en wordt van de levenslanggestrafte verwacht dat hij initiatief toont. Dit is van belang omdat bij langgestrafte gedetineerden onontkoombaar is dat institutionalisering zich in meer of mindere mate heeft gemanifesteerd. Daarom is het noodzakelijk dat aan de levenslanggestrafte, als hij mag starten met een re-integratietraject, geleidelijk meer vrijheden worden toegekend om zijn ontwikkelingen goed te monitoren. Verder wordt de gedetineerde tijdens het traject onder meer op vijf onderdelen ondersteund: een geldig identiteitsbewijs, onderdak direct na ontslag uit detentie, inkomsten uit werk of een (tijdelijke) uitkering om na ontslag uit detentie in het eerste levensonderhoud te kunnen voorzien en indien arbeid niet beschikbaar is een vorm van dagbesteding, inzicht in schuldenproblematiek en het realiseren van (continuïteit van) zorg en een zorgverzekering. Met dit alles wordt de levenslanggestrafte vanaf de aanvang van de detentie de gelegenheid geboden te werken aan zijn rehabilitatie.

⁴ Het Forum Levenslang adviseert met redenen omkleed deze minimale detentie van 20 jaar (zie: <http://www.forumlevenslang.nl/publication/wetsvoorstel/>).

⁵ ‘Volgprocedure langgestraften’ zoals opgenomen in de ‘Bijlage bij de Circulaire van 7 juni 1978, nr. 133/378 aan de directeuren en hoofden van de penitentiaire inrichtingen en diensten’, *Penitentiaire Informatie* 1980/6, p. 186 (de zogenoemde ‘Samkaldenregeling’). Deze regeling was al operationeel sinds 1957, maar werd niet eerder dan in 1978 op schrift gesteld.

⁶ *Kamerstukken I 1994-1995*, 22a, p. 1, 2.

⁷ Regeling Selectie plaatsing en overplaatsing, 15 augustus 2000, Nr. 5042803/00/DJI, *Staatscourant* 2000, Nr. 176. Hierover L. van de Sande: ‘De tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf: een paradoxale taak. Een beschouwing vanuit de praktijk van het Nederlandse gevangeniswezen’, *Ontmoetingen* 13 (2007).

⁸ www.forumlevenslang.nl/publication/volgprocedure/ > volgprocedure.pdf.

⁹ Boone, M. - , M. Althoff en F. Koenraadt m.m.v. I.Timp: *Het leefklimaat in justitiële inrichtingen*, Den Haag – 2016.

¹⁰ Ministerie van Veiligheid & Justitie, Dienst Justitiële Instellingen: *Levenslanggestrafte gedetineerden. Hoe beleven levenslanggestraften hun detentie en wat zijn hun opvattingen over aparte afdelingen voor levenslanggestraften*, Den Haag – juni 2010, aangeboden aan het Forum Levenslang bij brief gedateerd 3 juni 2016.

¹¹ Liem, M.C.A. - , Y.A.J.M. van Kuijck en B.C.M. Raes: ‘Detentiebeleving van (levens)langgestraften. Een empirische pilotstudie’, *Delikt en Delinkwent* 2016/2, aflevering 01 (januari 2016), pg 10-29.

¹² EHRM (GK) 9 juli 2013, appl.no.’s 66069/09, 130/10, 3896/10 (Vinter e.a./VK), *NJ* 2016/135, m.nt. Keijzer onder *NJ* 2016/136, par. 119.

¹³ EHRM (GK) 26 april 2016, appl.no. 10511/10 (Murray/Nederland), par. 101–112.

¹⁴ Bij de beantwoording van deze vraag moet het regiem of moeten de regiems, de bejegening door het personeel van de levenslanggestrafte en de bejegening door de levenslanggestrafte van het personeel, alsmede de gebouwelijke situatie(s) met hun effect op eventuele detentieschade aan de orde komen.

¹⁵ Detentieschade is een zodanige (ernstige) achteruitgang van lichamelijk en psychisch welbevinden, alsmede van gedrags- en belevingsveranderingen, dat normaal functioneren in een sociale omgeving wordt verhinderd of onmogelijk gemaakt, dan wel in een ernstige mate wordt beperkt.

¹⁶ Een goede leidraad is de uitvoerige brochure 'Goed voorbereid weer vrij' van DJI.

¹⁷ Voor de schriftelijke verslaglegging gelden de regels van het inzage- en correctierecht, niet die van het blokkeringsrecht. De verslaglegging wordt in handen gegeven van de betrokkene, diens advocaat, het Openbaar Ministerie en de straf opleggende rechtbank|hof.

Het is aan de wetgever om te beslissen op welke wijze de nabestaanden van het slachtoffer dan wel de slachtoffers worden geïnformeerd over de ontwikkeling van de levenslanggestrafte.