

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Ons kenmerk
4031540

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 8 juni 2022

Onderwerp Herbeoordeling levenslang: contouren van een v.i.-regeling en
beleidsreactie RSJ-advies en evaluatierapport

Tijdens het commissiedebat strafrechtelijke onderwerpen van 3 juni 2021 zegde mijn ambtsvoorganger toe uw Kamer te informeren over de verkenning van een alternatieve wijze van herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf in de vorm van een regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.). Met deze brief doe ik deze toezegging gestand en geef ik aan hoe de herbeoordeling zou kunnen worden veranderd. Graag ga ik op korte termijn met uw Kamer hierover in debat.

Deze brief begint met een beschrijving van de huidige wijze van herbeoordeling, gevolgd door de contouren van een mogelijke v.i.-regeling. Ik betrek hierbij het advies van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) 'Levenslang herzien' van 9 mei 2022.¹ Tot slot geef ik u kort mijn reactie op het evaluatierapport van 21 oktober 2021 van de Erasmus Universiteit Rotterdam over het Besluit Adviescollege levenslanggestraften.²

1. Huidige wijze van herbeoordeling

Uit artikel 3 EVRM (verbod op onmenselijke bestraffing) en de bijbehorende rechtspraak van het EHRM en de Hoge Raad vloeit voort dat levenslanggestraften recht hebben op een perspectief op vrijlating en een mogelijkheid tot herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf.³ Naar aanleiding hiervan heeft de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie een stelsel van herbeoordeling vastgesteld en besproken met de Tweede Kamer. Het stelsel is tevens uiteengezet in diverse Kamerbrieven.⁴

Binnen het huidige stelsel wordt een levenslanggestrafte voorbereid op de herbeoordeling door na vijftwintig jaar detentie periodiek te worden getoetst

¹ Kamerstukken II 2021,22, nr. 2022D17913.

² Kamerstukken II 2021/22, 29279, nr. 689 en bijlage.

³ Zie o.a. EHRM 9 juli 2013, nrs. 66069/09, 130/10 & 3896/10 (Vinter e.a./Verenigd Koninkrijk), EHRM 26 april 2016, nr. 10511/10 (Murray/Koninkrijk der Nederlanden) en HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1325.

⁴ Zie Kamerstukken II 2015/16, 29279, nrs. 325, 338 en 354 en Kamerstukken II 2016/17, 29279, nr. 366.

door het Adviescollege levenslanggestraften (hierna ook: het Adviescollege). Het Adviescollege is een onafhankelijke commissie met uitgebreide expertise in het strafrecht, de forensische gedragswetenschappen en de victimologie. Het beoordeelt of een levenslanggestrafte in aanmerking kan komen voor re-integratieactiviteiten. Daarbij hanteert het vier toetsingscriteria: het recidiverisico, de delictgevaarlijkheid, het gedrag en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte gedurende detentie, en de impact op de slachtoffers en nabestaanden en in de sleutel daarvan de vergelding. Deze criteria zijn in lijn met de opdracht die de wetgever in artikel 2, tweede lid, van de Penitentiaire beginselenwet heeft neergelegd om bij het toekennen van vrijheden rekening te houden met de veiligheid van de samenleving en met de belangen van slachtoffers en nabestaanden. De criteria sluiten ook aan bij de strafdoelen waarover wordt gesproken in artikel 2, aanhef en onder b, van de Gratiwet en in de rechtspraak van het EHRM over de levenslange gevangenisstraf.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid

Datum
8 juni 2022

Ons kenmerk
4031540

Uiterlijk zes maanden voor de eerste beoordeling door het Adviescollege wordt de levenslanggestrafte geplaatst in het Pieter Baan Centrum (PBC). Het PBC verricht gedurende tenminste zes weken, maar zoveel langer als nodig, onderzoek gericht op diagnostiek en risicoanalyse. Daarbij kan onder meer een oordeel worden gegeven over de persoonlijkheidsontwikkeling van de levenslanggestrafte tijdens detentie. Tevens kan op basis van klinische bevindingen een risico-inventarisatie en een inschatting worden gemaakt van de kans op gewelddadig gedrag. Het Adviescollege baseert zijn advies mede op het rapport van het PBC. Naast het onderzoek door het PBC wordt advies ingewonnen bij de reclassering en wordt – voor zover zij hieraan wensen mee te werken – een slachtoffer- en nabestaandenonderzoek uitgevoerd. Voorts ontvangt het Adviescollege het strafdossier, het penitentiair dossier en in voorkomend geval het verpleegdossier. Het Adviescollege is bevoegd (verdere) informatie in te winnen en bijstand te vragen van (specifieke) deskundigen.

Het Adviescollege brengt haar advies uit aan de Minister voor Rechtsbescherming. De minister beslist over de eventuele toekenning van re-integratieactiviteiten of – bij een vervolgadvis – over het alsnog aanbieden of uitbreiden daarvan.

De daadwerkelijke herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf (en eventuele invrijheidstelling) vindt na zevenentwintig jaar detentie plaats via een ambtshalve gratieprocedure. In die procedure staat de vraag centraal of zich zodanige veranderingen aan de zijde van de levenslanggestrafte hebben voltrokken en zodanige vooruitgang is geboekt in zijn of haar re-integratie, dat verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf geen enkel met de strafrechtspleging na te streven doel in redelijkheid meer dient. Tevens worden in die afwegingen de belangen van de slachtoffers en nabestaanden en in de sleutel daarvan de vergelding betrokken. De rechter brengt daarbij conform de Grondwet en de Gratiwet advies uit, waarna een beslissing wordt genomen door de Kroon, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming. Bij de ambtshalve gratieprocedure *informeert* het Adviescollege de minister over de voortgang van de toegekende re-integratieactiviteiten.

2. Alternatieve wijze van herbeoordeling: een v.i.-regeling

Het stelsel van herbeoordeling wordt inmiddels enkele jaren toegepast.⁵ Het voldoet volgens de Hoge Raad aan de eisen van artikel 3 EVRM.⁶ Desondanks zijn er voor mij redenen om een alternatieve wijze van herbeoordeling voor te stellen. Deze redenen zal ik hieronder noemen, om vervolgens de contouren van een mogelijke v.i.-regeling te presenteren.

2.1. Redenen voor wijziging

a. Ongewenste spanning tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht

Zoals aangegeven beslist de Minister voor Rechtsbescherming over het al dan niet toekennen van re-integratieactiviteiten gedurende de fase van de periodieke toetsing. Bij de latere herbeoordeling (al dan niet gratieverlening) is de Kroon op voordracht van de minister de beslissende autoriteit, na advies van de rechter. Dat de Kroon beslist is grondwettelijk verankerd (artikel 122 Grondwet). Het gratieadvies van de rechter weegt uiteraard zwaar en wordt in beginsel gevolgd, maar de Kroon heeft de ruimte om in bijzondere omstandigheden gemotiveerd anders te beslissen.

Is de veroordeelde het oneens met een (gratie)beslissing, dan kan hij zich tot de civiele rechter wenden. In de praktijk leidt dit in individuele zaken tot een veelvoud aan rechterlijke procedures waarbij ook tussentijdse beslissingen worden bestreden. Daarbij wordt de discretionaire ruimte van het bestuur en de Kroon naar mijn indruk steeds verder ingeperkt door de rechter. Het leidt bovendien tot onnodige traagheid in het proces van re-integratie en herbeoordeling en tot minder duidelijkheid richting de samenleving, de slachtoffers en nabestaanden en de levenslanggestrafte.

Mijns inziens zou het daarom beter zijn de beslissing tot eventuele invrijheidstelling van levenslanggestraften te beleggen bij de rechter zelf. Dat vermindert niet alleen de beschreven spanning tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht, het komt ook tegemoet aan de (maatschappelijke en politieke) kritiek dat het stelsel van herbeoordeling thans een politiek karakter zou hebben. Het wijzigen van de beslissende autoriteit zou kunnen worden vormgegeven door de gratiebeslissing bij de rechter te beleggen. Dat vergt echter wijziging van de Grondwet. Het gaat bovendien voorbij aan het feit dat het gratie-instrument ook wordt ingezet bij andere sancties dan de levenslange gevangenisstraf, waarbij deze problematiek niet speelt. Het ligt daarom meer voor de hand om de oplossing te zoeken buiten de kaders van het gratie-instrument, in een specifieke regeling voor herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf.

b. Beperkte rechtswaarborgen

De huidige herbeoordelingsprocedure van de levenslange gevangenisstraf ontbeert ten aanzien van de beslissing en van de eventuele invrijheidstelling

⁵ Het Besluit Adviescollege levenslanggestraften is in werking getreden op 1 maart 2017 (Stcrt. 2017, 65365).

⁶ Zie o.a. HR 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3185.

belangrijke procedurele waarborgen, zoals een hoorrecht (in de gratieprocedure) en beslistermijnen.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid

c. Positieve gratiebeslissing heeft een (te) definitief karakter

De Gratiwet biedt weliswaar ruimte voor voorwaardelijke gratieverlening, en dus voor het houden van toezicht, maar dat is beperkt tot een proeftijd van ten hoogste twee jaar. Bij levenslanggestraften, de zwaarste categorie veroordeelden, vind ik dat onvoldoende. Een specifieke regeling van herbeoordeling voor levenslanggestraften biedt de mogelijkheid om op dit punt betere waarborgen in te bouwen.

Datum
8 juni 2022

Ons kenmerk
4031540

d. Discrepancie tussen v.i. tijdelijk gestraften en herbeoordeling levenslang

Met inwerkingtreding van de Wet straffen en beschermen (op 1 juli 2021) is de periode van v.i. op een maximum van twee jaar gesteld nadat tweede derde van de gevangenisstraf is voldaan. Reeds bij de introductie van het huidige stelsel van herbeoordeling is aangegeven dat de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf systematisch goed moet (blijven) aansluiten bij het Nederlandse sanctiestelsel, in die zin dat de detentieduur van een levenslanggestrafte in beginsel langer moet zijn dan de detentieduur van iemand die is veroordeeld tot de maximale tijdelijke gevangenisstraf van dertig jaar.⁷ De levenslange gevangenisstraf is immers de zwaarste straf die het Nederlandse rechtssysteem kent. In het licht hiervan is het merkwaardig dat een levenslange gevangenisstraf zou (kunnen) leiden tot een kortere detentieperiode dan het geval is bij de maximale tijdelijke gevangenisstraf, waarbij de gedetineerde in principe na achtentwintig jaar detentie in aanmerking komt voor v.i. Dat doet ook geen recht aan de keuze van de rechter om de zwaarste straf van ons rechtssysteem op te leggen. Gelet op de maximering van de v.i.-periode, is het dan ook wenselijk om het moment van herbeoordeling bij levenslanggestraften daarmee in lijn te brengen. Bij de vormgeving van een specifieke regeling voor herbeoordeling voor levenslange gevangenisstraffen kan deze discrepantie worden geadresseerd.

2.2. Contouren mogelijke v.i.-regeling voor levenslanggestraften

Een eigen v.i.-regeling voor levenslanggestraften acht ik gezien het bovenstaande het meest aangewezen alternatief voor het huidige beoordelingssysteem. Ook de andere landen binnen ons Koninkrijk (Aruba, Curaçao en Sint Maarten) kennen reeds een dergelijke v.i.-regeling. Daar is de rechter de beslissende autoriteit. Ik volg hiermee het advies van de RSJ. In bijlage 1 treft u van dit advies een samenvatting aan. Hieronder schets ik de contouren van een dergelijke regeling voor levenslanggestraften. Deze zijn op onderdelen vergelijkbaar met de geldende v.i.-regeling voor tijdelijk gestraften.

Toekenning v.i. levenslanggestrafte

Bij een v.i.-regeling als alternatief voor de ambtshalve gratieprocedure zou een levenslanggestrafte na een vaste detentieperiode van bijvoorbeeld dertig jaar in aanmerking kunnen komen voor v.i. Het verlenen van v.i. is geen automatisme. Net als bij de huidige ambtshalve gratieprocedure zal de vraag centraal moeten staan of zich zodanige veranderingen aan de zijde van de veroordeelde hebben voltrokken en zodanige vooruitgang is geboekt in zijn of haar resocialisatie, dat

⁷ Kamerstukken II 2015/16, 29279, nr. 338, p. 19.

met voortzetting van de straf in redelijkheid geen legitiem strafdoel (waaronder vergelding) meer wordt gediend. Als een legitiem strafdoel wel aanwezig is, wordt de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf voortgezet. Er kan dan na verloop van tijd – bijvoorbeeld na vijf jaar – een nieuwe beoordeling door de rechter plaatsvinden.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid

Datum
8 juni 2022

Ons kenmerk
4031540

In het verlengde hiervan moeten levenslanggestraften zich conform de (Europese) jurisprudentie kunnen voorbereiden op de herbeoordeling. Dat betekent dat elementen van het huidige systeem moeten worden geïncorporeerd in een nieuwe v.i.-regeling. Ook in het geval van een v.i.-regeling zal een zeker 'voortraject' in de vorm van toelating tot de re-integratie moeten blijven bestaan, zoals nu is bij het Besluit Adviescollege Levenslanggestraften. Een alternatief is deze taak – het adviseren over de toelating en re-integratieactiviteiten – bij de rechter te beleggen. Vast staat dat in het voortraject vergaarde informatie over de persoonlijke ontwikkeling van de levenslanggestrafte, het toelaten van de levenslanggestrafte tot de re-integratiefase en het horen van de slachtoffers en nabestaanden ook van groot belang is voor een herbeoordeling door de rechter.

Duur van de v.i. en voorwaarden toezicht

De levenslange gevangenisstraf is de zwaarste straf die de rechter kan opleggen. De straf is gereserveerd voor de meest ernstige misdrijven. Daarom hecht ik er waarde aan de zwaarte van de levenslange gevangenisstraf terug te zien in een specifieke v.i.-regeling voor levenslanggestraften.

Bij tijdelijk gestraften geldt sinds de Wet straffen en beschermen een v.i.-periode van twee derde van de straf, met een maximum van twee jaar. Bij levenslanggestraften acht ik gelet op bovenstaande een langere v.i.-periode gerechtvaardigd. Ik denk bijvoorbeeld aan een periode van vijf jaar. Uiteraard dient de termijn te passen binnen de kaders van de jurisprudentie van het EHRM en de Hoge Raad.

Bij toepassing van een v.i.-regeling moeten voorts de juiste voorwaarden kunnen worden gesteld, zodat er een duidelijk kader is voor begeleiding en toezicht tijdens de v.i.-periode. Niet alleen met het oog op de veiligheid van de samenleving, maar ook in het belang van de levenslanggestrafte zelf. Ook binnen de huidige Gratielwet en bij de v.i.-regeling voor tijdelijk gestraften bestaat de mogelijkheid om voorwaarden te stellen.

Het stellen van voorwaarden gaat altijd gepaard met een proeftijd. Indien de veroordeelde gedurende de proeftijd voorwaarden schendt, kan de proeftijd – eenmalig of telkens – worden verlengd of de v.i. worden herroepen. Deze beslissing kan ook bij levenslang worden belegd bij het OM, overeenkomstig de v.i.-regeling voor tijdelijk gestraften. De rechterlijke macht kan ook de bevoegdheid krijgen om de voorwaarden zo nodig op een later moment te wijzigen. Net zoals in geval van de v.i.-regeling bij een tijdelijke gevangenisstraf herleeft de opgelegde levenslange gevangenisstraf niet indien de voorgestelde v.i.-periode is verstreken.

Gratie

Een aparte v.i.-regeling voor levenslanggestraften laat onverlet dat levenslanggestraften te allen tijde de mogelijkheid houden een gratieverzoek in te dienen. Een dergelijk verzoek heeft – behoudens eventuele humanitaire gronden – evenwel weinig kans van slagen als er een uitgebreid systeem van herbeoordeling bestaat bij de rechter.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid

Datum
8 juni 2022

Ons kenmerk
4031540

3. Evaluatie Besluit Adviescollege levenslanggestraften

Aanleiding voor het onderzoek

De Erasmus Universiteit heeft het Besluit Adviescollege levenslanggestraften geëvalueerd.⁸ De evaluatie biedt goede aanknopingspunten om het huidige stelsel en de ketenwerkprocessen tegen het licht te houden.

In de tweede bijlage bij deze brief geef ik de uitkomsten en aanbevelingen van de evaluatie uitgebreid weer. Hieronder beperk ik mij tot een opsomming van de knelpunten en aandachtspunten uit de evaluatie.

Knelpunten en daaruit voortvloeiende aanbevelingen:

1. De opzet inclusief de duur van de re-integratiefase moet opnieuw worden doordacht;
2. Het Adviescollege moet als organisatie worden verstevigd.

Aandachtspunten (die geen knelpunten zijn) en daaruit voortvloeiende aanbevelingen:

1. Verander de inrichting van de detentie van levenslanggestraften tot aan toepassing van het Besluit;
2. Zorg voor tijdige beschikbaarheid en volledigheid van informatie: strafdossier, penitentiair dossier, justitiële documentatie⁹;
3. Vervroeg de start van de werkzaamheden van het Adviescollege;
4. Verbeter de begeleiding van slachtoffer(s) en nabestaande(n);
5. Zorg voor een voorziening voor gefinancierde rechtsbijstand;
6. Verbeter de informatievoorziening en de positie van de levenslanggestrafte (informatie, inspraak, rechtsmiddelen);
7. Actualiseer ketenwerkproces, institutionaliseer overleg binnen de keten.

Uit de evaluatie blijkt ook dat nauw contact tussen het Adviescollege, alle ketenpartners en andere professioneel betrokkenen bij de opstart uiterst waardevol was, maar ook voor de toekomst nodig is om het stelsel voor de herbeoordeling van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf goed te laten verlopen.

In dit kader acht ik het advies van de RSJ en de opvatting van het Adviescollege over de invulling van de detentiefase van een levenslange gevangenisstraf van belang. Daarnaast kunnen de aanbevelingen van het evaluatierapport zo nodig betrokken bij de vormgeving van de v.i.-regeling en het "voortraject" dat ziet op mogelijk toelating van een levenslanggestrafte tot de re-integratiefase.

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 29279, nr. 689 en bijlage.

⁹ In het kader van de advisering beperk het Adviescollege zich niet tot kennisneming van voornoemde stukken, maar neemt ook kennis van andere stukken, zoals eventuele gratiedossiers, executie-informatie, etc.

Datum
8 juni 2022

Ons kenmerk
4031540

4. Slot

Ik verwacht dat deze brief een goede basis biedt voor een debat over een alternatief voor de huidige herbeoordeling via de ambtshalve gratieprocedure. Met uw Kamer voer ik dat debat graag. Afhankelijk van de uitkomst van dit debat kunnen dan noodzakelijke wetswijzigingen in voorbereiding worden genomen.

Na de zomer ga ik in gesprek met de betrokken ketenpartners over de aanbevelingen uit de evaluatie van het besluit levenslanggestraften. Mijns inziens ligt er een goed rapport met aanknopingspunten voor verbeteringen van de detentie van een levenslanggestrafte voordat de herbeoordeling plaatsvindt. Meer specifiek acht ik het na mijn bezoek aan de penitentiaire inrichting Zuyder Bos te Heerhugowaard, alwaar circa 14 levenslanggestraften verblijven, wenselijk dat er meer aandacht is voor het leefklimaat, een zinvolle dagbesteding/zingeving en ook dient er meer oog te zijn voor de fysieke en geestelijke gezondheid van een levenslanggestrafte. Ook hierover ga ik in gesprek met de betrokken ketenpartners in de vorm van expertsessies om zo inzichtelijk te krijgen wat er mogelijk is en wat er nodig is.

Ik voel mij hierbij gesteund door het advies van de RSJ en het evaluatierapport van de EUR. Immers ook vanuit de RSJ klinkt het geluid dat ook binnen het bestaande stelsel het perspectief op vrijlating verbeterd kan worden door verbetering van de procedures van herbeoordeling en het regime van levenslanggestraften en verruiming van de mogelijkheden voor resocialisatie en re-integratie. Ook uit het evaluatierapport is naar voren gekomen dat de re-integratiefase op dit moment niet voldoende waarborgen biedt en voor verbetering vatbaar is.

In het verlengde daarvan zal ik het Adviescollege en de RSJ verzoeken mij te adviseren over de uiteindelijke vormgeving van de levenslange gevangenisstraf tot aan het moment van toepassing van v.i.-regeling. Daarbij zal de vraag aan de orde komen of de beslissingen in het kader van de re-integratie ook gedepolitiseerd dienen te worden. Uiteraard informeer ik uw Kamer over de uitkomsten en de besluitvorming. Ik streef ernaar uw Kamer voor het kerstreces nader te informeren.

De Minister voor Rechtsbescherming,

F.M. Weerwind

BIJLAGE 1: Samenvatting advies RSJ 'Levenslang herzien'

De RSJ pleit in het advies 'Levenslang herzien' kort samengevat voor een alternatieve wijze van herbeoordeling, namelijk in de vorm van een rechterlijke toets. Een rechterlijke herbeoordeling biedt volgens de RSJ betere waarborgen voor het vereiste perspectief op vrijlating van levenslanggestraften dan het huidige systeem van gratieverlening, wat een politiek karakter heeft doordat de minister namens de Kroon beslist over de gratieverzoeken. Daarnaast geeft de RSJ aan dat ook binnen het bestaande stelsel het perspectief op vrijlating kan worden verbeterd door verbetering van de procedures van herbeoordeling en het detentieregime van levenslanggestraften en verruiming van de mogelijkheden voor resocialisatie en re-integratie. Hieronder noem ik de belangrijkste aandachtspunten uit het advies.

Rechterlijke toets

Een rechterlijke herbeoordeling houdt volgens de RSJ in dat de rechter op een nader te bepalen moment toetst of voortzetting van de onvoorwaardelijke tenuitvoerlegging nog in redelijkheid een strafrechtelijk doel dient. Als dat niet langer het geval is, kan de rechter beslissen om voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) te verlenen. Er zal dan wel moeten worden voorzien in een wettelijke mogelijkheid van v.i. of een andere modaliteit van voorwaardelijke invrijheidstelling specifiek voor levenslanggestraften.

Internationaal gezien vormt Nederland met een herbeoordelingsmechanisme in de vorm van gratie een uitzondering, zo benadrukt de RSJ. De meeste lidstaten bij het EVRM kennen voor de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf een rechterlijke toetsing naast de mogelijkheid van gratie. Gegeven de hoge eisen waaraan een herbeoordelingsmechanisme bij de levenslange gevangenisstraf moet voldoen, acht ook de RSJ een rechterlijke procedure hiervoor geschikter dan een gratiebeslissing. Dat geldt zowel voor de procedurele waarborgen als voor de vereiste onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het oordeel.

De voorkeur voor een rechterlijke toets met het oog op de procedurele waarborgen komt eveneens tot uitdrukking in de arresten van de Hoge Raad.¹⁰ In het verlengde daarvan kan worden opgemerkt dat in Nederland beslissingen ten aanzien van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties van vergelijkbaar gewicht, zoals tbs-verlenging en (voorwaardelijke) beëindiging van de tbs, ook aan de rechter worden voorgelegd. Een rechterlijke toets in het kader van de levenslange gevangenisstraf past in die lijn, zo stelt de RSJ. Bovendien sluit Nederland dan aan bij zowel de Europese rechtspraktijk, als die van de andere landen van het Koninkrijk.

Duidelijkheid over aard van de levenslange gevangenisstraf

Hoewel het perspectief op vrijlating een fundamenteel uitgangspunt is van artikel 3 EVRM, erkent ook de RSJ dat het idee van mogelijke vrijlating van een levenslanggestrafte politiek en maatschappelijk vaak stuit op onbegrip. Met name voor slachtoffers en nabestaanden kan het een schok zijn als ze worden

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid

Datum
8 juni 2022

Ons kenmerk
4031540

¹⁰ Zie HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1325; HR 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3185, met nt. Van Kempen; HR 6 november 2020; HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1747, met nt. N. Jörg.

geconfronteerd met de realiteit dat de levenslanggestrafte mogelijk toch vrij kan komen.

Daarom is het van belang dat voor iedereen vanaf het begin duidelijk is wat deze straf inhoudt en dat de mogelijkheid van (voorwaardelijke) invrijheidstelling op termijn daarbij hoort. Dat laat onverlet dat de zwaarste straf die Nederland kent in beginsel levenslang is en levenslang mag duren.

Toetsing

Voor de bepaling van het toetsmoment bestaan geen harde juridische criteria. Ook het EHRM laat zich hierover niet gedetailleerd uit, maar vindt in internationale regelgeving en in rechtsvergelijkende zin steun voor een toetsing niet later dan 25 jaar na het opleggen van de straf.¹¹ Dit wordt ondersteund in jurisprudentie van de Hoge Raad.¹² In Europese landen ligt het toetsmoment gemiddeld tussen de 15 en 25 jaar.¹³ Ook de RSJ pleit voor een herbeoordeling na 25 jaar. De RSJ voegt daaraan de volgende overwegingen toe:

1. De levenslange gevangenisstraf wordt zonder perspectief op eventuele invrijheidstelling als een strafverzwarende factor ervaren.
2. Het gewicht van de vergelding neemt af met de tijd, bijvoorbeeld door de ontwikkeling die de veroordeelde kan hebben doorgemaakt in zijn resocialisatie.
3. Na langdurige detentie nemen hospitalisatie en detentieschade toe en daarmee de kans op re-integratie af.

Gelet op deze overwegingen kan overigens ook een keuze voor een toetsmoment eerder dan na 25 jaar worden verdedigd, zo stelt de RSJ.¹⁴ Dit is in lijn met de andere landen van het Koninkrijk waar na 'ten minste 20 jaren' de rechter beslist over voortzetting van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf met een periodieke hertoetsing iedere vijf jaar wanneer niet tot een v.i. wordt overgegaan.

Hertoetsing

Bij de door de RSJ voorgestane rechterlijke herbeoordeling zal de rechter in geval van afwijzing moeten motiveren waarom v.i. nog niet aan de orde is en welke ontwikkeling van de veroordeelde wordt verwacht om daarvoor in de toekomst mogelijk in aanmerking te komen. Uitgaande van een algemeen aanvaarde en in de andere landen van het Koninkrijk gehanteerde termijn van hertoetsing na vijf jaar en de benodigde flexibiliteit om te kunnen inspelen op het individuele geval, acht de RSJ vooralsnog een periodieke herbeoordeling van vijf jaar passend, of zoveel eerder als de rechter dat passend acht.

¹¹ Zie *Vinter/VK*, r.o. 120. '(...) For the same reason, it is not for the Court to determine when that review should take place. This being said, the Court would also observe that the comparative and international law materials before it show clear support for the institution of a dedicated mechanism guaranteeing a review no later than twenty-five years after the imposition of a life sentence, with further periodic reviews thereafter (see paragraphs 117 and 118 above).'

¹² Zie HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1325.

¹³ *Vinter/VK*, r.o. 68; Van Zyl Smit en Appleton, 2019.

¹⁴ W.J. Ausma, S. van den Brink, R. ter Haar, D. Herbrink, M. Hornman, J. de Jong, M. Rasterhoff en N. Verschaeren, 'Levenslang of dertig jaar: wat is de facto langer, en is dat wenselijk?', *NTS (Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht)*, Aflevering 1, 2022, editorial.

Rechterlijke toets door gespecialiseerde rechterlijke instantie

De RSJ beveelt aan de toets te beleggen bij een hiertoe gespecialiseerde rechterlijke instantie. Daarvoor zou de penitentiaire kamer van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden het meest in aanmerking komen. Dit gerechtshof behandelt in hoger beroep de tbs-verlengingszaken en PIJ-verlengingszaken, en kent een brede en multidisciplinaire samenstelling met behalve rechters ook psychiatrisch deskundigen. De hier opgebouwde expertise en ervaring is ook voor de herbeoordeling in het kader van levenslang relevant. Met name voor de risico-inschatting en de afweging van slachtofferbelangen.

Het ACL

De RSJ gaat ervan uit dat ook in een systeem van rechterlijke toetsing de voorbereidende werkzaamheden en de advisering door het ACL van groot belang blijven. Dit vergt bijzondere aandacht voor de positie van het ACL ten opzichte van het OM, dat in de verwachting van de RSJ de voortzetting of (voorwaardelijke) beëindiging van de levenslange gevangenisstraf zal vorderen.

Toetsingscriteria

Bij het opstellen van de criteria voor de rechterlijke toets ligt het voor de hand om aan te sluiten bij de nu geldende criteria voor gratie. Het gaat hierbij om het recidiverisico, de delictgevaarlijkheid, het gedrag en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte gedurende zijn detentie, de impact op de slachtoffers en nabestaanden en in de sleutel daarvan de vergelding.¹⁵

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid

Datum
8 juni 2022

Ons kenmerk
4031540

¹⁵ Artikel 4, lid 4, van het Besluit ACL.

BIJLAGE 2: Evaluatie Besluit levenslanggestraften

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid

De centrale vraag in het onderzoek luidde als volgt:

“Hoe functioneert het Besluit en op welke wijze vervult het Adviescollege de rol (c.q. kan het de rol vervullen) die hem op grond van het Besluit is toebedeeld, wat zijn daarbij eventuele aandachtspunten en knelpunten, en indien nodig, welke aanbevelingen kunnen in dit verband worden gedaan?”

Datum
8 juni 2022

Ons kenmerk
4031540

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is het onderzoek onderverdeeld in een aantal deelvragen.

Die deelvragen luiden als volgt:

1. Wat is de inhoud van het Besluit, het Reglement en het Ketenwerkproces voor de herbeoordeling van een opgelegde levenslange gevangenisstraf?
2. Op welke wijze vervult het Adviescollege in de praktijk de rol die het op grond van het Besluit, het Reglement en het Ketenwerkproces heeft?
3. Hoe kijkt het Adviescollege tegen zijn eigen functioneren aan?
4. Hoe kijkt de omgeving naar het Besluit en naar het (functioneren van het) Adviescollege?
5. Welke aandachtspunten, knelpunten en juridische en praktische vragen zijn uit het onderzoek naar voren gekomen? Hoe moeten die worden beoordeeld? Indien nodig, welke aanbevelingen kunnen worden gedaan?

Knelpunten en daaruit voortvloeiende aanbevelingen ihkv Evaluatie Besluit levenslanggestraften

- *De opzet inclusief de duur van de re-integratiefase moet opnieuw worden doordacht*

Uit de evaluatie is gebleken dat de re-integratiefase te kort is (de facto maximaal 1,5 jaar tot aan start van de procedure voor eventuele ambtshalve gratieverlening), qua opzet en inhoud beperkt, kent veel onduidelijkheden en leidt tot veel onnodige tussenbeslissingen. De conclusie is dat de re-integratiefase op deze manier haar doel niet *kan* dienen, te weten het bieden van een adequate grondslag voor de beslissing of ten aanzien van elke afzonderlijke levenslanggestrafte op basis van de resultaten van diens op re-integratie gerichte activiteiten in die fase gratiëring mogelijk en verantwoord is.

Aanbevelingen uit het onderzoek:

- Ruim meer tijd in voor het laten ontplooiën van de re-integratieactiviteiten, voordat de procedure voor ambtshalve gratieverlening wordt gestart.
- Onderzoek hoe invulling kan worden gegeven aan de gebleken noodzaak van een zekere flexibilisering van het tijdstip van en periode tot aan de beslissing over ambtshalve gratiëring, thans uiterlijk na 27 jaren detentie. In paragraaf 4.4.6.6. is daartoe de inhoudelijke suggestie gedaan dat de Minister in voorkomende gevallen beslist tussen de 27 en uiterlijk 30 jaren detentie, afhankelijk van de stand van zaken met betrekking tot de re-integratie van de levenslanggestrafte na 27 jaren, waarover het ACL de Minister zou kunnen informeren.

- Er moet een kader worden vastgesteld voor de re-integratiefase. Verduidelijk wat de verantwoordelijkheid van de PI betekent, verduidelijk wat de adviserende functie van het Adviescollege inhoudt en hoe die vorm krijgt, en verduidelijk wat de rol van de Minister is. Daardoor ontstaat meer regie over het verloop en de inrichting van deze fase en de daarin toe gestane re-integratieactiviteiten. Thans vormt een gebrek aan een dergelijke regievoering een belangrijke oorzaak van de constateerde, niet onbelangrijke onduidelijkheid en verbrokkelijking in deze fase. Het gaat daarbij in het bijzonder om het navolgende.
- Beschrijf de onderdelen en stappen waaruit een re-integratiefase bestaat, zodat iedereen (van de betreffende levenslanggestrafte tot de beslissende Minister) het traject beter kan overzien en zijn positie of oordeel kan bepalen.
- Op basis van het kader en de inhoud van de re-integratiefase moet vervolgens een manier worden gevonden om het aantal deelbeslissingen (waarover verschil van mening kan bestaan) terug te dringen over verlof en andere, elkaar in mate van vrijheid opvolgende re-integratieactiviteiten of modaliteiten. Voorstelbaar is om in dat opzicht de re-integratiefase in 2 delen te verdelen. Voor de hand ligt om de beslissing van de Minister tot toelating tot de re-integratiefase tevens de toestemming (machtiging) voor een aantal onderdelen/stappen van de re-integratiefase te laten inhouden, inclusief daarmee gepaard gaande verlofbewegingen. Vervolgens zou dan op de helft van het re-integratietraject een – wederom meer omvattende – beslissing van de Minister kunnen volgen (na voorafgaand advies van het ACL) over het zetten van de stappen die behoren tot het tweede deel van de re-integratiefase.
- Samenhangend met de voorgaande aanbevelingen is het aan te bevelen om ten behoeve van de re-integratiefase meer vormen van (begeleid en onbegeleid) verlof mogelijk te maken. Artikel 20d lid 5 Rvtv moet worden aangepast of geschrapt. De onduidelijke situatie die bestaat over het (daadwerkelijk) realiseren van verlof moet met behulp van de systematiek zoals geschetst in de vorige aanbeveling worden opgeheven.
- Onderzocht moet worden of ten behoeve van de re-integratiefase in een apart geregeld regime kan worden voorzien (bijvoorbeeld en met name in de Pbw) om de levenslanggestrafte in die re-integratiefase te (kunnen) plaatsen in een 'omgeving' waarin en waardoor van het uitgebreide(re) scala van re-integratievoorzieningen gebruik kan worden gemaakt dat binnen de tenuitvoerlegging van de tbs met dwangverpleging beschikbaar is.
- *Het ACL moet als organisatie worden versterkt*

De organisatie van het Adviescollege heeft nog te veel een pionierskarakter, terwijl de werkzaamheden die het Adviescollege verricht allang dat stadium zijn gepasseerd. Bovendien is er sprake van een aanzienlijke werklast: de behandeling van zaken vergt meer tijd en aandacht dan vooraf voorzien, ook de verschillen in eigenheid per zaak. De organisatie en ondersteuning van het Adviescollege dienen

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid

Datum
8 juni 2022

Ons kenmerk
4031540

hierop te worden afgestemd. Dit is te meer nijpend, omdat het aantal zaken dat het Adviescollege in behandeling heeft de komende jaren zal toenemen: er komen nieuwe zaken bij, terwijl niet alle bestaande zaken uitmonden in gratieverlening, of in ieder geval pas na geruime tijd.

De organisatie van het Adviescollege en de mogelijkheden die het ACL tot zijn beschikking heeft om zijn werkzaamheden goed uit te voeren, moeten worden versterkt.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid

Datum
8 juni 2022

Ons kenmerk
4031540

Dat leidt tot de volgende aanbevelingen:

- Het Adviescollege dient de beschikking te krijgen over een volwaardige eigen kantoorruimte, inclusief vergaderruimte en ruimte geschikt voor het houden van hoorzittingen en gesprekken met externen.
- Er moet een visie worden ontwikkeld op het borgen van de kennis en expertise in het Adviescollege. In de tussentijd kunnen de (her)benoemingstermijnen en voorwaarden, waaronder die van de recent ingevoerde leeftijdsgrens van 70 jaren, het beste tijdelijk worden losgelaten teneinde de kennis en ervaring op peil te houden.
- Het onderscheid tussen de bezoldiging van leden en plaatsvervangende leden dient te worden opgeheven, omdat leden en plaatsvervangende leden *de facto* hetzelfde werk doen.
- Het secretariaat van het Adviescollege moet worden uitgebreid en omgevormd naar een volwaardig zelfstandig bureau, gehuisvest in de eigen kantoorruimte. Binnen het uit te breiden secretariaat kan dan een nadere differentiatie van taken en posities plaatsvinden (met verschillende functiesoorten en salarisschalen): ervaren secretarissen zouden in geval van ondersteuning door een junior-secretaris zich meer kunnen richten op inhoudelijke voorbereiding en advisering. Verder is vaste administratieve ondersteuning van het Adviescollege nodig.

Aandachtspunten (die geen knelpunten zijn) en daaruit voortvloeiende knelpunten

Naast de hierboven besproken knelpunten en aanbevelingen blijkt uit de evaluatie dat er een aantal aandachtspunten zijn waaruit knelpunten voortvloeien. Hieronder volgt een opsomming van deze aandachtspunten, de daaruit voortvloeiende knelpunten en aanbevelingen.

1. Veranderingen tijdens de detentie van levenslanggestraften tot aan toepassing van het Besluit

Feitelijk gaat het dan om de inrichting van het regime in de eerste 23 jaren van de detentie van de levenslanggestrafte op een zodanige wijze dat dit regime de levenslanggestrafte meer in staat stelt te kunnen voldoen aan de criteria waaraan wordt getoetst in het kader van het advies over aanbieden van re-integratieactiviteiten.

Uit de evaluatie komen de volgende aanbevelingen:

- Laat een gedragskundig onderzoek van de levenslanggestrafte in de loop van de eerste 23 jaren van detentie nog minstens één of tweemaal plaatsvinden

na de thans voorziene, eerste Murray-toetsing die plaatsvindt een jaar na het onherroepelijk worden van het strafvonnis en pas de inrichting van het regime zo nodig aan de uitkomsten daarvan aan. Gedacht kan worden aan een frequentie van 8 jaren, zodat een laatste (dat is dan de derde) toets rond de 20 jaren detentie plaatsvindt. Met als doel het in beeld krijgen van eventuele detentieschade. Dit kan belegd worden binnen de betreffende inrichting alwaar betrokkene verblijft en kan zo nodig opgeschaald worden met een gedragskundig onderzoek.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid

Datum
8 juni 2022

Ons kenmerk
4031540

- Het gedrag en de gesteldheid van de levenslanggestrafte dienen tijdens zijn detentie actief in de gaten worden gehouden; daarvan dient een adequate en volledige verslaglegging plaats te vinden, die niet tot het enkel vermelden van incidenten beperkt is.
- Laat elke levenslanggestrafte in het kader van zijn of haar detentie op de persoon toegesneden activiteiten ontplooiën die, hoewel ze niet direct gericht zijn op resocialisatie, wel daaraan bijdragen. Te denken valt aan het bieden van het mogelijkheden tot het volgen van cursussen en het bijbrengen van vaardigheden op het terrein van de digitale samenleving, waarmee kan worden voorkomen dat levenslanggestrafte op het moment van eventuele re-integratieactiviteiten in te grote mate 'samenlevingsvreemd' zijn.

2. Tijdige beschikbaarheid en volledigheid van informatie: strafdossier, penitentiair dossier, justitiële documentatie

In het onderzoek is er bij herhaling door respondenten op gewezen dat het enorm veel moeite kost om de – veelal oude – dossiers die nodig zijn voor het verrichten van werkzaamheden op grond van het Besluit (strafdossiers, penitentiaire dossiers) überhaupt te verkrijgen of om deze compleet te krijgen (delen van dossiers liggen op verschillende plaatsen), en daarmee ook om deze dossiers digitaal inzichtelijk te maken.

De volgende aanbevelingen moeten een einde maken aan deze situatie:

- Het is aangewezen om op korte termijn de toegang tot de strafdossiers van lopende, onder het stelsel vallende veroordelingen tot levenslange gevangenisstraf te garanderen c.q. te verbeteren door op korte termijn alle dossiers van levenslanggestrafte op orde te brengen en te digitaliseren.
- De toegankelijkheid van de penitentiaire dossiers moet verder worden verbeterd.
- Het Adviescollege dient toegang te verkrijgen tot JD-online.

3. Vervroeging van de start van de werkzaamheden van het Adviescollege

Het Adviescollege heeft thans weinig tijd, in de zin van: slechts een korte periode en afgezien van de werklast om de start van de feitelijke werkzaamheden in het kader van de advisering over re-integratieactiviteiten adequaat voor te bereiden. Dat klemt onder andere door hetgeen ter toelichting bij de aanbevelingen hierboven is vermeld – de moeizame dossiervorming.

Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

- De adviesaanvraag aan het Adviescollege zou eerder moeten plaatsvinden dan eerst na 23 jaren detentie van de levenslanggestrafte. Gedacht kan worden aan het – ten minste – naar voren schuiven van de

adviesaanvraag aan het Adviescollege naar het moment van 22 jaren detentie. Dit biedt het Adviescollege meer tijd voor de voorbereiding van de eigenlijke werkzaamheden en in het bijzonder om de slachtoffers en nabestaanden in kaart te brengen, met hen in contact te treden en een informeren gesprek met hen te voeren (zie ook de volgende aanbeveling). Voorstelbaar is dat de inhoudelijke werkzaamheden van het ACL, aanvangend met het opstellen van de onderzoeksopdracht, beginnen op 23 jaar (thans 23 jaren en 8 maanden).

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid

Datum
8 juni 2022

Ons kenmerk
4031540

4. Verbetering van de begeleiding van het slachtoffer

Het is van het grootste belang dat er voldoende tijd en voorzieningen zijn om hierin slachtoffers en nabestaanden te begeleiden en hen hun positie laten innemen. Dit kan met de volgende aanbevelingen:

- Het Adviescollege en SHN dienen per individuele zaak meer tijd te hebben om alle benodigde aandacht te besteden aan de positie van slachtoffers en nabestaanden, reeds voordat slachtoffers en nabestaanden in de zaak worden betrokken. Gedacht kan worden aan het zorgvuldig beantwoorden van vragen als: Wie zijn aan te merken als slachtoffer en nabestaande? Welke informatie hebben zij in de betreffende strafzaak in het verleden gehad,
- welke positie hebben zij ingenomen, welke hulp hebben zij – veelal: indertijd toen slachtoffer hulp nog niet bestond – wel en niet ontvangen bij verwerking van hun trauma? Waarvan is men op de hoogte, waarvan niet?
- Het informeren van de (meest naaste) slachtoffers en nabestaanden dient voor slachtoffers en nabestaanden die daaraan behoefte hebben als regel niet langer schriftelijk plaats te vinden, maar in de vorm van een (uitnodiging voor) een informeren gesprek met (een van de leden van) het Adviescollege, waarin alle extra aandacht die nodig is ook kan worden gegeven.
- Het horen van slachtoffers en nabestaanden dient in een daarvoor geschikte ruimte plaats te kunnen hebben (zie ook de aanbevelingen over versteviging van het Adviescollege).
- De positie van het slachtoffer nadat hij of zij is gehoord, verdient verduidelijking. Het is noodzakelijk om het slachtoffer dat aangeeft zulks te wensen over het verloop en de inhoud van de procedure actief en adequaat te informeren. Dit kan betekenen dat de Minister het slachtoffer mondeling informeert over de strekking van het advies van het ACL, al kan de vorm en de inhoud van de communicatie met het slachtoffer per casus of individu nader worden afgestemd.

In de re-integratiefase moet het slachtoffer die dat wenst steeds adequaat worden voorzien van alle relevante informatie over de voortgang en uitleg waar dat aangewezen is. Daarbij past bijzondere zorgvuldigheid in geval wordt overwogen of, wanneer, waartoe en hoe het slachtoffer in een latere fase van het proces *nogmaals* zal worden gehoord. Over die mogelijkheid of te blijken noodzaak daarvan dient het slachtoffer adequaat te worden geïnformeerd.

Van belang is daarbij het besef dat later nogmaals horen impliceert dat verdere stappen richting eventuele gratiëring zijn gezet, iets dat het slachtoffer nu juist veelal niet zal wensen en dus ook niet over wenst te worden gehoord.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid

5. Voorziening voor gefinancierde rechtsbijstand

Een blik op enerzijds het zeer uitgebreide en gedetailleerde Ketenwerkproces en anderzijds op de moeilijk te duiden bepalingen van het Besluit, volstaat om te begrijpen dat personen die met het stelsel in aanraking komen, de levenslanggestrafte voorop, deskundige (rechts)bijstand nodig hebben om hun positie te begrijpen en te bepalen. Intensief contact met een advocaat is met andere woorden onmisbaar. Bovendien moet die advocaat – zo blijkt uit ons onderzoek – zich nogal eens actief opstellen om bijvoorbeeld het recht op verlof in de re-integratiefase verwezenlijkt te krijgen. Uit het onderzoek komt naar voren dat zo'n voorziening wel wenselijk is. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

Datum
8 juni 2022

Ons kenmerk
4031540

- De rechtsbijstand voor de bijzondere gevallen van levenslanggestraften zou op overkoepelend niveau geregeld moeten worden. Dit kan door voor de financiering van de werkzaamheden van de advocaat in deze gevallen een aparte, adequate grond voor punten-toekenning te creëren.