

Advies

Datum : 29 juni 2023
Onderwerp : Advies inzake de vormgeving van de levenslange gevangenisstraf tot aan de herbeoordeling

Adviesaanvraag

Bij brief van 14 maart 2023 heeft de Minister voor Rechtsbescherming (Minister) het Adviescollege Levenslanggestraften (Adviescollege) gevraagd advies uit te brengen *over de uiteindelijke vormgeving van de levenslange gevangenisstraf tot aan de herbeoordeling*. Blijkens voornoemde brief omvat dit zowel de detentieperiode (het Adviescollege begrijpt: de eerste 25 jaar van de detentie) als de zogenoemde re-integratiefase.

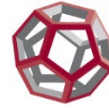
De adviesaanvraag bouwt voort op de kamerbrief van 8 juni 2022 waarin de Minister contouren heeft geschetst voor een mogelijke regeling van voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.-regeling) voor levenslanggestraften, als alternatief voor de huidige herbeoordeling in de vorm van de ambtshalve gratieprocedure.¹ De Minister heeft in voornoemde brief aangekondigd de Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en het Adviescollege om advies te zullen vragen over de vormgeving van de periode voorafgaand aan de herbeoordeling. Voorts wordt in de adviesaanvraag verwezen naar de evaluatie van het besluit Adviescollege Levenslanggestraften (evaluatie) en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen, alsmede de kamerbrief van 3 februari jl. waarin naar aanleiding van de evaluatie enkele wijzigingen zijn aangekondigd.²

In de adviesaanvraag is verzocht in het bijzonder aandacht te besteden aan de volgende vragen:

1. *Wanneer (op welk moment in de detentie) zou volgens het ACL moeten worden aangevangen met re-integratieactiviteiten, ter voorbereiding op de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf?*
2. *Hoe zou volgens het ACL de detentieperiode voorafgaand aan de re-integratiefase moeten worden ingevuld?*
3. *Wie (welk(e) orgaan, instantie of organisatie) zou volgens het ACL moeten beslissen over toelating tot de re-integratiefase en bijbehorende re-integratieactiviteiten?*
4. *Welke rol ziet het ACL voor zichzelf weggelegd in de periode tot aan de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf?*
5. *Hoe reflecteert het ACL op de vier toetsingscriteria die het ACL hanteert in zijn advisering en het daarvoor beschikbare 'toetsingsinstrumentarium'?*

¹ [Kamerstukken II, 29 279, nr. 718.](#)

² [Kamerstukken II, 29 279, nr. 768.](#)



Het Adviescollege maakt graag gebruik van de mogelijkheid advies uit te brengen over de uiteindelijke vormgeving van de levenslange gevangenisstraf tot aan de herbeoordeling. Alvorens inhoudelijk te adviseren zal het Adviescollege enkele inleidende opmerkingen maken en kaders schetsen, waarna zal worden ingegaan op algemene aandachtspunten gedurende de (gehele) detentieperiode. Vervolgens zal worden ingegaan op de vijf vragen zoals geformuleerd in de adviesaanvraag. Tot slot zal het Adviescollege enkele kanttekeningen plaatsen bij de voorgenomen beleidswijziging wat betreft de herbeoordeling, nu de herbeoordeling en het adviestraject bij het Adviescollege onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

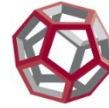
Inleidende opmerkingen

Het Adviescollege leest de adviesaanvraag zo dat het advies betrekking dient te hebben op de periode tussen de onherroepelijke beslissing tot oplegging van de levenslange gevangenisstraf enerzijds en de herbeoordeling van de tenuitvoerlegging van de opgelegde levenslange gevangenisstraf anderzijds. Op de herbeoordeling op zich – thans vormgegeven als een ambtshalve gratieprocedure – ziet deze adviesaanvraag niet. Over een v.i.-regeling voor levenslanggestraften als alternatief voor de huidige ambtshalve gratieprocedure is momenteel een wetsvoorstel in voorbereiding. Tijdens de consultatieronde van voornoemd wetsvoorstel zal het Adviescollege zich inhoudelijk uitspreken over de voorgenomen v.i.-regeling voor levenslanggestraften.

Hoewel de adviesaanvraag niet ziet op vormgeving van de herbeoordeling, is het van belang op te merken dat het adviestraject, de beslissing over de toelating tot de re-integratiefase en de vraag welke re-integratieactiviteiten worden aangeboden – hoewel het op zichzelf staande beslissingen zijn – zeer sterk samenhangen met de uiteindelijke herbeoordeling. Uitgangspunt zou moeten zijn dat de elementen inhoudelijk goed en logisch op elkaar aansluiten. Nu er op dit moment nog geen duidelijkheid is over de wijze waarop de herbeoordeling zal worden vormgegeven, is het ook lastig op dit moment definitief te adviseren over de vormgeving van het traject tot aan de herbeoordeling. Op dit moment is immers nog niet bekend waar we op moeten aansluiten. Een en ander laat onverlet dat het Adviescollege op een heel aantal punten al wel inhoudelijk kan adviseren, met name waar het gaat om de invulling van de detentieperiode tot aan het adviestraject en daaropvolgend de herbeoordeling.

In de visie van het Adviescollege voert het te ver om tot in detail te beschrijven hoe de detentieperiode vanaf het onherroepelijk worden van de beslissing tot oplegging van de levenslange gevangenisstraf tot aan de herbeoordeling er idealiter uit zou moeten zien. Tijd en middelen om dat tot in detail uit te werken ontbreken simpelweg. Het Adviescollege zal daarom in beginsel volstaan met het formuleren van aandachtspunten. Waar nodig zal dieper op specifieke punten worden ingegaan.

Verder geldt dat dit advies is geschreven op basis van de opgedane ervaringen tot dusver in de lopende casuïstiek. Gebleken is dat er grote verschillen bestaan tussen de diverse casussen, zowel wat de persoon van de levenslanggestrafte betreft, als de delicten waarvoor de levenslange gevangenisstraf is opgelegd (anders dan dat de veroordelingen doorgaans (onder meer) levensdelicten betreffen) en het detentieverloop. Hoewel levenslang de



zwaarste straf is die het Nederlandse strafrecht kent, zou het niet goed zijn om bij de inrichting van de detentieperiode tussen oplegging en herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf de levenslanggestraften met de zwaarste delicten en ernstige psychopathologie als uitgangspunt te nemen. Het Adviescollege pleit voor ruimte voor een op de persoon toegesneden benadering. In dat verband wijst het Adviescollege onder meer op het recent verschenen advies van de RSJ getiteld *'Toenemende beveiliging in breder perspectief'* waarin maatwerk wordt genoemd als een van de uitgangspunten voor een goed onderbouwd veiligheidsbeleid om te voorkomen dat veroordeelden vanuit detentie hun criminele activiteiten voorzetten.³ Op het belang van maatwerk, ook ten aanzien van andere aspecten dan veiligheid, zal hieronder nog nader worden ingegaan.

Tot slot, het merendeel van de in de adviesaanvraag genoemde punten is op enigerlei wijze aan de orde gekomen in de Evaluatie Besluit Adviescollege Levenslanggestraften van de Erasmus Universiteit Rotterdam van 21 oktober 2021.⁴ Bij het nadenken over de vormgeving van de levenslange gevangenisstraf tot aan de herbeoordeling zou wat het Adviescollege betreft zo veel mogelijk aansluiting moeten worden gezocht bij de uitkomsten en aanbevelingen uit het evaluatieonderzoek. De daar geformuleerde knelpunten en aanbevelingen zijn voortgekomen uit een gedegen onderzoek, waarbij alle betrokken spelers op het gebied van de levenslange gevangenisstraf input hebben geleverd. In dit advies zal dan ook op diverse punten worden verwezen naar het evaluatierapport.

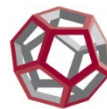
Algemene aandachtspunten tijdens de (gehele) detentieperiode

Alvorens in te gaan op de vijf vragen zoals genoemd in de adviesaanvraag hecht het Adviescollege eraan een aantal algemene aandachtspunten te formuleren die zien op de (gehele) detentieperiode.

In de eerste plaats moet in ogenschouw worden genomen dat het grootste verschil tussen de tijdelijke gevangenisstraffen enerzijds en de levenslange gevangenisstraf anderzijds het perspectief is en de daarmee samenhangende onzekerheid. Daar waar een tijdelijk gestrafte weet wanneer de straf definitief tot een einde komt, weet een levenslanggestrafte dat niet. Ook als een levenslanggestrafte is toegelaten tot de re-integratiefase is daarmee de vrijlating nog geen gegeven; dat kan – na een eventuele negatieve beslissing bij de herbeoordeling – nog jaren uitblijven. Voor dit verschil in perspectief zou oog moeten zijn tijdens de gehele tenuitvoerlegging van de straf. Met het maken van een vergelijking tussen levenslanggestraften enerzijds en tijdelijk gestraften anderzijds en het aansluiting zoeken bij en het afstemmen op de tenuitvoerlegging van lange tijdelijke gevangenisstraffen dient dan ook terughoudend te worden omgegaan. In het verlengde daarvan moet niet worden vergeten dat de onzekerheid over de duur van de straf ook psychische effecten kan hebben voor levenslanggestraften, waarmee rekening gehouden moet kunnen worden gedurende de tenuitvoerlegging.

³ Advies getiteld *'Toenemende beveiliging in breder perspectief, advies over beveiliging van gedetineerden in zware beveiligingsregimes'* van de RSJ van 23 februari 2023.

⁴ Het [evaluatierapport](#) is gepubliceerd op de website van de rijksoverheid, alsmede op de website van het Adviescollege.



In de tweede plaats constateert het Adviescollege dat de juridische mogelijkheden thans onvoldoende zijn gebleken om te voorzien in de behoefte om op een goede manier invulling te kunnen geven aan de resocialisatie en de re-integratie(fase). Zo constateert het Adviescollege dat resocialisatie en re-integratie vanuit een detentiesetting zeer moeizaam is, nu het gaat om gedetineerden waarbij veelal sprake kan zijn van hospitalisatie effecten, terwijl penitentiaire inrichtingen in beginsel niet beschikken over uitgebreide expertise op het gebied van resocialisatie en re-integratie. Daarnaast stuit de weg van plaatsing in een Forensisch Psychiatrisch Centrum (FPC) zonder indicatiestelling ten behoeve van een geleidelijke resocialisatie en re-integratie op organisatorische moeilijkheden en uitdagingen. Gekeken zou moeten worden of een meer gefaseerde resocialisatie en re-integratie vanuit de detentiesetting zou kunnen worden ontwikkeld, soortgelijk aan die in de terbeschikkingstelling, dit ten behoeve van een betere aansluiting op de herbeoordeling. Gedacht zou kunnen worden aan een aparte unit waar levenslanggestraften (in de laatste fase voor het adviestraject, dan wel zij die zijn toegelaten tot de re-integratiefase) geplaatst kunnen worden waar specifieke kennis en expertise aanwezig is op het terrein van rehabilitatie⁵. Verder bevat de huidige penitentiaire wet- en regelgeving belemmeringen en beperkingen voor resocialisatie en re-integratie voor levenslanggestraften, bijvoorbeeld waar het gaat om het uitsluiten van levenslanggestraften voor plaatsing op een beperkt beveiligde afdeling (BBA), alsmede de onmogelijkheid verlof langer dan één dag te laten duren. De huidige penitentiaire wet- en regelgeving zou doorgelicht en aangepast dienen te worden teneinde deze belemmeringen en beperkingen weg te nemen.

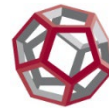
In de derde plaats zou er tijdens de gehele tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf meer ruimte moeten zijn voor maatwerk, dus ook (al) in de resocialisatiefase, die immers voorafgaat aan de re-integratiefase. Het gaat concreet om afstemming op individueel niveau, waarbij gedacht kan worden aan maatwerk wat betreft (onder meer) bezoek en zinvolle dagbesteding (werk en cursussen/studie). Het belang van en de behoefte aan maatwerk neemt toe naarmate de tenuitvoerlegging van de straf vordert en toegewerkt wordt naar de re-integratiefase en herbeoordeling.

Tot slot vraagt het Adviescollege aandacht voor de wetenschappelijke inzichten over de tenuitvoerleggingsfase van de levenslange gevangenisstraf. Er is veel onderzoek naar detentie verricht dat van grote meerwaarde is voor de invulling en vormgeving van zowel de resocialisatiefase als van de re-integratiefase. Tevens kunnen wetenschappelijke argumenten krachtig zijn in zowel maatschappelijk als politiek beladen discussies, zoals die ten aanzien van de levenslange gevangenisstraf nogal eens plaatsvinden.

Uitwerking vraag 1: aanvang re-integratieactiviteiten

In het Besluit Adviescollege Levenslanggestraften (Besluit) wordt onderscheid gemaakt tussen re-integratieactiviteiten en resocialisatieactiviteiten. Volgens artikel 1 sub f. van het Besluit zijn re-integratieactiviteiten, activiteiten – inclusief verlof – die, aanvullend op de resocialisatieactiviteiten, de gedetineerde in staat stellen te werken aan de voorbereiding op diens mogelijke terugkeer in de samenleving. Uit de toelichting op het Besluit blijkt dat tot de

⁵ Onder rehabilitatie verstaat het Adviescollege in dit verband het resultaat van resocialisatie en re-integratie; zoals de term 'rehabilitation' ook wordt gebruikt in [EHRM 26 april 2016 10511/10 \(Murray v. Nederland\)](#).



eerste advisering door het Adviescollege, reguliere resocialisatieactiviteiten worden aangeboden. Verlof is in deze periode uitgesloten. Er worden in deze periode geen interventies aangeboden die zien op een daadwerkelijke concrete terugkeer in de samenleving. Noch in het Besluit, noch in de toelichting daarop wordt duidelijk welke resocialisatie- en re-integratieactiviteiten kunnen worden aangeboden. Enkel de mogelijkheid van (on)begeleid verlof wordt concreet genoemd.

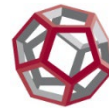
In de eerdergenoemde kamerbrief van 3 februari jl.² is de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) gevraagd de volledige re-integratiefase voor levenslanggestraften in een handreiking te beschrijven. Daarbij is vermeld dat de re-integratiefase van levenslanggestraften maatwerk is en dat iedere levenslanggestrafte die is toegelaten tot de re-integratiefase persoonlijke re-integratiedoelen heeft. Het Adviescollege onderschrijft het belang van de betreffende handreiking en ziet ernaar uit hiervan kennis te nemen. Daarbij wordt de hoop uitgesproken dat in de handleiding helder uiteen zal worden gezet welke resocialisatie- en re-integratieactiviteiten aan levenslanggestraften kunnen en zullen worden aangeboden.

Voor levenslanggestraften die (nog) niet zijn toegelaten tot de re-integratiefase staat de mogelijkheid van incidenteel verlof voor humanitaire doeleinden open. Het Adviescollege is van mening dat de mogelijkheid van (on)begeleid re-integratieverlof dient te worden voorbehouden aan levenslanggestraften die zijn toegelaten tot de re-integratiefase. Naar het oordeel van het Adviescollege moeten alle andere activiteiten kunnen worden aangeboden aan de levenslanggestraften voorafgaand aan de toelating tot de re-integratiefase.

Anders kijkt het Adviescollege naar re-integratieactiviteiten niet zijnde re-integratieverlof. In de visie van het Adviescollege zijn er geen bezwaren deze activiteiten al vóór toelating tot de re-integratiefase, en dus in de eerste 25 jaar van de detentie, aan te (kunnen) bieden. Sterker nog, als de levenslanggestrafte direct de wil toont deel te nemen aan de aangeboden activiteiten en daarvoor ook de benodigde capaciteiten heeft, valt niet in te zien waarom daarmee gewacht moet worden tot ten minste 25 jaar is verstreken. Met andere woorden; de aanvang van deelname aan re-integratieactiviteiten – behoudens re-integratieverlof – zou niet afhankelijk gesteld moeten worden van toelating tot de re-integratiefase. Een en ander doet er niet aan af dat ook aan levenslanggestraften die niet uit eigen beweging de wil (kunnen) tonen te veranderen, de mogelijkheid moet worden geboden zich binnen detentie te ontplooien en ontwikkelen. Het aanbieden van resocialisatie- en re-integratieactiviteiten gedurende de eerste 25 jaar van de detentie draagt voorts bij aan het voorkomen van detentieschade. Voor wat betreft het (belang van het) voorkomen van detentieschade verwijst het Adviescollege onder andere naar het proefschrift van dr. J. Meijers uit 2017 getiteld *'Do not restrain a prisoner's brain, Executive functions, self-regulation and the impoverished environment'*.

Het Adviescollege is van mening dat het wenselijk is de gehele detentieperiode in dienst te stellen van een mogelijke rehabilitatie. Het Adviescollege vindt steun voor dit standpunt in het Murray-arrest⁶ van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Uit dit arrest volgt dat de Nederlandse Staat de verplichting heeft levenslanggestraften de

⁶ [EHRM 26 april 2016 10511/10 \(Murray v. Nederland\)](#).



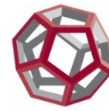
mogelijkheid te bieden zich te rehabiliteren. Dit standpunt vindt eveneens steun in basic principle 6 van de European Prison Rules, dat luidt: *'All detention shall be managed so as to facilitate the reintegration into free society of persons who have been deprived of their liberty'*. Daarnaast is dit een uiting van het beginsel van minimale beperkingen zoals verwoord in artikel 15, lid 4 van de Grondwet en artikel 2 lid 3 van de Penitentiaire beginselenwet. Dit beginsel houdt in dat de overheid zich actief dient in te zetten om de uitoefening van grondrechten door gedetineerden te faciliteren. Daarbij moet worden gedacht aan grondrechten op onder andere het gebied van contacten, zorg en activiteiten.

In het licht van het vorenstaande lenen activiteiten die zien op het sociale netwerk en de relaties van levenslanggestraften, zich bij uitstek voor de gehele detentieperiode. Het Adviescollege verwijst in dit verband onder andere naar het proefschrift van dr. M.L. Berghuis uit 2022 getiteld *'Receiving visits in Dutch prisons: a study on the determinants and consequences of prison visitation'*.⁷ Dit proefschrift biedt aanknopingspunten voor het realiseren van het doel om contact met de buitenwereld op te bouwen, te onderhouden, en te verstevigen. De eigen ervaring van het Adviescollege in de lopende casuïstiek leert eveneens dat het hebben van pro-sociale contacten en een steunend netwerk van betekenis zijn voor een succesvolle rehabilitatie.

Ten aanzien van het aspect zorg wordt wederom verwezen naar het 'Murray-arrest'. In navolging van dit arrest wordt in Nederland bij iedere levenslanggestrafte, één jaar na het onherroepelijk worden van de levenslange gevangenisstraf, een psychologisch en psychiatrisch onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek is erop gericht vast te stellen of sprake is van een ziekelijke stoornis en/of gebrekkige ontwikkeling van het geestesvermogen of anderszins problematiek die (eventueel) in relatie staat tot gevaarstelling en recidiverisico en waarvoor de levenslanggestrafte behandeling behoeft. Als hiervan sprake is, heeft de levenslanggestrafte recht op behandeling gericht op deze problematiek waarmee ook vermindering van het recidiverisico beoogd wordt. Deze behandeling zou naar het oordeel van het Adviescollege reeds gedurende de eerste 25 jaar van de detentie moeten worden aangeboden en niet pas als de levenslanggestrafte wordt beoordeeld in het kader van toelating tot de re-integratiefase.

Voor een passend aanbod aan activiteiten voor de individuele levenslanggestrafte is een duidelijk en concreet Detentie- en Re-integratieplan (D&R-plan) van wezenlijk belang. Het Adviescollege moet helaas constateren dat in de diverse casussen die reeds voor advisering zijn voorgelegd, de D&R-plannen over het algemeen te wensen overlaten. De indruk van het Adviescollege is dat zolang de levenslanggestrafte niet is toegelaten tot de re-integratiefase weinig belang wordt gehecht aan het vaststellen van een gedegen D&R-plan. Het Adviescollege vraagt hiervoor aandacht en pleit voor een betere invulling van de D&R-plannen voor levenslanggestraften. Daarbij zou in eerste instantie specifiek aandacht moeten zijn voor de invulling van de eerste 25 jaar van de detentie, de uitkomsten van het multidisciplinair gedragskundig onderzoek en eventuele behandeling die daaruit voortkomt. Er zou ook aandacht moeten zijn voor het recht van de levenslanggestraften op rehabilitatie en hoe het best invulling kan worden gegeven aan dit recht voor de individuele

⁷ Dit promotieonderzoek zag niet op levenslanggestraften.



levenslanggestrafte. Mogelijk vraagt dit om de inzet van gespecialiseerd personeel. Ook het ontwikkelen van een expertgroep binnen DJI op het terrein van de levenslange gevangenisstraf verdient aanbeveling. Daarin dienen personen vanuit diverse inrichtingen, niveaus en disciplines binnen DJI vertegenwoordigd te zijn.

Uitwerking vraag 2: invulling detentieperiode voorafgaand aan re-integratiefase

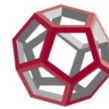
Ten eerste wordt verwezen naar de eerder in dit advies geformuleerde algemene aandachtspunten over het (recht op) perspectief op vrijlating van de levenslanggestrafte en daarmee samenhangend de mogelijkheid zich voor te bereiden op een mogelijke invrijheidsstelling. Dit recht ontstaat niet pas op het moment dat een levenslanggestrafte wordt toegelaten tot de re-integratiefase. Daarnaast wordt hier nogmaals het belang van de mogelijkheid tot maatwerk benadrukt.

Als tweede vraagt het Adviescollege aandacht voor de kwaliteit van leven gedurende de detentieperiode voorafgaand aan de re-integratiefase. Daarbij wordt direct opgemerkt dat ook na toelating tot de re-integratiefase kwaliteit van leven een belangrijk aspect is en blijft. Het Adviescollege verwijst in dit verband naar een op 31 maart 2023 tijdens het symposium 'Levenslang en dan...' van Forum Levenslang gehouden lezing van de heer drs. P.C. Braun.⁸ Braun heeft besproken welke elementen kunnen bijdragen aan kwaliteit van leven in een langdurig gesloten en gedwongen situatie, zoals het verblijf in detentie voor levenslanggestraften. Belangrijk zijn onder meer fysieke en mentale gezondheid, het aanbod aan activiteiten, sociale relaties zowel binnen als buiten de inrichting alsmede autonomie. Daarbij wordt uitdrukkelijk opgemerkt dat hier geen sprake is van een limitatieve opsomming. De aspecten waarvoor het Adviescollege in dit advies in ieder geval aandacht wil vragen, omdat deze naar het oordeel van het Adviescollege kunnen bijdragen aan het vergroten van de kwaliteit van leven voor levenslanggestraften, en welke concreet vorm zouden moeten krijgen in een op maat gemaakt D&R-plan, zijn de volgende.

Allereerst de autonomie van de levenslanggestraften; het principe van ja, tenzij... Het is van belang dat er gedurende de eerste 25 jaar van de detentie vooral wordt gekeken naar wat er wél mogelijk is voor levenslanggestraften en dat daarbij geluisterd wordt naar hun eigen behoeften op dat punt. Helpend daarbij kan zijn overbodige regels te schrappen en zo veel mogelijk afspraken te maken met de individuele levenslanggestraften. Dit vergroot de eigen verantwoordelijkheid van de levenslanggestraften en sluit aan bij de reeds genoemde behoefte aan maatwerk. Zoals hiervoor aan de orde is geweest, zijn daarbij minstens even belangrijk de relaties die levenslanggestraften aangaan, onderhouden en behouden gedurende hun detentie. Het gaat daarbij om de relatie met een steunend, pro sociaal netwerk buiten detentie, maar evenzeer om gezonde relaties met medege-detineerden en personeel.

In dit verband zijn voorts de zes basisbeginselen die de Raad van Europa in 2003 heeft geformuleerd in de *Recommendation Rec(2003)23 of the Committee of Ministers to member states on the management by prison administrations of life sentence and other long-term*

⁸ De heer drs. P.C. Braun is psycholoog en voormalig clustermanager patiëntenzorg bij de Pompestichting. Tevens is hij lid van de kerngroep van Stichting Forum Levenslang.



prisoners van belang: individualisatie, normalisatie, eigen verantwoordelijkheid, beveiliging en veiligheid, geen afzondering zonder geldige reden (*nonsegregation*) en progressie.

Ten derde wijst het Adviescollege op het volgende. Op basis van de ervaringen die tot dusver zijn opgedaan, wordt geadviseerd ruimschoots voorafgaand aan de start van het adviestraject bij het Adviescollege duidelijkheid te verkrijgen over de verblijfstatus van de levenslanggestrafte. Het Adviescollege merkt op dat indien er bij de start van het adviestraject nog geen duidelijkheid is verkregen over de verblijfstatus, dit de advisering bemoeilijkt, omdat bijvoorbeeld onduidelijk is waar de levenslanggestrafte zal gaan re-integreren. Niet alleen het Adviescollege, maar ook het Pieter Baan Centrum en de Reclassering lopen hier in de praktijk tegenaan, zo is gebleken. Daarnaast zorgt onduidelijkheid over de verblijfstatus voor vertraging in een mogelijk re-integratietraject omdat kostbare tijd verloren gaat vanwege uitgestelde besluitvorming ten aanzien van de verblijfstatus. Het Adviescollege adviseert dan ook zo vroeg mogelijk na het onherroepelijk worden van de levenslange gevangenisstraf, duidelijkheid te creëren ten aanzien van de verblijfsstatus. Dit voorkomt problemen op een later moment. Daarnaast stelt het de levenslanggestrafte beter in staat zich voor te bereiden op een mogelijke invrijheidstelling omdat hij weet waar – geografisch gezien – de mogelijke re-integratie op gericht dient te zijn.

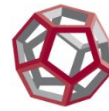
Tot slot wordt aandacht gevraagd voor de inzet van herstelgerichte detentie⁹. Daarnaast adviseert het Adviescollege ook in gesprek te gaan met de levenslanggestraften en hun advocaten en te bespreken wat zij nodig hebben gedurende de detentieperiode voorafgaand aan de re-integratiefase.

Uitwerking vraag 3: wie moet er beslissen over ‘toelating tot de re-integratiefase en de bijbehorende re-integratieactiviteiten

Op grond van het Besluit Adviescollege Levenslanggestraften (Besluit) worden adviezen uitgebracht en besluiten genomen over het ‘aanbieden van re-integratieactiviteiten’ (zie de artikelen 4 en 7 Besluit). ‘Re-integratie activiteiten’ zijn in artikel 1 aanhef en onder f Besluit gedefinieerd als: ‘activiteiten, inclusief verlof, die aanvullend op de resocialisatieactiviteiten de gedetineerde in staat stellen te werken aan de voorbereiding op zijn mogelijke terugkeer in de samenleving’.

In het aanbieden van re-integratieactiviteiten kan toelating tot de ‘re-integratiefase’ besloten liggen. Dit is echter geen apart geregelde beslissing of fase van de detentie, hoewel artikel 20d lid 3 Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting het niet toegelaten zijn tot de re-integratiefase noemt als een weigeringsgrond voor re-integratieverlof voor levenslanggestraften. In het navolgende vat het Adviescollege ‘de re-integratiefase’ op als ‘de fase van de detentie van de levenslanggestrafte die voorafgaat aan de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf waarin re-integratieactiviteiten worden aangeboden aan de levenslanggestrafte’.

⁹ Meer informatie over herstelgerichte detentie is te vinden op de website van DJI: [Herstelgerichte detentie | Justitiabelen | dji.nl](https://www.dji.nl/Herstelgerichte-detentie-Justitiabelen).



Goed moet worden onderscheiden de beslissing tot toelating tot de re-integratiefase enerzijds en de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf anderzijds. Het Adviescollege juicht de huidige ontwikkeling toe waarin door de Minister wordt ingezet op een rechterlijke toets van de herbeoordeling in de vorm van een v.i.-regeling voor levenslanggestraften. Als het gaat om de beslissing over de beëindiging van de levenslange gevangenisstraf, de herbeoordeling, lijkt de rechter de meest aangewezen autoriteit om hierover te beslissen. De beslissing wordt daarmee uit het politieke discours getrokken en voorgelegd aan degene die uit hoofde van hun functie op dagelijkse basis een onafhankelijke belangenafweging maken en hiervoor toegerust zijn. Deze wat het Adviescollege betreft gerechtvaardigde wens om de beslissing tot herbeoordeling anders vorm te geven, behoeft echter niet zonder meer met zich te brengen dat de beslissing tot toelating tot de re-integratiefase eveneens wordt weggehaald bij de Minister.

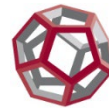
Het Adviescollege heeft naast de huidige regeling twee alternatieve denkrichtingen in haar advisering betrokken, te weten: (a) het overhevelen van alle beslissingen op grond van het Besluit naar de rechter of (b) het overhevelen van de beslissing tot toelating van de levenslanggestrafte tot de re-integratiefase naar de rechter (handhaving van de verantwoordelijkheid van de Minister voor het aanbieden van re-integratieactiviteiten). Alleen denkrichting (b) is voor het Adviescollege een mogelijk alternatief voor de huidige regeling.

De huidige regeling

Op dit moment is het zo geregeld dat het Adviescollege de Minister na 24 jaar en 10 maanden adviseert voor welke re-integratieactiviteiten een levenslanggestrafte in aanmerking dient te komen (zie artikel 4 lid 1 sub a. Besluit). Het is aan de Minister daarop een beslissing te nemen na 25 jaar, waarna DJI belast is met de uitvoering van het besluit van de Minister. Indien het Adviescollege adviseert geen re-integratieactiviteiten aan te bieden, beslist de Minister dienovereenkomstig. Indien het Adviescollege adviseert de levenslanggestrafte toe te laten tot de re-integratiefase, kan de Minister hiervan gemotiveerd afwijken (artikel 7 Besluit). Voor vervolgadvisen geldt hetzelfde mechanisme. In de eerste beslissing om re-integratieactiviteiten aan te bieden en de beslissing om dat niet (langer) te doen ligt de beslissing tot toelating tot de re-integratiefase besloten.

Deze huidige regeling sluit aan bij de regeling van andere adviesprocedures over de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen en past in het wettelijk systeem en de daarin tot uiting gebrachte verantwoordelijkheidsverdeling tussen de rechter en de Minister. In het wettelijk systeem beslist de rechter over de oplegging van de straf of maatregel en de duur van de vrijheidsbeneming. De rechter houdt zich in beginsel niet bezig met de tenuitvoerlegging van de opgelegde straf en neemt geen beslissingen aangaande resocialisatie en re-integratie. De Minister is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen en dus voor de detentiefasering en de activiteiten die tijdens de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen worden aangeboden. Het wettelijk systeem voorziet in rechtsmiddelen met betrekking tot (beslissingen over) de tenuitvoerlegging op grond van de penitentiaire beginselenwet en via de burgerlijke rechter.

Uit het evaluatierapport komt naar voren dat als nadeel van de huidige regeling wordt gezien dat de beslissingen over toelating van de levenslanggestraften tot de re-integratiefase en het



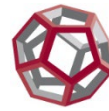
aanbieden van re-integratieactiviteiten kunnen worden ingegeven door de politieke opvatting van de bewindspersoon over de levenslange gevangenisstraf. Dat kan het risico met zich meebrengen dat een ambtswijziging resulteert in een wijziging in de besluitvorming. In het verlengde daarvan wordt de rechtsbescherming, die achteraf wordt geboden op grond van de penitentiaire beginselenwet en door de burgerlijke rechter, gezien als een nadeel van het huidige systeem. Deze kritische kanttekeningen zijn gebaseerd op de ervaring met de recente gratieverleningen van levenslanggestraften, waar veel afgewezen verzoeken en jarenlange procedures aan voorafgingen. Dat waren beslissingen op reguliere gratieverzoeken die al liepen ten tijde van de invoering van het thans geldende herbeoordelingsmechanisme. Bedacht moet worden dat eventuele politieke invloed op besluitvorming over re-integratie van levenslanggestraften alleen kan worden uitgeoefend bij eventuele afwijking van een positief advies van het Adviescollege. Politieke opvattingen over levenslanggestraften zullen ook na de door het Adviescollege voorgestelde alternatieve denkrichtingen een rol kunnen blijven spelen bij het nemen van de benodigde uitvoeringsbesluiten (plaatsing, verlof, etc.). Die laatste mogelijkheid blijft immers bestaan als de besluiten over levenslanggestraften op grond van het Besluit worden overgeheveld naar de rechter. Het Adviescollege is in het verleden kritisch geweest over de manier waarop de Minister met zijn adviezen is omgegaan. Deze kanttekeningen strekken ertoe aan te dringen op juiste naleving van het Besluit en de wetgeving en jurisprudentie die hieraan ten grondslag ligt, wat vergt dat de Minister afwijkingen van adviezen van het Adviescollege deugdelijk motiveert. Deze verplichting draagt ook bij aan de door artikel 3 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vereiste transparantie van de besluitvorming.

Met de hierna te bespreken alternatieve denkrichtingen waarbij de besluitvorming op grond van het Besluit geheel of gedeeltelijk wordt overgeheveld naar de rechter kunnen de gesignaleerde nadelen van het huidige systeem worden ondervangen. Deze nadelen en de door het Adviescollege in het verleden gemaakte kanttekeningen kunnen echter ook worden ondervangen door het Besluit aan te passen met de bepaling dat de Minister kan afwijken van een positief advies van het Adviescollege te vervangen door de bepaling dat de Minister een positief advies dient te volgen, tenzij hij daar op zwaarwegende gronden gemotiveerd van afwijkt. 'Zwaarwegende gronden' in combinatie met het vooropgesteld volgen van het advies van het Adviescollege brengt tot uitdrukking dat alleen in zeer uitzonderlijke gevallen kan worden afgeweken van het advies en dat daarvoor een verzwaarde motiveringsplicht geldt.

Alternatieve denkrichtingen over overheveling van besluitvorming naar de rechter

Het Adviescollege heeft twee alternatieve denkrichtingen in haar advisering betrokken waarbij beslissingen op grond van het Besluit worden overgeheveld naar de rechter. Dat zijn: overheveling van (a) de beslissing over toelating tot de re-integratiefase én het aanbieden van re-integratieactiviteiten en (b) de beslissing tot toelating tot de re-integratiefase.

Bij deze denkrichtingen heeft het Adviescollege het voornemen om de herbeoordeling in de vorm van een beslissing over ambtshalve gratie te vervangen door een vi-regeling tot uitgangspunt genomen. Zoals hierna te bespreken is voor het Adviescollege alleen denkrichting (b), overheveling van de beslissing tot toelating tot de re-integratiefase, een



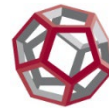
mogelijk alternatief voor de huidige regeling. Bij deze stand van zaken spreekt het Adviescollege echter nog geen voorkeur uit. Het Adviescollege vindt namelijk dat vraag 3 pas definitief kan worden beantwoord als concreet zicht ontstaat op de manier waarop de voorgenomen vi-regeling zal worden vormgegeven. Dan kan pas goed worden beoordeeld of de beslissing over de daaraan voorafgaande toelating tot de re-integratiefase eveneens naar de rechter moet worden overgeheveld. Voor het Adviescollege is van belang welke processuele regeling het meeste recht doet aan alle betrokken belangen en of, gegeven de hiervoor besproken mogelijkheid van aanpassing van het Besluit, de gesignaleerde nadelen van het huidige systeem en de argumenten die pleiten voor overheveling van deze beslissing naar de rechter, de (vergaande) breuk met het wettelijke systeem die deze overheveling met zich brengt, voldoende rechtvaardigen.

Voor beide alternatieve denkrichtingen geldt het volgende. De eerder aangehaalde jurisprudentie van het EHRM en de relevante aanbevelingen van het Comité van Ministers vergen niet dat de beslissing over toelating tot de re-integratiefase en/of het aanbieden van re-integratieactiviteiten door de rechter wordt genomen. Dat geldt overigens ook voor de herbeoordelingsbeslissing. Staten zijn vrij in de vormgeving van de herbeoordeling, mits deze aan de eisen van het EVRM voldoet.

Zoals opgemerkt leidt het bij de rechter neerleggen van nu op grond van het Besluit genomen beslissingen tot een breuk met het Nederlands wettelijk systeem. Overheveling van deze beslissingen naar de rechter betekent ook dat het openbaar ministerie een rol krijgt in de besluitvorming over (toelating tot) de re-integratiefase van levenslanggestraften; de rechter zal immers moeten beslissen op vordering van het openbaar ministerie. Bij formulering van de vordering zal het openbaar ministerie een eigen afweging maken. Verder kan eventueel beleid van het openbaar ministerie ten aanzien van de levenslange gevangenisstraf via deze weg een rol gaan spelen bij de besluitvorming over de re-integratie van de levenslanggestrafte.

Bij overheveling van besluitvorming naar de rechter moeten uiteraard vele vragen worden beantwoord over de vormgeving van de procedure. Dat zal vanwege de breuk met het wettelijk systeem niet steeds makkelijk zijn. Vragen zijn bijvoorbeeld: welke rechter beslist (de strafrechter die de straf heeft opgelegd, een exclusief aangewezen forum, de penitentiaire kamer)? In welke wet- en regelgeving wordt deze procedure geregeld? Beslist deze rechter in eerste en enige instantie of moet er een mogelijkheid tot hoger beroep of cassatie komen? Moet de zitting openbaar zijn of moet de zaak worden behandeld op een niet-openbare raadkamerzitting? Bij beantwoording van deze laatste vraag zal aandacht moeten worden besteed aan de impact van een openbare behandeling, met alle eventuele media-aandacht daarvoor, op alle betrokkenen.

In beide hierna te bespreken alternatieve denkrichtingen ziet het Adviescollege een rol voor zichzelf weggelegd. Daarop wordt nader ingegaan bij beantwoording van vraag 4.



Alternatieve denkrichting (a) overhevelen van alle beslissingen op grond van het Besluit naar de rechter

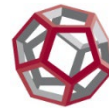
Deze alternatieve denkrichting vormt een zeer vergaande breuk met het huidige systeem, waar naar het oordeel van het Adviescollege geen rechtvaardiging voor bestaat. Het is een oplossing die veel verder gaat dan nodig is om de gesignaleerde nadelen van de huidige regeling weg te nemen. De afwijkende aard van de levenslange gevangenisstraf en de belangen die met deze beslissingen worden gediend rechtvaardigen niet een dergelijke vergaande directe bemoeienis van de rechter met de tenuitvoerlegging van deze fase van de levenslange gevangenisstraf.

Alternatieve denkrichting (b) overhevelen van de beslissing tot toelating tot de re-integratiefase naar de rechter

In deze denkrichting wordt de besluitvorming op grond van het Besluit opgedeeld in (1) beslissingen over toelating tot de re-integratiefase en (2) beslissingen over het aanbieden van re-integratieactiviteiten. Deze denkrichting vormt eveneens een breuk met het bestaande wettelijk systeem waarin de Minister verantwoordelijk is voor (besluitvorming over) de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Deze breuk met het wettelijk systeem is minder vergaand dan die in denkrichting (a) en kan als volgt worden gerechtvaardigd: de beslissing over toelating tot de re-integratiefase is zeer belangrijk voor de herbeoordeling; zonder (geslaagde) re-integratie is een positieve herbeoordelingsbeslissing niet goed voorstelbaar. Toelating tot de re-integratiefase is daarmee een voor de levenslanggestrafte zeer belangrijke beslissing die in hoge mate de uitkomst van de herbeoordeling zal bepalen. Voor de slachtoffers en nabestaanden markeert deze beslissing ook een nieuwe fase in de detentie van de levenslanggestrafte die zicht geeft op invrijheidsstelling. Voor sommige slachtoffers en nabestaanden is dit, net als de herbeoordeling, een beladen en moeilijk te verteren beslissing.

Naast het belang van de toelating tot de re-integratiefase en het verloop daarvan voor de daaropvolgende herbeoordeling en de zwaarwegende belangen die daarbij op het spel staan voor alle betrokkenen, zijn argumenten die pleiten voor overheveling van deze beslissing naar de rechter (in een systeem waarin de herbeoordeling ook bij de rechter wordt belegd):

- de aard van de levenslange gevangenisstraf als de zwaarste straf in het wettelijk stelsel en de enige niet-tijdelijke straf, die net als de tbs-maatregel geen vaste duur kent, en die, anders dan een tijdelijke gevangenisstraf, na verloop van tijd moet worden herbeoordeeld;
- net als de herbeoordeling vergt de beslissing tot toelating tot de re-integratiefase een (belangen)afweging waartoe de onafhankelijke rechter bij uitstek in staat is;
- een beslissing door een onafhankelijke rechter kan voor alle betrokkenen bijdragen aan de aanvaardbaarheid van de (beslissing over) toelating van de levenslanggestrafte tot de re-integratiefase, zowel bij een positieve als een negatieve beslissing hierover;
- zo wordt voorzien in een directe rechterlijke toets in plaats van rechtsbescherming achteraf;
- het hiervoor gesignaleerde nadeel van de mogelijkheid van politieke invloed wordt weggenomen bij de beslissing tot toelating tot de re-integratiefase.



Bij de vormgeving van deze denkrichting zou in de grote lijn aansluiting kunnen worden gezocht bij de wettelijke regeling van de beslissing over verlenging van de tbs-maatregel. De door de rechter aan te leggen toets zou moeten bestaan uit de vier criteria uit het Besluit, waarbij het Adviescollege adviseert het vierde criterium aan te passen (zie beantwoording vraag 5). Verder ligt het voor de hand om bij de hierna te bespreken rol van het Adviescollege in deze alternatieve denkrichting de huidige regeling en de werkwijze tot uitgangspunt te nemen en alleen aanpassingen door te voeren die nodig zijn om deze advisering in te passen in deze alternatieve denkrichting.

Uitwerking vraag 4: rol van het ACL in de periode tot aan de herbeoordeling

Zowel bij handhaving van de huidige regeling (met aanpassing van het Besluit) als in de alternatieve denkrichtingen ziet het Adviescollege een rol voor zichzelf weggelegd.

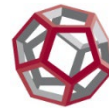
De huidige regeling

Nu is het zo dat het Adviescollege na ontvangst van de adviesaanvraag van de Minister (vanaf 1 juli 2023 beoogd bij 22 jaar detentie) met het adviestraject start. Dat betekent dat het Adviescollege in de periode vanaf het moment van oplegging van de levenslange straf tot de adviesaanvraag geen rol heeft. Het adviestraject resulteert uiteindelijk in het uitbrengen van een advies aan de Minister bij 24 jaar en 10 maanden. In het advies stelt het Adviescollege de termijn voor het uitbrengen van een vervolgadvisie vast, conform artikel 4, zesde lid van het Besluit. Vervolgens beslist de Minister bij 25 jaar of de levenslanggestrafte al dan niet wordt toegelaten tot de re-integratiefase. Afhankelijk van de termijn genoemd in het eerste advies worden gedurende de periode tot aan de herbeoordeling vervolgadvisies uitgebracht. Zoals uiteengezet in het arrest van de Hoge Raad van 19 december 2017 zijn deze vervolgadvisies van belang voor de nadere besluitvorming door de Minister, op voet van artikel 7 van het Besluit, omtrent het (alsnog) aanbieden van re-integratieactiviteiten.¹⁰

In het Besluit en de daaraan verwante stukken wordt niet beschreven wanneer de werkzaamheden van het Adviescollege in een individuele casus tot een einde komen. Hoewel dit punt niet binnen het bereik van deze adviesaanvraag ligt, hecht het Adviescollege er aan dit punt aan de orde te stellen, nu gebleken is dat er bij diverse partijen behoefte bestaat aan helderheid op dit punt. Het Adviescollege gaat er thans vanuit – en dat is ook de huidige praktijk – dat de adviesprocedure bij het Adviescollege tot een einde komt bij gratiëring danwel het overlijden van de levenslanggestrafte. In één casus heeft het Adviescollege vanwege het (goede) verloop van de re-integratie in zijn laatste advies kenbaar gemaakt dat zolang er geen sprake is van gewijzigde omstandigheden er gepersisterd wordt bij het laatst uitgebrachte advies. Ontwikkelingen aangaande betrokkene worden gemonitord en er wordt vervolgadvisie uitgebracht indien nuttig, nodig of gewenst.

Voorts gaat het Adviescollege ervan uit – en dat is ook de huidige praktijk – dat in geval van een negatieve beslissing op de ambtshalve gratieprocedure het adviestraject dient te worden voortgezet. De achtergrond van de regeling waarin het bieden van perspectief op rehabilitatie centraal staat biedt steun voor die visie, evenals de jurisprudentie van de Hoge

¹⁰ [Hoge Raad 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3185, r.o. 3.4.](#)



Raad. Het (tussen)arrest van de Hoge Raad van 5 juli 2016 houdt – voor zover hier relevant – het volgende in¹¹:

“Als uitgangspunt heeft voorts te gelden dat de herbeoordeling na niet meer dan 25 jaar na oplegging van de levenslange gevangenisstraf plaatsvindt en dat na die termijn periodiek de mogelijkheid van herbeoordeling wordt geboden.”

Op grond van het Besluit informeert het Adviescollege de minister naar aanleiding van de start van een (ambtshalve) gratieprocedure over de voortgang van de resocialisatie en re-integratieactiviteiten van de levenslanggestrafte in die gevallen waarin het Adviescollege eerder een advies over toelating tot de re-integratiefase heeft uitgebracht. Reguliere gratieverzoeken die door de levenslanggestrafte worden ingediend na de ambtshalve gratieprocedure vallen buiten het bereik van de adviesaanvraag op grond van het Besluit. Op dit punt, echter, is het van belang op te merken dat de Hoge Raad artikel 4, eerste lid, onder b, van het Besluit – dat spreekt van ‘een gratieverzoek’ – zo uitlegt dat ook in die gevallen een rol is weggelegd voor het Adviescollege. Het arrest van de Hoge Raad van 19 december 2017 houdt – voor zover hier thans relevant – het volgende in¹²:

“Voorts is de veroordeelde op grond van de Gratiwet te allen tijde bevoegd een verzoek tot gratie in te dienen. Indien een gratieverzoek ter zake van een levenslange gevangenisstraf wordt ingediend na ommekomst van de genoemde termijn van 27 jaar, is het Adviescollege belast met de taak om de minister te informeren over de voortgang van resocialisatie- en re-integratieactiviteiten.”

Het Adviescollege adviseert om het Besluit op dit punt te verduidelijken en in overeenstemming te brengen met de lezing van de Hoge Raad.

Bij handhaving van de huidige regeling voor de periode tot aan de herbeoordeling ziet het Adviescollege geen andere rol voor zichzelf weggelegd dan in de hiervoor beschreven huidige regeling en werkwijze, met de voorgestelde punten van verduidelijking.

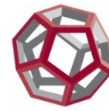
Alternatieve denkrichting (b): overhevelen beslissing tot toelating tot de re-integratiefase naar de rechter

Het Adviescollege verwijst in de eerste plaats naar het naschrift bij het evaluatierapport, waarin ingegaan wordt op de rol van het Adviescollege. Het rapport houdt op dit punt het volgende in:

“Mocht het komen tot een wijziging van de regeling voor beëindiging van de levenslange gevangenisstraf, dan is een van de denkbare scenario’s dat de beslissing over de beëindiging van de Minister overgaat aan de rechter. Met enige slag om de arm zouden we in een dergelijk rechterlijk stelsel dat dan ontstaat, zeker ook een rol voor het ACL zien. Een vergelijkbaar adequate voorbereiding van de beslissing van die rechter, zoals thans met het Besluit en het stelsel voorzien voor de beslissing van de Minister, blijft een noodzakelijke voorwaarde voor een juiste

¹¹ [Hoge Raad 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1325, r.o. 3.3.](#)

¹² [Hoge Raad 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3185, r.o. 3.5.2.](#)

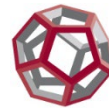


beslissing in welk stelsel dan ook. Op basis waarvan zou die rechter anders zijn beslissing naar vorm, maar vooral naar inhoud, moeten baseren. Dat geldt ook, zo niet nog meer, voor de voorbereiding van de beslissing over toelating tot de re-integratiefase; ook die zou dan wellicht naar de rechter moeten verschuiven en ook die beslissing behoeft voorbereiding van de aard waarin het ACL thans voorziet.”

Het Adviescollege is het hiermee eens. Zoals hiervoor is opgemerkt moeten bij overheveling naar de rechter allerlei vragen worden beantwoord over de inrichting van de procedure. In deze alternatieve denkrichting kan de huidige regeling van advisering van de Minister over het aanbieden van re-integratieactiviteiten en daarop gebaseerde werkwijze met enkele aanpassingen blijven bestaan. Net als in de huidige regeling kan het Adviescollege de Minister ook in deze alternatieve denkrichting dus adviseren over het aanbieden van re-integratieactiviteiten. Bepaald zou kunnen worden dat het advies naar het openbaar ministerie wordt gezonden, bij de vordering over toelating tot de re-integratie wordt gevoegd en moet worden betrokken in de door de rechter te nemen beslissing daarover. Na toelating tot de re-integratiefase kan de Minister re-integratieactiviteiten aanbieden overeenkomstig het advies daarover van het Adviescollege. Net als nu kan het Adviescollege vervolgadvisen uitbrengen en de re-integratie van de levenslanggestrafte monitoren. Bij de herbeoordeling in de vorm van de v.i.-regeling informeert het Adviescollege de rechter, via de vordering van het openbaar ministerie en bij reguliere gratieverzoeken informeert het Adviescollege de Minister.

De belangrijkste aandachtspunten met betrekking tot de rol van het Adviescollege in deze alternatieve denkwijze gaan over het (wat het Adviescollege betreft aan te passen) vierde criterium en het horen van de slachtoffers en nabestaanden in de adviesfase. In deze alternatieve denkrichting is de weging van de vier criteria uit het Besluit voorbehouden aan de rechter. De impact op de slachtoffers en nabestaanden is een aspect van het vierde criterium. De ervaring heeft geleerd dat het horen van de slachtoffers en nabestaanden in het kader van de advisering grote impact op hen kan hebben. Het (ook) horen van de slachtoffers en nabestaanden door het Adviescollege in de adviesfase kan dan een te grote belasting voor hen vormen en kan voorts bijdragen aan een verkeerde verwachting over het gewicht van hun stem in de advisering en beslissing. De bepaling dat het Adviescollege de slachtoffers en nabestaanden hoort als zij dat wensen, zou vervangen kunnen worden door de bepaling dat de rechter de slachtoffers en nabestaanden hoort en dat het Adviescollege bevoegd is de slachtoffers en nabestaanden te horen, indien dat nodig wordt geacht voor een goede advisering. Denkbaar is dat de advisering van het Adviescollege zich in deze alternatieve denkrichting concentreert op de eerste drie criteria en dat het Adviescollege een informerende rol heeft met betrekking tot het vierde criterium. Kortom, bij eventuele verdere uitwerking van deze alternatieve denkrichting, is de rol die het Adviescollege kan of moet vervullen met betrekking tot het vierde criterium dus een belangrijk aandachtspunt.

Tot slot merkt het Adviescollege op dat zij, indien zou worden overwogen deze alternatieve denkrichting verder uit te werken, vanzelfsprekend graag bereid is tot een nadere gedachtewisseling hierover.



Uitwerking vraag 5: de toetsingscriteria en het toetsingsinstrumentarium

Bij de advisering hanteert het Adviescollege vier criteria. Deze criteria zijn omschreven in artikel 4, vierde lid van het Besluit en houden in:

- het recidiverisico;
- de delictgevaarlijkheid;
- het gedrag en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte tijdens zijn detentie;
- de impact op de slachtoffers en nabestaanden en in de sleutel daarvan de vergelding.

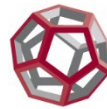
Aan deze criteria is in het Besluit of andere relevante regelgeving geen nadere duiding gegeven. Het Adviescollege heeft in de afgelopen jaren de operationalisering van de criteria ter hand genomen. Een heldere, eenduidige duiding en afbakening van de criteria biedt transparantie en komt daarmee de rechtszekerheid ten goede. Een en ander dient te worden bezien in het licht van de eis uit de jurisprudentie van het EHRM dat de levenslanggestrafte vanaf het begin van zijn detentie inzicht dient te hebben in de criteria die uiteindelijk de beoordeling bepalen (met betrekking tot het advies over de toelating tot de re-integratiefase en vervolgens de ambtshalve gratieprocedure). In de tot dusver verschenen tweejaarberichten heeft het Adviescollege al enkele criteria uitgelicht; op dit punt kan worden volstaan met een verwijzing hiernaar.¹³ Daarnaast is het evaluatierapport ingegaan op de criteria (hoofdstuk 4.4.4); ook op dit punt kan eveneens worden volstaan met een verwijzing hiernaar.

Kort en goed zijn de eerste drie criteria uit artikel 4, vierde lid, van het Besluit goed werkbaar. Ten aanzien van het derde criterium – het gedrag en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte tijdens zijn detentie – merkt het Adviescollege (zoals ook toegelicht in het kader van de expertsessies en het tweejaarbericht 2023) op dat het voor de advisering essentieel is dat er voldoende relevante informatie voorhanden is over de gehele detentieperiode. Het Adviescollege pleit ervoor om in te zetten op uitgebreidere en vollediger penitentiair dossiers (inclusief D&R-plannen), alsmede periodieke gedragskundige onderzoeken. Voor een deugdelijke advisering is nodig dat in de periodieke gedragskundige onderzoeken wordt ingegaan op wat er op psychiatrische, psychologische en psychosociale gronden nodig is voor de betreffende levenslanggestrafte en niet enkel wat er mogelijk is. Op dit punt wordt volstaan met een verwijzing naar bijgevoegde notitie over periodieke onderzoeken en paragraaf 6 van het tweejaarbericht 2023.

Het vierde criterium – de impact op de slachtoffers en nabestaanden, en in de sleutel daarvan de vergelding – blijkt in de praktijk moeilijk hanteerbaar. Het Adviescollege pleit ervoor dit criterium te herzien. Hieronder zal het Adviescollege trachten inzichtelijk te maken waar de moeilijkheden in schuilen.

In het Tweejaarbericht 2021 is nader ingegaan op dit criterium en de complexiteit ervan. Het Tweejaarbericht houdt op dit punt (onder meer) het volgende in:

¹³ De tweejaarberichten zijn gepubliceerd op de [website](#) van het Adviescollege.



“Het ACL constateert dat een moeilijkheid zit in de keuze om in het Instellingsbesluit de impact op slachtoffers en nabestaanden tot criterium te maken, en in het bijzonder de relatie met de vergelding die in het Instellingsbesluit expliciet wordt gelegd in dit criterium. Volgens vaste jurisprudentie van het EHRM en Nederlandse rechters, zit er een bepaalde volgtijdelijkheid in strafdoelen. Het strafdoel vergelding ‘verbleekt’ daarbij in de loop der jaren waarna er meer ruimte moet komen voor de andere strafdoelen.

Het is complex om te toetsen aan een criterium dat niet begrensd is; de behoefte aan vergelding vanuit slachtoffers en nabestaanden kent vermoedelijk veelal geen einde en dat heeft te maken met heel invoelbare redenen. Daarbij wordt echter voorbijgaan aan de andere strafdoelen. Het niet begrenzen van de vergelding is inhumain richting een gestrafte die dan alleen op basis daarvan beoordeeld zou worden.”

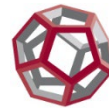
Ook in het evaluatierapport is ingegaan op het vierde criterium. Het rapport houdt op dit punt het volgende in (pag. 84):

“Toelating tot re-integratieactiviteiten, als tussenstap naar mogelijke beëindiging van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf, zal altijd impact hebben op slachtoffers en nabestaanden. Dat in verband brengen de sleutel van vergelding – een strafdoel – wijst weer op een verband met het criterium voor verlening van gratie uit artikel 2 onder b Gratiwet (met tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing of de voortzetting daarvan wordt geen met de strafrechttoepassing na te streven doel in redelijkheid gediend). Het criterium lijkt ten opzichte van de andere criteria de rol in te nemen van contra-indicatie, waarvan het niet duidelijk is hoe lang en hoeveel gewicht dat criterium in de schaal legt. Met name dit laatste kan leiden tot een (legitieme) verschillende appreciatie door ACL, Minister of rechter.”

Zoals ook uit bovenstaande passages volgt ziet de problematische hanteerbaarheid niet alleen op de invulling van het vierde criterium, maar ook op de verhouding van dit criterium tot de andere criteria, die de levenslanggestrafte betreffen. Naar het oordeel van het Adviescollege dient bij de advisering en besluitvorming over toelating tot de re-integratie ook rekening te worden gehouden met buiten de persoon van de levenslanggestrafte en diens ontwikkeling gelegen factoren. In zoverre onderschrijft het Adviescollege het nut van een vierde criterium, waarin dergelijke factoren meegewogen worden.

De in het vierde criterium genoemde vergelding is reeds aan de orde geweest en meegewogen bij de strafoplegging. De vraag wanneer de vergelding tot een einde komt, is in algemene zin niet te beantwoorden. Wel volgt uit de jurisprudentie dat door het verstrijken van de tijd de behoefte aan/noodzaak tot vergelding verbleekt.

Het meest problematische aspect van het vierde criterium is gelegen in de verbinding van de vergelding met de impact op de slachtoffers en nabestaanden van de delicten die hebben geleid tot de oplegging van de levenslange gevangenisstraf. Daarmee ligt een individueel en sterk subjectief element besloten in dit criterium. De impact van het delict c.q. de delicten waarvoor de levenslange gevangenisstraf is opgelegd op de slachtoffers en nabestaanden



staat geenszins ter discussie. De ervaring van het Adviescollege leert echter dat die impact heel verschillend kan zijn en dat er tussen slachtoffers en nabestaanden grote verschillen bestaan (ook tussen slachtoffers en nabestaanden van hetzelfde delict) als het gaat om hun opvatting over de vraag of de levenslanggestrafte in aanmerking zou moeten (kunnen) komen voor terugkeer in de samenleving. Uit onderzoek blijkt dat na langere tijd, doorgaans meer dan zeven jaar na een levensdelict, een groot deel van de nabestaanden niet meer actief bezig is met de dader en het strafproces.¹⁴ Daarnaast volgt uit onderzoek dat er grote verschillen zijn in mate van boosheid en hoeveelheid wraakgevoelens die nabestaanden hebben ten opzichte van de dader.¹⁵ Op de wijze waarop slachtoffers en nabestaanden omgaan met de gevolgen van het door de levenslanggestrafte gepleegde delict(en) en hun opvatting over eventuele terugkeer in de samenleving heeft de levenslanggestrafte echter niet of nauwelijks invloed. Dit alles brengt met zich mee dat het element 'de impact op de slachtoffers en nabestaanden' uit het vierde criterium een onvoorspelbaar en niet concreet te maken want van de desbetreffende, niet gelijk denkende personen afhankelijk – element vormt. Gelet op de jurisprudentie van het EHRM is het zeer de vraag of het vierde criterium voldoende concreet, objectiveerbaar en transparant is. Voorts wijkt het vierde criterium af van de manier waarop elders in Europa rekening wordt gehouden met slachtoffers en nabestaanden.

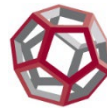
Voornoemd punt klemt te meer als het vierde criterium op dezelfde wijze zou dienen te worden meegewogen bij de advisering en besluitvorming als de overige drie criteria. De vraag die zich voordoet is de volgende: zou een levenslanggestrafte niet tot de re-integratiefase toegelaten moeten worden als er grote bezwaren bestaan bij de slachtoffers en nabestaanden, uitgaande van de omstandigheid dat uit de eerste drie criteria geen beletselen voor toelating tot de re-integratiefase voortvloeien. In de visie van het Adviescollege zou die vraag – mede gelet op de jurisprudentie van het EHRM en de achtergrond van de regeling – ontkennend moeten worden beantwoord. Daarnaast zou in de visie van het Adviescollege de rol van slachtoffers en nabestaanden in het adviestraject niet groter moeten zijn dan hun rol in het strafproces, volgens de huidige wet- en regelgeving.

Los van de grote lijdensdruk van slachtoffers en nabestaanden en hun standpunt ten aanzien van re-integratieactiviteiten van de levenslanggestrafte dienen bij de advisering op dit punt álle relevante belangen afgewogen worden. Het Adviescollege acht het niet passend dat slachtoffers en nabestaanden de in hun ogen mogelijk gerechtvaardigde verwachting kunnen koesteren dat zij een zwaarwegende of zelfs beslissende invloed kunnen hebben op de advisering en besluitvorming over de vraag of de levenslanggestrafte wordt toegelaten tot de re-integratiefase.

Met het voorgaande wordt geenszins bedoeld dat het Adviescollege de impact op de slachtoffers en nabestaanden niet van belang acht. Het Adviescollege vindt het essentieel dat de stem van de slachtoffers en nabestaanden wordt gehoord en dat rekening wordt gehouden met hun belangen bij beantwoording van de vraag *op welke wijze* een eventuele

¹⁴ Van Denderen, M., de Keijser, J., Gerlsma, C., Huisman, M., & Boelen, P. A. (2014). Revenge and psychological adjustment after homicidal loss. *Aggressive Behavior*, 40(6), 504-511. doi:10.1002/ab.21543.

¹⁵ Van Denderen, M., de Keijser, J., Huisman, M., & Boelen, P. A. (2016). Prevalence and correlates of self-rated posttraumatic stress disorder and complicated grief in a community-based sample of homicidally bereaved individuals. *Journal of Interpersonal Violence*, 31(2), 207-227. doi:10.1177/0886260514555368.



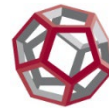
toelating tot de re-integratiefase het beste kan worden vormgegeven en ingevuld. In dat verband zou bij slachtoffers en nabestaanden geïnventariseerd moeten worden wat hun behoeften zijn; wat hebben zij nodig als het komt tot re-integratie? Verder kunnen bij de advisering en besluitvorming over toelating tot de re-integratiefase wel objectieerbare aspecten met betrekking tot slachtoffers en nabestaanden een rol spelen, bijvoorbeeld de vraag op welke wijze de levenslanggestrafte heeft voldaan aan de betalingsverplichtingen uit hoofde van een opgelegde schadevergoedingsmaatregel of andere in het belang van de slachtoffers en nabestaanden opgelegde verplichtingen.

Gelet hierop is het in de visie van het Adviescollege zuiverder het vierde criterium anders te formuleren en in het Besluit een zelfstandige bepaling op te nemen inhoudende dat in geval van een re-integratie de belangen van slachtoffers en nabestaanden meegenomen moeten worden bij de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de re-integratie. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een locatieverbod, contactverbod en/of mediaverbod. Uit de opgedane ervaringen tot dusver en de contacten met Slachtofferhulp Nederland volgt dat slachtoffers en nabestaanden behoefte hebben aan een eerlijk en helder verhaal over de situatie en de toekomstlijnen. Slachtoffers en nabestaanden moeten daarom tijdig worden geïnformeerd, waarbij het slachtoffer- en nabestaandenonderzoek en de hoorzitting dienen als informatiebron ten behoeve van de advisering. Het Adviescollege meent dat aan die behoefte meer recht kan worden gedaan als het huidige vierde criterium wordt losgelaten en in het kader van eventuele re-integratie de belangen en behoeftes van slachtoffers en nabestaanden worden meegenomen.

Gelet op het voorgaande adviseert het Adviescollege het vierde criterium te herformuleren als 'de geschokte rechtsorde' als contra-indicatie. Het criterium zou dan als volgt geformuleerd dienen te worden: *'of de geschokte rechtsorde er thans nog steeds¹⁶ aan in de weg staat om de levenslanggestrafte aan te laten vangen met de re-integratie'*. De maatschappelijke onrust die een eventuele toelating tot de re-integratiefase met zich meebrengt, alsmede het tijdsverloop zijn in dat verband relevante elementen die meegewogen kunnen worden. Een dergelijk criterium is beter objectiebaar en voorts beter voorzienbaar voor de levenslanggestrafte en ook voor de slachtoffers en nabestaanden en de maatschappij. Binnen de strafrechtpraktijk is de geschokte rechtsorde een gangbaar begrip.

Ten aanzien van de geschokte rechtsorde hecht het Adviescollege eraan nog het volgende op te merken. Niet ondenkbaar is dat zich (op termijn) zaken kunnen voordoen waarin ten tijde van de advisering de rechtsorde nog dermate geschokt is dat deze in de weg staat aan toelating tot de re-integratiefase. Gedacht kan worden aan voortgezet crimineel handelen vanuit detentie, maar ook aan gedetineerden waarvan een grote dreiging uitgaat vanwege het risico op ondermijning van de rechtsstaat of bedreiging van personen. Met de geschokte rechtsorde als criterium kan dit punt beter worden ondervangen dan met het huidige vierde criterium dat – zeker als het zou worden uitgelegd als een afweging tussen de belangen van

¹⁶ 'Thans nog steeds' dient in dit verband gelezen te worden als 'nu nog steeds'. Nadere uitwerking hiervan zal nog aangewezen zijn. Waarbij de kern zal zijn dat tot uitdrukking dient te komen dat de geschokte rechtsorde die is meegewogen bij de beslissing tot oplegging van de levenslange gevangenisstraf doorwerkt en bij een eventuele toelating tot de re-integratiefase nog steeds geschokt is.



de levenslanggestrafte en de impact op slachtoffers en nabestaanden – te eng geformuleerd is.

Kanttekeningen bij voorgenomen beleidswijziging omtrent de herbeoordeling

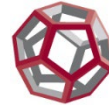
In het kader van de consultatieronde bij het door de Minister aangekondigde wetsvoorstel omtrent de herbeoordeling in de vorm van een v.i.-regeling voor levenslanggestraften zal het Adviescollege nader ingaan op de voorgenomen beleidswijziging. Nu het adviestraject over toelating tot de re-integratiefase en de herbeoordeling zo sterk met elkaar verbonden zijn, ziet het Adviescollege aanleiding alvast, naast de hiervoor reeds daarover gemaakte opmerkingen, een paar kanttekeningen bij dit onderwerp te plaatsen.

De eerste kanttekening betreft de termijn waarop de herbeoordeling plaatsvindt. De herbeoordeling, in de vorm van een ambtshalve gratieprocedure, vond tot dusver plaats na 27 jaar detentie.¹⁷ Bij brief van 3 februari jl. heeft de Minister laten weten dat de beslissing in de ambtshalve gratieprocedure wordt gezet op 28 jaar detentie.¹⁸ Deze aanpassing vloeit voort uit het evaluatierapport, waarin de beperkte duur van de re-integratiefase wordt genoemd als één van de knelpunten. In de brief van de Minister aan de kamer van 8 juni 2022 waarin de contouren voor een eventuele v.i.-regeling worden geschetst wordt eveneens ingegaan op de te hanteren termijnen. Het Adviescollege leest voornoemde brief van de Minister zo dat een levenslanggestrafte na een vaste detentieperiode van bijvoorbeeld 30 jaar in aanmerking zou kunnen komen voor v.i., waarbij gedacht wordt aan een v.i.-periode van vijf jaar. Zoals ook wordt opgemerkt in de brief van 8 juni 2022 dienen de termijnen die worden gekozen te passen binnen de kaders van de jurisprudentie van het EHRM en de Hoge Raad. Het Adviescollege vraagt zich af of de termijnen die genoemd worden in de brief van 8 juni 2022 passen binnen die kaders en vraagt daarvoor aandacht in het wetgevingsproces. In het verlengde daarvan zou ook gekeken moeten worden naar de vraag of volstaan kan worden met een eenmalige herbeoordeling zoals thans het geval is (slechts eenmaal een ambtshalve gratieprocedure, daarna ligt het initiatief bij de levenslanggestrafte om in het kader van de Gratiwet een gratieverzoek in te dienen), dan wel dat er periodiek een herbeoordeling zou moeten plaatsvinden (en welke termijn in dat verband is aangewezen).

De tweede kanttekening betreft de verhouding van de levenslange gevangenisstraf tot een maximale tijdelijke gevangenisstraf (van 30 jaar). Met de invoering van de Wet Straffen en Beschermen is (onder meer) de v.i.-regeling fundamenteel gewijzigd. Samengevat geldt voor langgestraften dat de v.i. is beperkt tot maximaal twee jaar. De spanning die hierdoor ontstaat tussen een maximale tijdelijke gevangenisstraf van 30 jaar waarbij v.i. kan plaatsvinden bij 28 jaar, enerzijds, en de procedure voor levenslanggestraften waar de beslissing over toelating tot de re-integratiefase plaatsvindt en de herbeoordeling bij 27 jaar (en per 1 juli 2023 beoogd bij 28 jaar), anderzijds, is ongewenst te noemen. De wijziging van de termijn voor de ambtshalve gratieprocedure van 27 naar 28 jaar lijkt mede ingegeven door de wens de kloof tussen levenslang en de maximale tijdelijke gevangenisstraf te dichten. Opgemerkt dient te worden dat er vanuit de rechtspraak de nodige kritiek is geuit

¹⁷ Detentie gerekend vanaf de datum dat de levenslanggestrafte in verzekering is gesteld.

¹⁸ [Kamerstukken II, 29 279, nr. 768.](#)



op de nieuwe v.i.-regeling onder de Wet Straffen en Beschermen. Bij het nadenken over termijnen dient derhalve niet te lichtzinnig aangeknoopt te worden bij de termijnen die voortvloeien uit voornoemde wet.

Tot slot, het voornemen de beslissing over de herbeoordeling te beleggen bij de rechter is toe te juichen, echter, voorkomen dient te worden dat onvoldoende aandacht uitgaat naar de levenslanggestraften voor wie op dit moment een adviestraject en de herbeoordeling reeds loopt. Het Adviescollege wijst op dit punt naar het in april 2023 verschenen tweejaarbericht inhoudende dat:

“Het ACL constateert dat op dit moment volop wordt ingezet op het vormgeven van een rechterlijke toets via de weg van een v.i.-regeling voor levenslanggestraften. Dit is een mooie ontwikkeling, echter, het is van groot belang om de knelpunten die er binnen het huidige kader zijn niet uit het oog te verliezen en daar met elkaar aan te werken. Het ontwikkelen van een nieuwe regeling voor de herbeoordeling zal de nodige tijd vergen en het is de vraag of een v.i.-regeling de oplossing zal zijn voor (een deel van) de in het evaluatierapport genoemde knelpunten. (...) Het ACL spreekt de hoop uit dat hiervoor voldoende oog is en dat wordt toegewerkt naar passende oplossingen. Dit alles met het oog op het perspectief op resocialisatie dat een levenslanggestrafte dient te worden geboden en een humane tenuitvoerlegging van de straf.”

Slot

Het Adviescollege heeft in dit advies getracht afgewogen antwoorden te geven op de in de adviesaanvraag gestelde vragen. Daarnaast zijn enkele inleidende opmerkingen geplaatst, alsmede algemene aandachtspunten die zien op de gehele detentieperiode. Tot slot zijn enkele kanttekeningen geplaatst bij de voorgenomen beleidswijziging omtrent de herbeoordeling, nu het adviestraject over toelating tot de re-integratiefase en de herbeoordeling zo sterk met elkaar verbonden zijn.

Tot besluit, het Adviescollege is graag bereid het advies zo nodig nader toe te lichten en desgewenst op specifieke onderdelen nader te adviseren.

Bijlagen:

Aanbeveling periodieke onderzoeken levenslanggestraften versie 26.08.2022

Geraadpleegde deskundigen

In het kader van dit advies heeft het Adviescollege gesproken met diverse deskundigen. Zo is er onder meer gesproken met DJI. Daarnaast heeft het Adviescollege geput uit werkbezoeken aan ketenpartners in de afgelopen jaren en presentaties van deskundigen tijdens lezingen en symposia, waaronder het symposium van Stichting Forum Levenslang in maart 2023.