

# Evaluatie Besluit Adviescollege levenslanggestraften

*Mr. dr. C. Hofman*

*Prof. mr. P.A.M. Mevis*

*Prof. mr. P.A.M. Verrest*

## Inhoud

Voorwoord .....	5
Afkortingen.....	6
Hoofdstuk 1: Inleiding .....	7
1.1.    Aanleiding voor het onderzoek .....	7
1.2.    Centrale probleemstelling en onderzoeksvragen .....	8
1.3.    Onderzoeksmethoden.....	9
1.4.    De afbakening van het onderzoek.....	10
1.4.1. Verduidelijking van gebruikte terminologie.....	10
1.4.2. Beperkingen.....	11
1.5.    De begeleidingscommissie .....	13
1.6.    Leeswijzer .....	13
Hoofdstuk 2: Het kader voor de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf .....	14
2.1.    Inleiding .....	14
2.2.    De herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf volgens de wet en jurisprudentie	14
2.2.1.    Levenslang in het Wetboek van Strafrecht .....	14
2.2.2.    Levenslang en de tenuitvoerlegging ervan in het licht van het EHRM.....	14
2.2.3.    De opmaat naar het Besluit: de reactie op de rechtspraak van het EHRM .....	19
2.2.4.    Het arrest van de civiele Kamer van de Hoge Raad van 6 november 2020 .....	20
2.2.5.    De keuze voor inrichting van het stelsel op de basis van gratiëring .....	21
2.3.    Het Besluit en het ACL: de totstandkoming ervan .....	23
2.3.1. Het opstellen en wijzigen van het Besluit en het toepassingsbereik ervan.....	23
2.3.2. De instelling en de positie van het ACL .....	24
2.4.    De taken en bevoegdheden van het ACL volgens het Besluit en het Reglement .....	24
2.4.1. De taken van het Adviescollege levenslanggestraften.....	24
2.4.2. De bevoegdheden van het ACL .....	29
2.5.    De samenstelling en ondersteuning van het ACL volgens het Besluit en het Reglement.....	29
2.5.1. Samenstelling van het ACL .....	29
2.5.2. Ondersteuning van het ACL door het bureau .....	30
2.5.3. Bezoldiging van de leden van het ACL en begroting van het ACL .....	31
2.5.4. Huisvesting van het ACL .....	31
2.6.    De procesbeschrijving in het Ketenwerkproces .....	31
2.6.1. De totstandkoming, status en openbaarheid van het Ketenwerkproces .....	32
2.6.2. De trajectbeschrijving van de drie fasen van het Ketenwerkproces in het kort .....	32
2.7.    Afsluiting; enige beschouwingen.....	37

Hoofdstuk 3: De wijze waarop het stelsel van de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf in de praktijk functioneert.....	38
3.1. Inleiding .....	38
3.2. De wijze waarop het Besluit in de praktijk functioneert en het ACL zijn taak uitoefent .....	39
3.2.1. De eerste jaren; de periode 2017-2019 .....	39
3.2.2. Voortzetting werkzaamheden; de periode 2020 tot heden.....	42
3.3. Perspectief 1: de wijze waarop het ACL naar zijn rol en het Besluit kijkt .....	44
3.4. Perspectief 2: de omgeving over het functioneren van het Besluit.....	47
Hoofdstuk 4: Bevindingen .....	52
4.1. Inleiding .....	52
4.2. Algemeen.....	52
4.3. Praktische aandachtspunten .....	53
4.3.1. Het ACL uit de pioniersfase .....	53
4.3.2. Toegang tot informatie voor het ACL.....	54
4.3.3. Update Ketenwerkproces en ketenorganisaties samen naar de hei .....	54
4.3.4. Gefinancierde rechtsbijstand .....	55
4.4. Juridische aandachtspunten.....	55
4.4.1. De voorbereiding van de procedure voor herbeoordeling .....	55
4.4.2. Aanmelding van de zaak bij het ACL.....	57
4.4.3. De positie van slachtoffers en nabestaanden .....	58
4.4.4. De inhoud van de criteria van artikel 4 lid 4 Besluit.....	61
4.4.5. De voorbereiding van het advies en de (rechts)positie van de levenslanggestrafte .....	64
4.4.6. De fase van aanbieding van re-integratieactiviteiten .....	68
Hoofdstuk 5: Conclusie en aanbevelingen .....	78
5.1. Inleiding .....	78
5.2. Conclusie: het functioneren van het Besluit en het ACL.....	79
5.2.1. Inleiding .....	79
5.2.2. Het Besluit .....	79
5.2.3. Het ACL .....	80
5.3. Aanbevelingen naar aanleiding van aandachtspunten en knelpunten.....	80
5.3.1. Inleiding .....	80
5.3.2. Knelpunten en daaruit voortvloeiende aanbevelingen.....	80
5.3.3. Aandachtspunten (die geen knelpunten zijn) en daaruit voortvloeiende aanbevelingen..	83
5.4. Tot besluit: de aanbevelingen in onderlinge samenhang bezien.....	87
Naschrift .....	88
Relevante rechtspraak en beleidsdocumenten.....	90

Rechtspraak.....	90
Beleidsdocumenten.....	90
Bijlagen .....	91
Bijlage 1: Samenstelling begeleidingscommissie .....	91

## Voorwoord

Bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Adviescollege levenslanggestraften leefde de wens om vier jaren na totstandkoming en inwerkingtreding van het Besluit Adviescollege levenslanggestraften, over te gaan tot een evaluatie van de werking in de praktijk. De evaluatie zou inzicht kunnen bieden hoe het stelsel (inmiddels) functioneert in al zijn onderdelen en fasen, welke knelpunten in het functioneren zich eventueel voordoen en hoe die kunnen worden weggenomen.

Het onderhavige rapport bevat het verslag van dit evaluatieonderzoek. De opzet en de uitvoering van het onderzoek worden in het rapport zelf nader beschreven. De uitkomsten zijn in het bijzonder gebaseerd op interviews met betrokken instanties en daar werkzame personen en met andere betrokkenen. Reeds op deze plaats past een woord van dank voor de medewerking die wij mochten ontvangen van iedereen die wij in het kader van het onderzoek benaderden en de bereidheid van eenieder om met ons in alle openheid te spreken over de bijzondere moeilijke materie van de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf.

Graag willen we het Ministerie van Justitie, Directie Sanctietoepassing en Jeugd, en het Adviescollege levenslanggestraften bedanken voor het in ons gestelde vertrouwen. Van deze instanties, gaat een bijzonder woord van dank uit naar Natascha Tjikoeri (DSenJ), Frederique van der Veen en Merel Prinsen (ACL) die ons bij het uitvoeren van het onderzoek met raad en daad hebben bijgestaan.

Wij zijn tot slot de leden van de begeleidingscommissie veel dank verschuldigd voor hun aandacht. Hun commentaar in de afrondende fase van het onderzoek en op het concept-rapport hebben wij als zeer waardevol ervaren.

We hopen met het onderzoek een bijdrage te kunnen leveren aan de wijze waarop de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf in Nederland gestalte krijgt.

Rotterdam, oktober 2021

Claire Hofman, Paul Mevis en Pieter Verrest

## Afkortingen

ACL of Adviescollege	Adviescollege levenslanggestraften
AVT	Adviescollege verloftoetsing tbs
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BVT	Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden
Besluit	Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 25 november 2016, houdende de instelling van een Adviescollege levenslanggestraften, Stcrt. 2016, 65365 (Besluit Adviescollege levenslanggestraften)
CJIB-AICE	Administratie- en Informatiecentrum voor de Executieketen van het Centraal Justitieel Incassobureau
D&R-plan	Detentie- en re-integratieplan
Dienst Justis	Dienst Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit, Screening
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DJI-DIZ	Dienst Justitiële Inrichtingen – Divisie Individuele Zaken
DSenJ	Directie Sanctietoepassing en Jeugd
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
HR	Hoge Raad der Nederlanden
JD-online	Justitiële documentatie (online database)
J en V	Justitie en Veiligheid
Ketenwerkproces of KWP	Ketenwerkproces levenslanggestraften, versie 25 februari 2020
Minister	Minister voor Rechtsbescherming
m.nt.	met noot
NIFP	Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie
OM(-IDV)	(Informatiepunt Detentieverloop van het) Openbaar Ministerie
PBC	Pieter Baan Centrum
Pen-dossier	Penitentiair dossier
Pbw	Penitentiaire beginselenwet
PMO	Psycho-Medisch Overleg
PI	Penitentiaire Inrichting
Rb	Rechtbank
Reglement	Reglement voor de werkwijze van het Adviescollege levenslanggestraften
r.o.	rechtsoverweging
RN	Reclassering Nederland (als onderdeel van 3RO)
RSJ	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming
Rtvi	Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting
SHN	Slachtofferhulp Nederland
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stb	Staatsblad
Stcrt	Staatscourant
Sv	Wetboek van Strafvordering
t.	tegen
tbs	Terbeschikkingstelling (strafrechtelijke maatregel)
V en J	Veiligheid en Justitie
v.i.	Voorwaardelijke invrijheidsstelling
WOB	Wet Openbaarheid van Bestuur

## Hoofdstuk 1: Inleiding

### 1.1. Aanleiding voor het onderzoek

In het Nederlandse sanctiestelsel neemt de levenslange gevangenisstraf een bijzondere plaats in. Niet alleen omdat het gaat om de zwaarste straf die kan worden opgelegd voor het plegen van een strafbaar feit. Het voornaamste kenmerk van de levenslange gevangenisstraf is dat de wet geen mogelijkheid van beëindiging of verkorting kent – zoals voorwaardelijke invrijheidsstelling – anders dan via het verlenen van gratie door de Kroon.

In 2016 oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna ook: EHRM) in de zaak Murray tegen Nederland dat de tenuitvoerlegging van levenslange gevangenisstraf in strijd was met artikel 3 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna ook: EVRM), omdat en voor zover een concrete en daadwerkelijke mogelijkheid tot vrijlating ontbrak.<sup>1</sup> Ongeveer drie jaren eerder, in de zaak Vinter tegen het Verenigd Koninkrijk, had het EHRM bepaald dat er ten aanzien van de levenslange gevangenisstraf een mogelijkheid tot herbeoordeling dient te bestaan, die de autoriteiten in staat stelt te bepalen of veranderingen in de omstandigheden van de levenslanggestrafte van dien aard zijn, en dat er zodanig vooruitgang is geboekt naar rehabilitatie tijdens de tenuitvoerlegging, dat voortdurend van de detentie niet langer gerechtvaardigd is. In dat kader is volgens het EHRM tevens vereist dat de levenslanggestrafte reeds aan het begin van zijn straf kan weten wat hij moet doen om voor eventuele vrijlating in aanmerking te komen en wat daarvoor de voorwaarden zijn, daaronder begrepen wanneer hij om herbeoordeling van zijn straf kan verzoeken.<sup>2</sup> Gegeven deze stand van zaken oordeelde de Hoge Raad (strafkamer) in 2016 dat het opleggen van een levenslange gevangenisstraf door de berechtende rechter niet langer mogelijk was, als de praktijk van tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf niet werd gewijzigd,<sup>3</sup> hetgeen *eo ipso* impliceerde dat het Openbaar Ministerie (hierna ook: OM) in het requisitoir ter openbare terechtzitting het opleggen van deze ultieme straf niet langer kon vorderen. De Hoge Raad hield de zaak aan om te beoordelen of op de dat moment reeds aangekondigde beleidswijzigingen van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in ons land voldoende zouden zijn om aan de bezwaren van het EHRM tegemoet te komen

Naar aanleiding van deze rechtspraak van het EHRM en van de Hoge Raad is door de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (hierna ook: V en J) inderdaad besloten om te voorzien in een mogelijkheid tot herbeoordeling van een opgelegde levenslange gevangenisstraf via – in ultimo – een beslissing van de Kroon over een eventuele ambtshalve gratiëring uiterlijk na 27 jaren detentie. Die mogelijkheid is van een voorbereidende fase voorzien met een beslissing over het toelaten van de levenslanggestrafte tot een re-integratiefase. Deze beslissing wordt genomen na 25 jaren detentie.

Met de aldus ingerichte mogelijkheid kan ook naar het – aanvankelijk opgeschorte – oordeel van de Hoge Raad aan levenslanggestraften het door het EHRM verlangde perspectief op vrijlating in elk geval vooralsnog worden geboden. Daarmee werd ook het opleggen van levenslange gevangenisstraf door de berechtende rechter weer mogelijk.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> EHRM 26 april 2016, 10511/10 (Murray t. Nederland).

<sup>2</sup> EHRM 9 juli 2013, nr. 66069/09 (Vinter e.a. t. Verenigd Koninkrijk).

<sup>3</sup> HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1325, NJ 2016/348, m.nt. T. Kooijmans

<sup>4</sup> HR 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3185, NJ 2019/326, m.nt. P.H.P.H.M.C. van Kempen, r.o. 3.4. Zie ook HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1747, NJ 2021/43, m.nt. N. Jörg.

De inrichting van de aanloop naar de beslissing van de Kroon na 27 jaren detentie is nader voorzien in het Besluit Adviescollege levenslanggestraften (hierna ook: het Besluit).<sup>5</sup> Bij dat Besluit is – de titel zegt het al – het Adviescollege levenslanggestraften (hierna ook: ACL of Adviescollege) ingesteld. Het belangrijkste element uit de taakstelling van het ACL is het uitbrengen van een advies aan de Minister over de kwestie of een levenslanggestrafte in aanmerking komt voor re-integratieactiviteiten en zo ja, voor welke. In juni 2017 is het Adviescollege met zijn werkzaamheden gestart.

Zowel bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna ook: J en V) als bij het Adviescollege bestond de wens om ruim drie-en-een-half jaar na de start van de werkzaamheden een evaluatie te doen verrichten. Het zou daarbij in het bijzonder moeten gaan om de vraag hoe het Besluit uitwerking vindt in de praktijk en of (en zo ja, hoe) het ACL invulling geeft aan zijn rol op grond van het Besluit. Dit rapport bevat het verslag van dat evaluatieonderzoek.

Als basis voor de evaluatie dient niet alleen het Besluit. Het referentiekader bestaat ook uit andere toepasselijke wet- en regelgeving, in het bijzonder het beleidskader (uiteengezet in en gegrond op verschillende Kamerbrieven), het Reglement voor de werkwijze van het ACL (hierna ook: het Reglement) en de procesbeschrijving voor de herbeoordeling voor een opgelegde levenslange gevangenisstraf (hierna ook: Ketenwerkproces, of KWP). Zijdelings zijn ook de jurisprudentie van het EHRM en van de Hoge Raad en de regeling van de gratie (waarbinnen het nieuwe stelsel functioneert) van belang. Het andere deel van het referentiekader voor de evaluatie bestaat uit de manier waarop in de praktijk door alle betrokkenen, waaronder het Ministerie van J en V en het ACL zelf, tegen het ACL en zijn functioneren wordt aangekeken.

Het evaluatieonderzoek dient ertoe om eventuele knelpunten te signaleren in het functioneren van het Besluit en de wijze waarop het ACL invulling geeft/kan geven aan de daarin voor hem opgenomen positie en om deze knelpunten na analyse van een suggesties voor mogelijke verbetering te voorzien.

De opzet voor het onderzoek is in samenspraak met de Directie Sanctietoepassing en Jeugd van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna ook: DSenJ) alsmede met het Adviescollege bepaald. DSenJ is als formele opdrachtgever van het evaluatieonderzoek opgetreden.

## 1.2. Centrale probleemstelling en onderzoeksvragen

De centrale vraag in het onderzoek luidt 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?”

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?

---

<sup>5</sup> *Stcrt.* 2016, 65365 (hierna ook: het Besluit).



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?

### 1.3. Onderzoeksmethoden

Ten behoeve van het onderzoek hebben we geput uit gebruikelijke bronnen zoals wet- en regelgeving, Kamerstukken, rechtspraak en literatuur. We hebben voorts gebruik gemaakt van de informatie opgenomen in de beide tweejaarberichten die het Adviescollege inmiddels heeft uitgebracht en die op zijn website zijn gepubliceerd. Ook is door het Adviescollege specifieke (aanvullende) informatie verstrekt over zijn organisatie, begroting, en werkzaamheden. Een belangrijke leidraad bij het onderzoek is bovendien het Ketenwerkproces geweest, zoals dat is opgesteld door de organisaties die betrokken zijn bij het stelsel van herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf.<sup>6</sup>

Om een goed beeld te krijgen van de werkzaamheden van het Adviescollege hebben wij op de tweede plaats tevens enige adviezen ingezien die het Adviescollege in het kader van zijn werkzaamheden aan de Minister heeft uitgebracht.

De kern van het onderzoek bestond uit 21 gesprekken die wij hebben gevoerd met medewerkers (die spraken op persoonlijke titel) van verschillende instanties (zie bijlage 2). In de eerste plaats spraken we met het Adviescollege en met onderdelen van het Ministerie van J en V en wel verschillende malen en in zoverre stelselmatig gedurende het onderzoek. Voorts hebben wij de volgende andere organisatie(delen) gesproken: de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna ook: DJI), Dienst Justis, het Pieter Baan Centrum (hierna ook: PBC), het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (hierna ook: NIFP), Reclassering Nederland (hierna ook: RN), een penitentiaire inrichting (hierna ook: PI) waar levenslanggestraften zijn gedetineerd, en Slachtofferhulp Nederland (hierna ook: SHN). Tevens is gesproken met advocaten van levenslanggestraften, de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna ook: RSJ), raadsheren van het Gerechtshof Amsterdam en Forum voor Levenslang (hierna ook: Forum).

De term ‘gesprekken’ verdient nadere uitleg. Deze term geeft een betere omschrijving van de wijze waarop is gesproken met respondenten dan de gebruikelijke term ‘interviews’. Hoewel de gesprekken van de zijde van ons als onderzoekers uiteraard met vooraf opgestelde vragen van een structuur waren voorzien, hebben we ons gericht op het bewerkstelligen van een open gesprek en het – in dat kader – mogelijk maken van een vrije gedachtewisseling met de betreffende gesprekspartners. Omdat de ervaringen van de betrokkenen (vooral ook) individuele zaken van levenslanggestraften betreffen, is met het oog op het waarborgen van de vertrouwelijkheid er voor gekozen om niet letterlijk te citeren uit de gesprekken, noch om impliciet(er) maar desondanks toch herleidbaar naar gesprekken te verwijzen. De gesprekspartners zijn over deze werkwijze vooraf door ons ingelicht. Op deze manier kon in gesprekken met respondenten op verantwoorde, open en zorgvuldige wijze tot de kern worden doorgedrongen: wat zijn de ervaringen van respondenten, welke aandachtspunten zien zij en welke mogelijke verbeteringen stellen zij voor? Deze aanpak impliceert uiteraard wel dat wij er niet van zijn uitgegaan dat onze gesprekspartners de opvatting van hun organisatie of achterban weergaven. Al bleek dat de voorbereiding van de gesprekken door onze partners binnen hun organisatie hier en daar

<sup>6</sup> Het Ketenwerkproces is tijdens het onderzoek openbaar geworden:

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2021/07/06/besluit-wob-verzoek-inzake-ketenwerkprocesdocument-levenslanggestraften-kwp/Wob-besluit+-+KWP+Levenslang+-+Bijlage.pdf>

wel tot nadere discussie en verheldering van de eigen positie hebben geleid. Dat kunnen we alleen maar als winst in de boeken schrijven. Belangrijker: het is op deze plaats aangewezen al onze gesprekspartners nadrukkelijk te bedanken voor het ter beschikking stellen van alle informatie, kennis, wetenschap, ervaringen, tijd en het vermogen tot digitaal vergaderen en communiceren.

De informatieverzameling voor het onderzoek is – op enkele aanvullende gesprekken na – afgesloten op 1 augustus 2021.

## 1.4. De afbakening van het onderzoek

### 1.4.1. Verduidelijking van gebruikte terminologie

Een aantal termen die we in dit onderzoek gaandeweg zijn gaan gebruiken, verdient op deze plaats nadere toelichting. Te beginnen met de aanduiding van – in feite – ons onderzoeksobject, dat we hierna plegen aan te duiden als ‘het stelsel’. Hiermee bedoelen we het systeem, gebaseerd op het Besluit, het Reglement en het Ketenwerkproces, dat in reactie op de jurisprudentie van het EHRM en de Hoge Raad voorziet in de mogelijkheid van herbeoordeling van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Concreet bestaat het stelsel als gezegd uit een voorbereidende fase die uitmondt in een (advies van het ACL en) beslissing van de Minister over het toelaten van de levenslanggestrafte tot een re-integratiefase (na 25 jaren detentie), welke dient ter herbeoordeling van de opgelegde levenslange gevangenisstraf via een beslissing van de Kroon over een eventuele ambtshalve gratiëring (uiterlijk na 27 jaren detentie). Het stelsel wordt hierna in hoofdstuk 2 nader uiteengezet. Opgemerkt dient te worden dat de 2 zaken waarin door de Minister voor Rechtsbescherming (hierna ook: Minister) in de eerste helft van 2021 aan levenslanggestrafte gratie is verleend (de zaken Y. en C.) strikt genomen buiten het stelsel om gerealiseerd zijn. Voor deze 2 gratiebeslissingen wordt de term ‘stelsel’ dan ook niet gebruikt.

Verder is van belang dat we de in de paragrafen hiervoor al gebruikte term ‘betrokkenen’ nader duiden. Binnen het stelsel vervullen het ACL en de Minister een centrale rol. Bij de invulling van hun rol en de uitvoering van hun taken binnen het stelsel zijn verschillende organisaties betrokken. Hen duiden we hierna aan als ‘ketenpartners’ of ‘ketenorganisaties’. Hieronder vallen : het CJIB-AICE, DJI, het PBC, het NIFP, SHN, RN, Dienst Justis, de directeur van de PI, het OM (waaronder het Informatiepunt Detentie Verloop (hierna ook: IDV) van het OM) en de zittende magistratuur (hierna ook: ZM). De term ‘andere (professioneel) betrokkenen’ gebruiken we om (ook) de advocaten van levenslanggestrafte, Forum en de RSJ aan te duiden. We reserveren al deze termen daarmee voor de personen en instanties die professioneel bij het stelsel betrokken zijn. Dat neemt niet weg dat in afzonderlijke zaken met name de belangen van de levenslanggestrafte c.q. van slachtoffers en nabestaanden nadrukkelijk centraal staan.

Tot slot is het onderscheid tussen de termen re-integratie, resocialisatie en rehabilitatie van belang. Tot het eerste toetsmoment door het ACL worden aan de levenslanggestrafte reguliere resocialisatieactiviteiten aangeboden. Hieronder worden verstaan activiteiten die een zinvolle tijd in detentie mogelijk maken. Na de eerste toetsing kunnen, bij een positief besluit van de Minister, re-integratieactiviteiten worden aangeboden. Deze activiteiten zien op de voorbereiding van een mogelijke terugkeer in de maatschappij, en houden verband met de vijf basisvoorwaarden (werk en inkomen, onderdak, ID-bewijs, schulden en zorgverzekering).

Bij de herbeoordeling (gratieprocedure) staat de vraag centraal of zich zodanige veranderingen aan de zijde van de veroordeelde hebben voltrokken en zodanige vooruitgang is geboekt in zijn of haar rehabilitatie/resocialisatie<sup>7</sup>, dat er met de voortzetting van de tenuitvoerlegging van de straf geen legitieme strafdoelen meer worden gediend.

#### 1.4.2. Beperkingen

Het is op deze plaats ook aangewezen om aan te duiden welke beperkingen ons onderzoek kent. Het onderzoek richt zich op het functioneren van het stelsel, in het bijzonder van het Besluit en, op basis daarvan, op de rol van het Adviescollege binnen dat stelsel. Daarmee valt ten eerste de inhoud van de besluiten die de Minister neemt op grond van de adviezen en informatie van het Adviescollege buiten de reikwijdte van het onderzoek. Daarover gaat de vraagstelling niet, nog afgezien van het feit dat het uiteraard niet aan ons als onderzoekers is om te treden in de bij die besluitvorming gemaakte afweging.

Datzelfde geldt, zij het in net iets ander verband, voor de adviezen van het Adviescollege. Het onderzoek richt zich ook niet op een waardering van (de feiten en omstandigheden in) de zaken die in die adviezen van het Adviescollege besloten liggen en het is evenmin gericht op een beoordeling van de inhoud van de uitgebrachte adviezen. Wij hebben echter, in overleg met de advocaten van levenslanggestraften, wel kennisgenomen van de inhoud, structuur en opbouw van die adviezen, omdat de informatie daarover een indruk geeft van de werkzaamheden van het ACL en de ketenpartners en van hun taakinfilling. Deze indruk vormde een nuttige aanvulling op hetgeen daarover in de gesprekken aan de orde is gekomen.

Uit de centrale onderzoeksvraag vloeit bovendien voort dat de vraag of er in de juiste gevallen of in voldoende mate tot gratiëring wordt besloten en – breder – de vraag of het daadwerkelijk functioneren van het stelsel al dan niet aan de Straatsburgse eisen voldoet, geen onderdeel uitmaakt van het onderzoek. Het gaat in dit onderzoek om het functioneren van dat stelsel ‘intern’ (zoals het bedoeld is), als het ware ‘gegeven de aannname bij de inrichting ervan dat het aan de eisen voldoet’.

In het verlengde hiervan ligt een volgende beperking. Voorafgaand aan en tijdens de uitvoering van het onderzoek heeft de Minister voor Rechtsbescherming op verschillende momenten in de eerste helft van 2021 aangegeven de verhouding tussen de rechter en de Kroon (de Minister van J en V) bij beslissingen inzake de eventuele invrijheidsstelling van levenslanggestraften te willen herbezien<sup>8</sup> en/of tot een wijziging van het stelsel voor beëindiging of omzetting van een levenslange gevangenisstraf te willen komen. Als termijn waarop de Tweede Kamer een schets van de contouren van een nieuwe regeling zou kunnen verwachten noemde de Minister voor Rechtsbescherming het najaar van 2021.<sup>9</sup> Deze uitlatingen roepen nadere vragen op over de toekomstige inrichting van het stelsel van de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf. Het voorliggende onderzoek is niet gericht op beantwoording van die vragen. Wel hebben we gemeend in een aan het onderzoek toegevoegd naschrift nog enkele opmerkingen te kunnen maken over de relevantie van dit onderzoek voor de door de Minister aangekondigde, mogelijke toekomstige ontwikkelingen. Welk stelsel men ook kiest, steeds zal de beslissing over de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf (immers) adequaat moeten worden voorbereid.

---

<sup>7</sup> Op p. 3 van het KWP wordt in dit verband gesproken over: ‘rehabilitatie’.

<sup>8</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 29 452, nr. 240, p. 3.

<sup>9</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 29 279, nr. 656, p. 27.

Het onderhavige onderzoek betreft precies dat functioneren van het stelsel en het opsporen van eventuele mogelijkheden van verbetering op dat punt van goede voorbereiding van de herbeoordelingsbeslissing. De bevindingen zijn dan ook, ongeacht de uitkomst van de ministeriële overweging, ook voor eventueel anders ingerichte modaliteiten voor de heroverwegingsbeslissing van belang.

Verder is het goed erop te wijzen dat de toepassing van het stelsel voor herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf (inclusief de ambtshalve gratiebeslissing) zoals dat is neergelegd in het Besluit, niet de enige weg is om de tenuitvoerlegging van een levenslange gevangenisstraf te beëindigen. Iedere levenslanggestrafte kan zelf, wanneer hij of zij dat wil, een gratieverzoek indienen met die strekking (hierna ook: gratie op verzoek). Dat verzoek zal door de Minister (moeten) worden beoordeeld op grond van de Gratiwet en de rechtspraak van het EHRM en de Hoge Raad.

Met het onderscheid van gratie op verzoek en ambtshalve gratiëring hangt een volgend punt samen dat voor de inhoud van het onderzoek en voor een goed begrip van dit rapport van belang is. Dat betreft het volgende. Vóór inwerkingtreding van het Besluit en de start van de werkzaamheden van het ACL hadden enkele levenslanggestraften – waaronder enkele die op een gegeven moment al langer dan de 25 jaar na aanvang detentie, welke termijn in het nieuwe stelsel van zo'n significante betekenis is – al gratieverzoeken ingediend. In het kader van die (in veel gevallen ook: herhaalde) gratieverzoeken hadden enkele van die levenslanggestraften ook, al dan niet via de rechter en de RSJ, mogelijkheden gerealiseerd om te werken aan re-integratie. Aan 2 van deze levenslanggestraften, Y. en C., is na een groot aantal gratieverzoeken en procedures in het voorjaar van 2021 gratie verleend.<sup>10</sup> Het Adviescollege heeft in deze gevallen geen rol gespeeld. Dit punt is van belang omdat ons onderzoek niet gaat over de inrichting van beslissen op gratie op verzoek; daarover gaat immers ook het stelsel niet dat tot (voorbereiding van) ambtshalve gratiëring beperkt is, zoals het KWP ook uitdrukkelijk stipuleert. Tegelijk: met name eerdere jurisprudentie van de RSJ is tot op zekere hoogte ook voor de invulling van het stelsel van belang. In zoverre zullen wij aan de inhoud van (op het moment van inwerkingtreding van het stelsel) 'lopende' gevallen toch, zij het maar beperkt aandacht besteden.

Ten slotte moeten we een paar woorden wijden aan de onderzochte materie. Het Besluit is op 1 maart 2017 in werking getreden en het Adviescollege is inmiddels ruim vier jaar bezig met zijn werkzaamheden (sinds 1 juni 2017). Die werkzaamheden zijn verricht in slechts een zeer beperkt aantal zaken: per 1 augustus 2021 heeft het Adviescollege in drie zaken een advies uitgebracht, terwijl bij de afsluiting van ons onderzoek - in drie andere zaken het advies in voorbereiding is. Daarbij moet meteen worden opgemerkt dat de werkzaamheden in die weinige zaken bepaald wel weer intensief zijn geweest; intensiever dan aanvankelijk gedacht. Zo is in 1 van de zaken in 5 jaren tijd maar liefst tienmaal een vervolgadvis uitgebracht. Toch noodzaakt het geringe aantal zaken dat het Adviescollege heeft behandeld tot enige terughoudendheid ten aanzien van bepaalde bevindingen uit ons onderzoek. Het maakt ook dat we bij de aanbevelingen voor verbetering van het functioneren van het stelsel voor herbeoordeling van levenslang enige slag om de arm moeten houden, welke terughoudendheid daarmee dus ook voor de beoordeling van de aanbevelingen voor de mogelijk gewijzigde toekomstige inrichting van het stelsel door de lezer en de gebruiker van dit rapport als waarschuwing op z'n plaats is.

---

<sup>10</sup> *Kamerstukken II 2020/21, 29 452, nr. 240 en 242.*

## 1.5. De begeleidingscommissie

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie onder leiding van prof. mr. J.W. Fokkens. In de commissie waren verder de beide initiatiefnemers van het onderzoek, het Ministerie en het ACL, vertegenwoordigd. De samenstelling van de commissie is in Bijlage 1 bij dit onderzoek opgenomen.

Een eerste concept van de hoofdstukken 1 tot en met 4 van het rapport is besproken in een vergadering van de begeleidingscommissie op 31 augustus 2021. Een concept van het gehele rapport is besproken in een vergadering van de begeleidingscommissie op 5 oktober 2021.

## 1.6. Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt het juridisch theoretische (en deels praktische) kader en stelsel geschetst voor de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf. Daarmee worden deelvraag 1 en voor een deel ook deelvraag 2 beantwoord. Het hoofdstuk is gebaseerd op jurisprudentie van het EHRM en de Hoge Raad, op literatuur en op het Besluit, het Reglement en het KWP.

In hoofdstuk 3 wordt verslag gedaan van de bevindingen van het onderzoek in het kader van de beantwoording van de deelvragen 2, 3 en 4. Dit hoofdstuk betreft daarmee de bevindingen over de praktijk van het stelsel van de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf. De basis voor dit hoofdstuk vormen de gesprekken die gevoerd zijn met betrokken organisaties over de werkzaamheden die voortvloeien uit het Besluit en het stelsel, en hoe deze in de praktijk verlopen. We doen dat in dit hoofdstuk aan de hand van verschillende (een drietal) perspectieven: het perspectief van het ACL, het perspectief van de ketenpartners en het perspectief van andere (professioneel) betrokkenen.

Hoofdstuk 4 vloeit voort uit de hoofdstukken 2 en (vooral) 3 en is gewijd aan beantwoording van de vijfde deelvraag, die ziet op de aandachtspunten en knelpunten die in het onderzoek als bevindingen naar voren zijn gekomen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen aandachtspunten en knelpunten van praktische aard aan de ene kant en van juridische aard aan de andere kant.

In hoofdstuk 5 wordt het onderzoek afgerond door conclusies en aanbevelingen te formuleren die zouden kunnen bijdragen aan het (beter) functioneren van het stelsel voor de heroverweging van de levenslange gevangenisstraf zoals dat stelsel in het Besluit en met het Adviescollege z'n beslag heeft gekregen.

Het rapport wordt afgesloten met de hiervoor reeds genoemde – buiten het onderzoek en de daarin te beantwoorden vragen tredende – extrapolatie. Daarin gaan we tentatief in op de vraag welke gevolgtrekkingen het onderhavige onderzoek naar het stelsel en de rol van het Adviescollege daarin oplevert voor de door de Minister voor Rechtsbescherming geopperde gedachte van een zekere herbezinning op de vragen (i) aan welk orgaan de beslissing over herbeoordeling van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf het beste zou toekomen en (ii) in welke vorm of modaliteit de beëindiging van de detentie plaats zou kunnen vinden.

## Hoofdstuk 2: Het kader voor de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf

### 2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag centraal: “Wat is de inhoud van het Besluit, het Reglement en het Ketenwerkproces voor de herbeoordeling van een opgelegde levenslange gevangenisstraf?”. In het hoofdstuk wordt met andere woorden verduidelijkt hoe de herbeoordeling van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf thans plaatsvindt in Nederland. Feitelijk staat in dit hoofdstuk daarmee ‘het stelsel’, zoals we dat in dit onderzoek plegen te noemen, centraal.

We merken nog op dat we in dit onderzoek onderscheid maken tussen de inrichting van het stelsel volgens geldende wet- en regelgeving, beleid en jurisprudentie aan de ene kant, en de manier waarop het stelsel in de praktijk functioneert aan de andere kant. De inrichting van het stelsel op papier (dus: de manier waarop het stelsel bedoeld is te functioneren) staat centraal in dit hoofdstuk (paragraaf 2.3. t/m 2.6.). De manier waarop het stelsel in de praktijk functioneert, zal vooral in de hoofdstukken ná hoofdstuk 2 worden belicht. Het Besluit is opgesteld als een reactie op ontwikkelingen die hierna eerst aan de orde komen (paragraaf 2.2.). Een schets daarvan is voor een goed begrip van dit onderzoek naar de werking van het Besluit noodzakelijk.

### 2.2. De herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf volgens de wet en jurisprudentie

#### 2.2.1. Levenslang in het Wetboek van Strafrecht

Dat de levenslange gevangenisstraf in Nederland door de rechter kan worden opgelegd, in de gevallen waarin de wet daarin bij bepaalde misdrijven voorziet, staat vast (artikel 10 lid 1 jo. de desbetreffende misdrijven in Boek 2 van het Wetboek van Strafrecht, hierna ook: Sr).<sup>11</sup> De tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf vindt vervolgens plaats door de Minister van J en V; zie artikel 6:1:1 Wetboek van Strafvordering (hierna ook: Sv), te beginnen met de plaatsingsbeslissing door de selectiefunctionaris van het Ministerie van J en V.

#### 2.2.2. Levenslang en de tenuitvoerlegging ervan in het licht van het EHRM

De aldus (met artikel 10 lid 1 jo. de betreffende bepalingen in Boek 2 Sr) voorziene mogelijkheid om levenslange gevangenisstraf op te leggen, is op zichzelf niet in strijd met het EVRM. Dat geldt ook voor

---

<sup>11</sup> Artikel 10 Sr bepaalt in het eerste lid dat een gevangenisstraf levenslang of tijdelijk is. De sanctienorm van enige bijzondere misdrijven bepaalt welke misdrijven met levenslange gevangenisstraf worden bedreigd. Aan degene die ten tijde van het begaan van het strafbaar feit de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt kan geen levenslange gevangenisstraf worden opgelegd, ingevolge art. 77b lid 2 Sr ook niet als tussen de leeftijd van 16 en 18 jaren het volwassenenstrafrecht wordt toegepast.

de tenuitvoerlegging ervan, ook niet als die in voorkomende gevallen inderdaad tot aan het levenseinde van de veroordeelde in de detentie voortduurt. Wel is het noodzakelijk dat in de inrichting van die tenuitvoerlegging onder het nationale recht van de EVRM-lidstaten een moment en modaliteit van heroverweging voorzien is die aan de eisen van het EHRM ter zake voldoet. De jurisprudentie die toeziet op dit vraagstuk en in essentie raakt aan de inhoud en reikwijdte van artikel 3 EVRM,<sup>12</sup> heeft zich in de loop van de tijd ontwikkeld. Het EVRM schrijft voor dat de bij dit Verdrag aangesloten staten ervoor dienen te zorgen dat niemand wordt onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Artikel 3 EVRM luidt immers:

“No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.”

In dit onderzoek gaat het om de verhouding en relatie tussen onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing en de inrichting van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Die verhouding en relatie stonden in een aantal arresten van het EHRM centraal. Wij bespreken daarvan hier kort de hoofdlijnen, omdat deze het kader vormen waarin het te onderzoeken stelsel in Nederland tot stand is gekomen. Anders gezegd: de te onderzoeken inrichting van dat Nederlandse stelsel kan op onderdelen beter begrepen worden tegen de achtergrond van (de inhoud van) de Straatsburgse eisen. We formuleren in het onderstaande daarom het Straatsburgse recht in het bijzonder in het licht van (een beter begrip van) het Nederlandse stelsel.

Uit het arrest *Kafkaris t. Cyprus* van 12 februari 2008 kan worden afgeleid dat artikel 3 EVRM niet tot gevolg heeft dat oplegging van levenslange gevangenisstraf ongeoorloofd is.<sup>13</sup> Wel benadrukt het EHRM dat de lidstaten er zorg voor dienen te dragen dat een veroordeelde wordt gedetineerd onder omstandigheden die verenigbaar zijn met de eerbiediging van zijn menselijke waardigheid, en dat de wijze en methode van de tenuitvoerlegging de gedetineerde niet blootstellen aan leed dat het onvermijdelijk niveau van lijden in detentie overstijgt.<sup>14</sup> Anders gezegd: levenslange gevangenisstraf is op zichzelf niet in strijd met artikel 3 EVRM, maar dat kan, aldus het EHRM, onder omstandigheden eventueel wel zo zijn. Concreet geeft het EHRM aan dat dit niet het geval zal zijn in die gevallen waarin uitzicht op vrijlating bestaat:

“An analysis of the Court's case-law on the subject discloses that where national law affords the possibility of review of a life sentence with a view to its commutation, remission, termination or the conditional release of the prisoner, this will be sufficient to satisfy Article 3.”<sup>15</sup>

Een levenslange gevangenisstraf, aldus het EHRM in diezelfde rechtsoverweging, is, ook wanneer deze volledig ten uitvoer wordt gelegd, niet strijdig met artikel 3 EVRM, mits het *de jure* en *de facto* mogelijk is dat de veroordeelde na enige tijd voor vervroegde vrijlating in aanmerking kan komen.<sup>16</sup>

Daarna liet het EHRM zich concreter uit over de toelaatbaarheid van de levenslange gevangenisstraf en het zicht op vrijlating in 2 belangrijke beslissingen van de Grote Kamer. Dat betreft de beslissing van 9 juli 2013 (het arrest *Vinter e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk*) en die van 26 april 2016 (het arrest *Murray tegen Nederland*). In beide arresten kwam het EHRM eerst weer tot de conclusie dat een levenslange gevangenisstraf op zichzelf niet in strijd is met artikel 3 EVRM (met name niet wanneer

<sup>12</sup> De inrichting van een modaliteit van heroverweging leidt het EHRM (dus) niet (ook) uit art. 5 EVRM af.

<sup>13</sup> EHRM 12 februari 2008, nr. 21906/04 (*Kafkaris t. Cyprus*), r.o. 97.

<sup>14</sup> EHRM 12 februari 2008, nr. 21906/04 (*Kafkaris t. Cyprus*), r.o. 96.

<sup>15</sup> EHRM 12 februari 2008, nr. 21906/04 (*Kafkaris t. Cyprus*), r.o. 96.

<sup>16</sup> EHRM 12 februari 2008, nr. 21906/04 (*Kafkaris t. Cyprus*), r.o. 96.

sprake is van ernstige delicten zoals moord en wanneer de veroordeelde recidivegevaarlijk is<sup>17</sup>), zolang de straf niet 'irreducible' is en de veroordeelde een 'prospect of release' houdt.<sup>18</sup>

Het uitgangspunt dat het EHRM in het arrest Vinter e.a. tegen het Verenigd Koninkrijk voor het eerst als zodanig stipuleert, is dat een levenslanggestrafte in verband met het zicht op vrijlating recht heeft op de mogelijkheid van herbeoordeling van zijn straf: 'a possibility of review'.<sup>19</sup> De verplichte mogelijkheid van een herbeoordeling wordt als volgt onderbouwd:

"It is axiomatic that a prisoner cannot be detained unless there are legitimate penological grounds for that detention. (...) these grounds will include punishment, deterrence, public protection and rehabilitation. Many of these grounds will be present at the time when a life sentence is imposed. However, the balance between these justifications for detention is not necessarily static and may shift in the course of the sentence. What may be the primary justification for detention at the start of the sentence may not be so after a lengthy period into the service of the sentence. It is only by carrying out a review of the justification for continued detention at an appropriate point in the sentence that these factors or shifts can be properly evaluated."<sup>20</sup>

In het kader van de herbeoordeling moet volgens het EHRM getoetst worden of de veranderingen van de levenslanggestrafte zodanig significant zijn, en of sprake is van een voortgang in de rehabilitatie, dat het niet langer legitiem is om de detentie van de levenslanggestrafte voort te zetten.<sup>21</sup>

Het EHRM geeft daarbij aan dat het aan de lidstaten zelf is om aan de herbeoordeling (in deze lijn) invulling te geven, bijvoorbeeld als het aankomt op de toewijzing van deze taak aan een instantie of aan het vaststellen van een moment voor de herbeoordeling:

"However, the Court would emphasise that, having regard to the margin of appreciation which must be accorded to Contracting States in the matters of criminal justice and sentencing (...), it is not its task to prescribe the form (executive or judicial) which that review should take. 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 shows 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 (...)."<sup>22</sup>

Wel is volgens het EHRM vereist dat de levenslanggestrafte reeds aan het begin van zijn straf kan weten wat hij moet doen om voor eventuele vrijlating in aanmerking te komen en wat daarvoor de voorwaarden zijn, daaronder begrepen op welk moment hij om herbeoordeling van zijn straf kan verzoeken.<sup>23</sup>

De zogenoemde Vinter-toets houdt daarmee in dat lidstaten in hun rechtsstelsel moeten voorzien in een mechanisme dat een vooruitzicht van terugkeer in de samenleving biedt aan levenslanggestraften, dat bovendien met voldoende waarborgen is omkleed.

---

<sup>17</sup> EHRM 9 juli 2013, 66069/09, 130/10 en 3896/10 (Vinter e.a. t. Verenigd Koninkrijk), r.o. 108.

<sup>18</sup> EHRM 9 juli 2013, 66069/09, 130/10 en 3896/10 (Vinter e.a. t. Verenigd Koninkrijk), r.o. 106 en 107.

<sup>19</sup> EHRM 9 juli 2013, 66069/09, 130/10 en 3896/10 (Vinter e.a. t. Verenigd Koninkrijk), r.o. 106 en 110. Door sommigen wordt dit aspect weergegeven als 'a right to hope', maar die terminologie bezigt het Hof zelf niet.

<sup>20</sup> EHRM 9 juli 2013, 66069/09, 130/10 en 3896/10 (Vinter e.a. t. Verenigd Koninkrijk), r.o. 111.

<sup>21</sup> EHRM 9 juli 2013, 66069/09, 130/10 en 3896/10 (Vinter e.a. t. Verenigd Koninkrijk), r.o. 119.

<sup>22</sup> EHRM 9 juli 2013, 66069/09, 130/10 en 3896/10 (Vinter e.a. t. Verenigd Koninkrijk), r.o. 120.

<sup>23</sup> EHRM 9 juli 2013, 66069/09, 130/10 en 3896/10 (Vinter e.a. t. Verenigd Koninkrijk), r.o. 122.



In de zaak Murray t. Nederland werd Nederland in 2016 – kort samengevat – verweten, dat de levenslange gevangenisstraf met de mogelijkheid tot het indienen van een gratieverzoek als *de jure* (enige) mogelijkheid tot vrijlating in strijd is met artikel 3 EVRM omdat en voor zover naar de opvattingen op dat moment een concrete en daadwerkelijke (dus: *de facto*) mogelijkheid tot vrijlating ontbrak (en wel omdat geen beoordelingsmechanisme zoals door het EHRM vereist, werd gebruikt). Het EHRM achtte de klacht gegrond dat het in het Vinter-arrest voorgeschreven herbeoordelingsmechanisme op dat moment in Nederland onvoldoende aanwezig was.<sup>24</sup> Het EHRM benadrukt in dit arrest met andere woorden dat het belangrijk is dat een gratiemogelijkheid *de jure* ook *de facto* kan leiden tot daadwerkelijke vrijlating. Hiertoe is een herbeoordelingsmechanisme waarbinnen de gedetineerde zijn vorderingen met betrekking tot rehabilitatie kan laten zien vereist:

“any request by him for a pardon was in practice incapable of leading to the conclusion that he had made such significant progress towards rehabilitation that his continued detention would no longer serve any penological purpose.”<sup>25</sup>

Het is met name het Murray-arrest geweest dat de aanzet vormde voor de inrichting van het te onderzoeken stelsel zoals dat met het Besluit ACL is ingericht. Alvorens we overgaan tot de concrete eisen die Straatsburg aan het stelsel stelt, benoemen we op deze plaats ook de Murray-toets, die op grond van het Murray-arrest is ingevoerd. De Murray-toets betreft een gedragskundig onderzoek van de levenslanggestrafte één jaar na het onherroepelijk worden van de opgelegde levenslange gevangenisstraf (in Nederland: door het NIFP). Met deze voorziening wordt voldaan aan de eis van het EHRM dat bij eventuele vaststelling van een stoornis, de levenslanggestrafte daarvoor gedurende zijn detentie een behandeling kan krijgen. Dit voorkomt dan dat het ontbreken van een behandeling bij herbeoordeling in de weg staat aan het verkrijgen van een perspectief op beëindiging van de levenslange gevangenisstraf.<sup>26</sup>

Terug naar het stelsel van herbeoordeling. Het EHRM laat de wijze van vormgeving van de vereiste herbeoordelingsmogelijkheid in beginsel aan de lidstaten zelf. Wel eist het EHRM dat de herbeoordeling met voldoende waarborgen is omkleed. In het arrest Hutchinson t. Verenigd Koninkrijk van 11 januari 2017 benoemt het EHRM in dat verband de voordelen van een rechterlijke herbeoordeling:<sup>27</sup>

“The Court observes that a judicial procedure brings with it a series of important guarantees: the independence and impartiality of the decider, procedural safeguards and protection against arbitrariness.”<sup>28</sup>

In ditzelfde arrest, en bijvoorbeeld ook in Murray t. Nederland, wordt echter aangegeven dat gratie door de Kroon (of door (enig ander orgaan van) de uitvoerende macht) ook in lijn kan zijn met de eisen uit artikel 3 EVRM, mits daarin de te stellen waarborgen worden gerealiseerd.<sup>29</sup> Herbeoordeling door een rechter is – in lijn met de *wide margin of appreciation* – met andere woorden niet ‘verplicht’ als het enige model dat aan de eisen voldoet.

---

<sup>24</sup> EHRM 26 april 2016, 10511/10 (Murray t. Nederland), r.o. 125.

<sup>25</sup> EHRM 26 april 2016, 10511/10 (Murray t. Nederland), r.o. 125.

<sup>26</sup> EHRM 26 april 2016, 10511/10 (Murray t. Nederland), r.o. 125.

<sup>27</sup> EHRM 11 januari 2017, 57582/08 (Hutchinson t. Verenigd Koninkrijk), r.o. 46 t/m 50.

<sup>28</sup> EHRM 11 januari 2017, 57582/08 (Hutchinson t. Verenigd Koninkrijk), r.o. 47.

<sup>29</sup> In r.o. 100 van het arrest Murray/Nederland valt wel te lezen: “a possibility of being granted a pardon or release on compassionate grounds for reasons related to ill-health, physical incapacity or old age does not correspond to the notion of ‘prospect of release’ as formulated in the Kafkaris judgment.”

Voorts vereist het EHRM dat de veroordeelde (voldoende) inzicht heeft in de beslisriteria ten aanzien van heroverweging van de levenslange vrijheidsstraf. Vanaf het moment van oplegging van deze straf moet het voor de veroordeelde voldoende kenbaar zijn welke criteria gehanteerd worden bij de herbeoordeling en – daarmee – wat van hem verwacht wordt om na verloop van tijd terug te kunnen keren in de maatschappij c.q. welke factoren en wat, met name welk gedrag, aan een eventuele invrijheidstelling in de weg kan c.q. kunnen staan.<sup>30</sup> Het EHRM stelt daarmee de eis van voorzienbaarheid van de criteria. De voorwaarden voor vrijlating moeten voldoende nauwkeurig en specifiek zijn, zodat bij de levenslanggestrafte bekend is welke stappen gezet dienen te worden om in aanmerking te komen voor vrijlating.<sup>31</sup> Voorts verlangt het EHRM effectief rechterlijk toezicht ('judicial review') zodat, wanneer de voortzetting van de vrijheidsbeneming strijdig zou zijn met artikel 3 EVRM, de rechter bevoegd is de invrijheidstelling te bevelen. Deze toegang tot de rechter is een 'verplicht' onderdeel van het vereiste herbeoordelingsmechanisme, in welk kader met name de toets en de motivering van de herbeoordelingsbeslissing van belang is:

"To the extent necessary for the prisoner to know what he or she must do to be considered for release and under what conditions, it may be required that reasons be provided, and this should be safeguarded by access to judicial review (see László Magyar, cited above, § 57, and Harakchiev and Tolumov, cited above, §§ 258 and 262)"<sup>32</sup>

Verder heeft het EHRM voor wat betreft de beslistermijnen die gehanteerd zouden moeten worden om te kunnen spreken van levenslange gevangenisstraf die niet in strijd is met artikel 3 EVRM enkele handvatten gegeven aan de lidstaten, maar tegelijkertijd ook op dit punt benadrukt dat de lidstaten een zekere *margin of appreciation* hebben. De beslistermijnen van het EHRM gelden derhalve als richtlijn.

Uit het arrest Vinter e.a. t. Verenigd Koninkrijk vloeit, zoals al werd beschreven, voort dat als uitgangspunt heeft te gelden dat de eerste herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf na niet meer dan 25 jaren na oplegging daarvan plaatsvindt en dat na die termijn periodiek de mogelijkheid van herbeoordeling wordt geboden.<sup>33</sup> De termijn is een uitgangspunt maar het niet de bedoeling dat de lidstaten significant van deze termijn – die dus ziet op de eerste herbeoordeling gedurende de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf – afwijken, zo blijkt uit het arrest T.P. en A.P. t. Hongarije van 4 oktober 2016 van het EHRM. Een periode van 40 jaren (waarin geen enkele eerste herbeoordeling plaatsvindt) is volgens het EHRM in dit arrest in ieder geval te lang, ook wanneer tussentijds gratieverzoeken kunnen worden ingediend:<sup>34</sup>

"The Government further sought to argue that, even before the lapse of forty years required for the mandatory pardon procedure to be set in motion, a life prisoner could seek presidential clemency in ordinary pardon proceedings, without any limitation in the number or timing of his applications (see § 32 above). The Court observes that both applicants have already availed

<sup>30</sup> EHRM 4 september 2014, 140/10 (Trabelsi t. België), r.o. 137, EHRM 9 juli 2013, 66069/09, 130/10 en 3896/10 (Vinter e.a. t. Verenigd Koninkrijk), r.o. 119 en 122, EHRM 26 april 2016, 10511/10 (Murray t. Nederland), r.o. 100 en EHRM 11 januari 2017, 57582/08 (Hutchinson t. Verenigd Koninkrijk), r.o. 59.

<sup>31</sup> EHRM 11 januari 2017, 57582/08 (Hutchinson t. Verenigd Koninkrijk), r.o. 59, EHRM 20 mei 2014, 73593/10 (László Magyar t. Hongarije), r.o. 53 en EHRM 8 juli 2014, 15018/11 en 61199/12 (Harakchiev en Tolumov t. Bulgarije), r.o. 246, 262 en 263.

<sup>32</sup> EHRM 26 april 2016, 10511/10 (Murray t. Nederland), r.o. 100. Vgl. ook de positieve waardering van dergelijke aspecten in het Engelse recht door het EHRM in EHRM 11 januari 2017, 57582/08 (Hutchinson t. Verenigd Koninkrijk), r.o. 52.

<sup>33</sup> EHRM 9 juli 2013, 66069/09, 130/10 en 3896/10 (Vinter e.a. t. Verenigd Koninkrijk), r.o. 120.

<sup>34</sup> EHRM 4 oktober 2016, 37871/14 en 73986/14 (T.P. en A.T. t. Hongarije), r.o. 45.

themselves of this opportunity but their respective requests were rejected by the President of the Republic (see above §§ 10 and 15). However, it is not those decisions to reject the applicants' pardon requests which are of concern to the Court. Indeed, no Article 3 issue arises if a life prisoner had the right under domestic law to be considered for release but this was refused, for example, on the ground that he or she continued to pose a danger to society (see *Vinter and Others*, cited above, § 108). Once more, what is at stake before the Court is whether the legal framework in Hungary, from the very outset of the applicants' sentences, provided them with a mechanism or possibility for review of their whole life sentences (see, *mutatis mutandis*, *Vinter and Others*, cited above, § 122). While it is true that seeking presidential clemency continues to be open to various groups of persons serving a prison term in Hungary, including the applicants, the Court has already found that this avenue did not provide *de facto* or *de iure* reducibility of a life sentence (see *László Magyar*, cited above, § 58).<sup>35</sup>

Tot zover enige aspecten uit de jurisprudentie van het EHRM betreffende het noodzakelijke element van heroverweging van levenslange gevangenisstraf. Zij vormen de opmaat naar de totstandkoming van het Besluit ACL.

### 2.2.3. De opmaat naar het Besluit: de reactie op de rechtspraak van het EHRM

Bekend is dat in Nederland, bijvoorbeeld in het kader van de parlementaire discussie over de Wet herijking strafmaxima in 2006, door de toenmalige Minister van Justitie Donner, aan levenslang een letterlijke betekenis werd toegekend, met de woorden: "(...) levenslang. Dat is gewoon voor de rest van het leven."<sup>36</sup> Dat bleef sedertdien lang de heersende opvatting. Deze uitspraak getuigt niet van het door het EHRM verplichte *de facto* uitzicht op vrijlating in het licht van humane bestraffing als bedoeld in artikel 3 EVRM. Daarom achtte het EHRM in de zaak *Murray* de klacht gegrond.

Op basis van dat oordeel heeft de strafkamer van de Hoge Raad op 5 juli 2016 geoordeeld dat de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in Nederland op dat moment niet (meer) voldeed aan de eisen van artikel 3 van het EVRM; er bestond naar het oordeel van de Hoge Raad voor levenslanggestraften geen reële herbeoordeling die zou kunnen leiden tot verkorting van de straf of (voorwaardelijke) invrijheidsstelling.<sup>37</sup> In het verlengde daarvan achtte de Hoge Raad – zolang die praktijk niet gewijzigd was – ook het opleggen van een levenslange gevangenisstraf door de berechtende rechter niet langer mogelijk, hetgeen *eo ipso* impliceerde dat het OM in het requisitoir ter openbare terechtzitting het opleggen van deze ultieme straf niet langer kon vorderen.

De Hoge Raad liet de regering tot 5 september 2017 de tijd om de tenuitvoerleggingspraktijk te wijzigen overeenkomstig de eisen van het EVRM.

Op basis van deze rechtspraak van EHRM en Hoge Raad is door de toenmalige Staatssecretaris van V en J besloten om te voorzien in een mogelijkheid tot herbeoordeling van een opgelegde levenslange gevangenisstraf via – in ultimo – een beslissing van de Kroon over een eventuele ambtshalve gratiëring uiterlijk na 27 jaren detentie. Door de inzet van de bevoegdheid tot ambtshalve gratiëring van artikel 19 Gratiewet 1987 was een wijziging van enige formele wetgeving niet noodzakelijk. De mogelijkheid van ambtshalve gratiëring is in het Besluit van een voorbereidende fase voorzien met een beslissing

<sup>35</sup> EHRM 4 oktober 2016, 37871/14 en 73986/14 (T.P. en A.T. t. Hongarije), r.o. 46.

<sup>36</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 28 484, nr. 34, p. 30-31.

<sup>37</sup> HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1325, *NJ* 2016/348, m.nt. T. Kooijmans, r.o. 3.4.

over het toelaten van de levenslanggestrafte tot een re-integratiefase. In dat kader speelt het bij dat Besluit ingerichte ACL een belangrijke rol.

Met de aldus ingerichte mogelijkheid kan ook naar het oordeel van de Hoge Raad aan levenslanggestraften het door het EHRM verlangde perspectief op vrijlating worden geboden. Hierdoor werd ook het opleggen van levenslange gevangenisstraf door de berechtende rechter weer mogelijk.<sup>38</sup>

#### 2.2.4. Het arrest van de civiele Kamer van de Hoge Raad van 6 november 2020

Alvorens we ingaan op de inhoud van het Besluit en het daarmee ingerichte nieuwe stelsel, is in het kader van een goed begrip van de context daarvan en daarmee van dit onderzoek, nog het arrest van de Hoge Raad van 6 november 2020 van belang.

Op 6 november 2020, het nieuwe stelsel dus al ruim drie jaren in werking, heeft de civiele kamer van de Hoge Raad zich uitgelaten over het functioneren ervan. De verwerking van de noodzakelijke modaliteit van heroverweging van de levenslange gevangenisstraf in Nederland in het Besluit en het stelsel verloopt – zoals we beschreven – via de modaliteit van de gratiëring zoals geregeld in de Gratiëwet 1987 (en waarover meer in paragraaf 2.2.5. en 2.2.6.3.) en hierop ziet het arrest van de civiele kamer van de Hoge Raad dan ook in het bijzonder.

Ten eerste stelt de Hoge Raad vast dat het advies van de strafrechter (dat moet worden ingewonnen op grond van artikel 4 Gratiëwet) van zeer groot gewicht is en ‘in beginsel leidend’ is bij de gratiebeslissing door de Minister.<sup>39</sup> De Minister mag alleen op basis van bijzondere omstandigheden afwijken van dit advies, welke omstandigheden gemotiveerd in de beslissing moeten worden uiteengezet.<sup>40</sup>

Ten tweede stelt de Hoge Raad dat bij de gratiebeslissing, zeer groot gewicht toekomt aan het antwoord op de vraag die ziet op het gedrag en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte tijdens zijn detentieperiode:

“Bij de beoordeling omtrent het verlenen van gratie (al dan niet in voorwaardelijke vorm) moeten de in artikel 4 lid 4 Besluit ACL genoemde criteria in aanmerking worden genomen. Tevens dient daarbij de rechtspraak van het EHRM die betrekking heeft op de verenigbaarheid van de (verdere) tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf met artikel 3 EVRM, in acht te worden genomen. Daarom komt het bij de toepassing van de maatstaf van artikel 2, aanhef en onder b, Gratiëwet – die inhoudt of met de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing of de voortzetting daarvan geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel in redelijkheid wordt gediend – aan op de vraag of gelet op het gedrag en de ontwikkeling van de veroordeelde gedurende zijn detentie, en in aanmerking genomen de overige in artikel 4 lid 4 Besluit ACL genoemde criteria, verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf niet langer is gerechtvaardigd. Ook op dit punt komt een zeer groot gewicht toe aan het advies van het gerecht dat de levenslange gevangenisstraf heeft opgelegd.”<sup>41</sup>

<sup>38</sup> HR 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3185, NJ 2019/326, m.nt. P.H.P.H.M.C. van Kempen, r.o. 3.4. Zie ook HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1747, NJ 2021/43, m.nt. N. Jörg.

<sup>39</sup> HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1747, NJ 2021/43, m.nt. N. Jörg, r.o. 3.5.3.

<sup>40</sup> HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1747, NJ 2021/43, m.nt. N. Jörg, r.o. 3.5.5.

<sup>41</sup> HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1747, NJ 2021/43, m.nt. N. Jörg, r.o. 3.5.4.

Ten derde vloeit uit het arrest voort dat, als de levenslanggestrafte de zaak aanhangig maakt bij de civiele rechter, de civiele rechter de Staat kan veroordelen tot het nemen van een nieuwe beslissing.<sup>42</sup> Dit kan de burgerlijke rechter doen indien hij oordeelt dat de afwijzende beslissing niet genoegzaam gemotiveerd is. De Minister moet alsdan acht slaan op de overwegingen in dat vonnis van de civiele rechter. Dat wil zeggen dat indien de minister het gratieverzoek opnieuw af wil wijzen, niet enkel verwezen mag worden naar de eerder opgegeven redenen, maar dat ook nieuwe redenen aangevoerd zullen moeten worden.

Ten vierde zegt de Hoge Raad iets over de vraag hoe ver de bevoegdheid van de burgerlijke rechter reikt indien deze rechter oordeelt dat de negatieve beslissing onrechtmatig is omdat de opgegeven redenen de beslissing niet kunnen dragen. De burgerlijke rechter mag de Staat in een dergelijk geval opdragen de beslissing te (doen) herroepen met inachtneming van het vonnis.<sup>43</sup>

#### 2.2.5. De keuze voor inrichting van het stelsel op de basis van gratiëring

Het zij nogmaals gezegd: de verwerking van de noodzakelijke modaliteit van heroverweging van de levenslange gevangenisstraf in Nederland in het Besluit en het stelsel verloopt via de modaliteit van de gratiëring, zoals geregeld in de Gratiëwet 1987. Die regeling is niet exclusief of in de eerste plaats voor de levenslange gevangenisstraf ingericht of bedoeld en – zoals gezegd – ook niet ter invoering van het stelsel gewijzigd. Ook die Gratiëwet 1987 is daarom onderdeel van de context en de inhoud van het Besluit. We maken ter zake daarom op deze plaats nog enige algemene opmerkingen over de regeling van gratiëring in het algemeen, in Grond- en Gratiëwet.

De basis voor gratiëring in het Nederlandse recht wordt gevormd door artikel 122 lid 1 van de Grondwet luidende:

“Gratie wordt verleend bij koninklijk besluit na advies van een bij de wet aangewezen gerecht en met inachtneming van bij of krachtens de wet te stellen voorschriften.”

Conform artikel 122 lid 1 van de Grondwet wordt gratie verleend bij koninklijk besluit. In de praktijk neemt ‘onze Minister’ de gratiebeslissing. Dat is op basis van artikel 1 van de Gratiëwet 1987, ‘onze Minister van Justitie’. Dat ook in geval van oplegging van levenslange gevangenisstraf ter zake gratiëring mogelijk is, blijkt uit artikel 6:7:1 lid 1, aanhef en onder a, Sv. Gratie kan ingevolge die bepaling worden verzocht en verleend ten aanzien van (alle) door de Nederlandse strafrechter onherroepelijk opgelegde hoofdstraffen en bijkomende straffen.

De gratieprocedure is vervolgens geregeld in de Gratiëwet 1987. Artikel 2 Gratiëwet 1987 bepaalt op welke gronden gratie kan worden verleend:

“Gratie kan worden verleend:

a. op grond van enige omstandigheid, waarmede de rechter op het tijdstip van zijn beslissing geen of onvoldoende rekening heeft gehouden of kunnen houden en die, ware zij op dat tijdstip wel of voldoende bekend geweest, hem aanleiding zou hebben gegeven tot het opleggen van een andere straf of maatregel, of tot het afzien daarvan; dan wel

<sup>42</sup> HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1747, NJ 2021/43, m.nt. N. Jörg, r.o. 3.5.6.

<sup>43</sup> HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1747, NJ 2021/43, m.nt. N. Jörg, r.o. 4.3.

b. indien aannemelijk is geworden dat met de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing of de voortzetting daarvan geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel in redelijkheid wordt gediend.”

Met betrekking tot de voor dit onderzoek belangrijkste tweede gratiegrond, volgt uit de Memorie van Toelichting dat het gaat om de – in het kader van de gratiebeslissing te (her)beoordelen – doelen van conflictoplossing, vergelding, inprenting van normbesef en boetedoening, generale preventie, maatschappijbeveiliging en resocialisatie.<sup>44</sup>

Gratiëring kan op grond van de Gratiewet langs 2 wijzen verlopen c.q. gezien worden. De eerste is dat de veroordeelde op grond van artikel 3 Gratiewet een verzoek om gratie kan indienen. Een zodanig initiatief van de zijde van de levenslanggestrafte zet ‘onze’ Minister (eerst) tot activiteit aan. De Minister moet – ingevolge artikel 4 Gratiewet – alvorens op het verzoek te beslissen advies inwinnen van het gerecht dat de straf of maatregel heeft opgelegd dan wel van het gerecht dat de tenuitvoerlegging heeft gelast. Op grond van artikelen 5 en 6 Gratiewet kan de Minister respectievelijk het gerecht inlichtingen inwinnen bij de betrokken autoriteiten, instellingen of personen. Het rechterlijk advies dient met redenen omkleed en ondertekend te zijn.<sup>45</sup>

Voor dit onderzoek wel zo belangrijk is de tweede wijze waarop gratiëring kan worden geïnitieerd: ingevolge artikel 19 Gratiewet kunnen bijzondere omstandigheden de Minister aanleiding geven een voorstel tot gratieverlening in overweging te nemen, ook zonder dat daartoe van de zijde van de veroordeelde een verzoek wordt ingediend; de zgn. ‘ambtshalve gratiëring’. Het is deze bevoegdheid die het mogelijk maakt om de door Straatsburg geëiste heroverweging van de levenslange gevangenisstraf in de modaliteit van gratiëring vorm te geven; ook naar Straatsburgs recht moet die mogelijkheid niet uitsluitend bestaan in geval daarom vanwege de veroordeelde wordt verzocht.

In beide modellen van gratiëring kan de gratie naar artikel 13 Gratiewet voorwaardelijk worden verleend.

De Gratiewet voorziet niet in een rechtsmiddel tegen een (negatieve) beslissing omtrent de verlening van gratie, terwijl de Algemene wet bestuursrecht (hierna ook: Awb) naar artikel 1:6 niet van toepassing is. Daarmee staat wel c.q. staat alleen de weg naar de civiele (rest)rechter open. Dat geldt in elk geval in geval van afwijzing van (ieder) gratieverzoek; ook in geval dat verzoek een andere straf betreft dan levenslang, hetgeen bij gratieverzoeken doorgaans het geval is. In dat kader is het van belang op deze plaats te benadrukken dat voor gratiëring van levenslang het Besluit en het stelsel ten dele een invulling zijn van de algemene gratieregeling in de Gratiewet 1987. Dat verklaart – zoals gezegd – waarom de inrichting bij Besluit, en dus zonder wijziging van enige formele wet, kon geschieden.

Ten aanzien van levenslang gelden, gegeven de Straatsburgse jurisprudentie en het Besluit, wel *nadere* regels. Ten aanzien van het aspect van het rechtsmiddel komt deze dualiteit goed tot uitdrukking in het in de vorige paragraaf beschreven arrest van de civiele kamer van de Hoge Raad van 6 november 2020 waarin de Hoge Raad uiteenzet wat van deze rechtsgang kan worden verwacht:

“(…) De veroordeelde kan echter – zowel in geval van ambtshalve beoordeling als in geval van een afgewezen gratieverzoek – met betrekking tot die beslissing het oordeel inroepen van de burgerlijke rechter over de vraag of de redenen die zijn opgegeven voor het niet-verlenen van gratie en – voor zover dat het geval is – voor het afwijken van het advies van het gerecht dat

<sup>44</sup> *Kamerstukken II 1984/85*, 19 075, nr. 3, p. 21.

<sup>45</sup> Indien dit advies niet met eenparigheid van stemmen is vastgesteld, dient het advies tevens de gronden van de minderheid te omvatten.

de straf heeft opgelegd, de beslissing niet kunnen dragen. De beoordeling door de burgerlijke rechter richt zich erop, gelet op hetgeen hiervoor onder 3.5.4 is overwogen, of de motivering van de beslissing omtrent gratieverlening ervan blijkt geeft dat de in artikel 4 lid 4 Besluit ACL genoemde criteria en de eisen die artikel 3 EVRM stelt, genoegzaam zijn betrokken bij het nemen van de beslissing omtrent gratieverlening. Indien de burgerlijke rechter tot het oordeel komt dat de negatieve beslissing omtrent de verlening van gratie onrechtmatig is omdat de opgegeven redenen deze beslissing niet kunnen dragen, kan de burgerlijke rechter de Staat veroordelen tot het nemen van een nieuwe beslissing op het gratieverzoek. Bij het nemen van die nieuwe beslissing zal acht dienen te worden geslagen op de overwegingen die de burgerlijke rechter aan zijn oordeel ten grondslag heeft gelegd. Dat betekent dat, indien de nieuwe beslissing wederom strekt tot afwijzing van het gratieverzoek, die afwijzing niet uitsluitend mag worden gebaseerd op dezelfde redenen als waarop de bestreden gratiebeslissing berust.”<sup>46</sup>

Na de bovenstaande schets van de achtergrond van, de opmaat naar en context voor het Besluit richten wij de aandacht nu verder op de schets van dat Besluit, en op de totstandkoming en inhoud daarvan.

## 2.3. Het Besluit en het ACL: de totstandkoming ervan

### 2.3.1. Het opstellen en wijzigen van het Besluit en het toepassingsbereik ervan

Na het oordeel van de strafkamer van de Hoge Raad van 5 juli 2016 heeft de toenmalige Staatssecretaris van V en J snel gehandeld. Ruim vier maanden later, namelijk op 25 november 2016 is het Besluit in werking getreden. Het is gepubliceerd in de Staatscourant en daarbij van een toelichting voorzien. Die toelichting is vrij summier en bestaat, naast een zeer beknopt artikelsgewijs commentaar, uit een korte beschrijving van de aanleiding voor invoering van het nieuwe stelsel, een korte beschrijving van het stelsel van herbeoordeling, een – niet zoveel meer dan – herhaling van de criteria die het ACL dient te hanteren bij zijn taak en een beknopte procesbeschrijving.

Na de inwerkingtreding van het Besluit op 5 juli 2016 is het nog tweemaal keer gewijzigd: bij besluit van 6 juni 2017 en bij Besluit van 31 augustus 2020. De inhoud van het besluit en de wijzigingen komen aan bod in paragraaf 2.4. en 2.5.

Op grond van het Besluit wordt niet onmiddellijk duidelijk op wie het precies van toepassing is. De praktijk is thans dat het Besluit ook wordt toegepast op de levenslanggestraften van wie de detentie na inwerkingtreding van het Besluit de grens van 23 jaren na start van de detentie (het tijdstip waarop het ACL begint met voorbereiding van zijn advies, zie hierover paragraaf 2.6.) reeds was gepasseerd, maar van wie de detentie nog net vóór de grens van 25 jaren voor uitbrengen van het advies inzake toelating tot re-integratieactiviteiten lag.

Tot slot is het Besluit blijkens artikel 1a Besluit ook van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Aannemelijk is dat het daarbij gaat om veroordelingen tot levenslange gevangenisstraf door de gerechten in het andere dan het Europese deel van Nederland. Voor het horen van aldaar of elders verblijvende levenslanggestraften voorziet artikel 5 lid 5, derde en vierde volzin

---

<sup>46</sup> HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1747, NJ 2021/43, m.nt. N. Jörg, r.o. 3.5.6.

van het Besluit in het horen van de levenslanggestrafte via een beveiligde videoverbinding. Toepassing van het Besluit via artikel 1a heeft in de praktijk nog niet plaatsgevonden.

Ter uitvoering van het Besluit zijn een Reglement en een Ketenwerkproces opgesteld: zie nader hierna onder 2.4 en 2.5, respectievelijk onder 2.6. Het Reglement is door het ACL zelf opgesteld, gepubliceerd en op de website van het ACL te vinden. Het Ketenwerkproces is aanvankelijk niet gepubliceerd; dit is pas gebeurd in juli 2021 na een (overigens niet door ons in het kader van dit onderzoek) procedure op grond van de Wet Openbaarheid van Bestuur (hierna ook: WOB).<sup>47</sup> Verder is een Vergoedingenbesluit Adviescollege levenslanggestraften tot stand gebracht.<sup>48</sup>

### 2.3.2. De instelling en de positie van het ACL

Het Besluit voorziet in de instelling van een nieuw orgaan, het Adviescollege levenslanggestraften. De instelling is geregeld in artikel 2 lid 1, eerste volzin van het Besluit:

“Er is een Adviescollege levenslanggestraften.”

De aanduiding als ‘Adviescollege’ illustreert dat het ACL een adviesorgaan is. Adviezen van het ACL zijn daarmee niet bindend.

Het ACL is in zijn advisering aan de Minister onafhankelijk.<sup>49</sup>

Het ACL dient daarnaast ook onpartijdig te zijn in zijn advisering. Artikel 18 van het Reglement bepaalt dat de leden van het ACL zich onthouden of verschonen van elke deelname aan activiteiten van het ACL die, gelet op andere functies die zij vervullen of vervuld hebben, kan leiden tot een verstrengeling van belangen of verantwoordelijkheden of tot een verlies van onafhankelijkheid of onpartijdigheid van het ACL.

## 2.4. De taken en bevoegdheden van het ACL volgens het Besluit en het Reglement

### 2.4.1. De taken van het Adviescollege levenslanggestraften

#### 2.4.1.1. De taken van het ACL volgens het Besluit

De taken en bevoegdheden van het ACL zijn geregeld in artikelen 4 en 5 van het Besluit. Uit artikel 4 lid 1 kunnen de 2 belangrijkste taken van het ACL worden afgeleid. Het ACL heeft tot taak de Minister:

---

<sup>47</sup> Naar aanleiding van een Wob-procedure; zie brief Minister voor Rechtsbescherming d.d. 6 juli 2021 <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2021/07/06/besluit-wob-verzoek-inzake-ketenwerkprocesdocument-levenslanggestraften-kwp/Wob-besluit+-+KWP+Levenslang.pdf> en het KWP via <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2021/07/06/besluit-wob-verzoek-inzake-ketenwerkprocesdocument-levenslanggestraften-kwp/Wob-besluit+-+KWP+Levenslang+-+Bijlage.pdf>.

<sup>48</sup> Laatstelijk: Besluit van 4 september 2020, *Stcrt.* 2020, 46879, waarmee een eerdere regeling is komen te vervallen.

<sup>49</sup> Zie art. 10 lid 1 van het Besluit.



- (i) te *adviseren* of en zo ja voor welke re-integratieactiviteiten een levenslanggestrafte in aanmerking komt (en op grond van artikel 4 lid 6 Besluit daarbij tevens bepalend of en wanneer eventuele vervolgadvisen worden uitgebracht);
- (ii) het in het kader van een gratieprocedure *informer* van de Minister over de voortgang van de resocialisatie- en re-integratieactiviteiten van de levenslanggestrafte in die gevallen waarin het ACL eerder een advies heeft uitgebracht.<sup>50</sup>

Op basis van artikel 4 lid 1 onder a Besluit heeft het ACL dus (onder andere) tot taak de Minister te adviseren voor welke re-integratieactiviteiten een levenslanggestrafte in aanmerking komt. Feitelijk gaat het om 2 verschillende aspecten waarover het Adviescollege adviseert:

- komt de levenslanggestrafte in aanmerking voor re-integratieactiviteiten? (of anders gezegd, wordt de levenslanggestrafte toegelaten tot een re-integratiefase?); *en zo ja*:
- voor welke re-integratieactiviteiten komt de levenslanggestrafte in aanmerking?

Het is van belang dat het gaat om beantwoording van 2 vragen door het ACL in zijn advies (en vervolgens ook door de Minister in zijn besluitvorming). Die vragen zijn volgtijdelijk, voor de tweede vraag geldt dat, vanwege het feit dat er niet een vastomlijnde re-integratiefase voor levenslanggestraften bestaat, het antwoord potentieel zeer divers kan zijn (wel of niet plaatsing in een andere inrichting, wel of niet verschillende vormen van verlof, etc.).

Het onderscheid komt ook tot uitdrukking in artikel 7 van het Besluit. Daarvan bepaalt het eerste lid dat indien het ACL adviseert geen re-integratieactiviteiten aan te bieden, de Minister overeenkomstig beslist. Artikel 7 lid 2 bepaalt dat indien het ACL adviseert om re-integratieactiviteiten aan te bieden, de Minister gemotiveerd een andere beslissing kan nemen.

#### *2.4.1.2 De taak van adviseren en de wijze waarop daaraan uitvoering wordt gegeven.*

In artikel 4 lid 2 van het Besluit is voorzien dat het eerste advies van het ACL 25 jaren na aanvang van de detentie wordt uitgebracht. Er worden verder geen nadere eisen gesteld aan het advies van het ACL in het Besluit, bijvoorbeeld ten aanzien van omvang, vorm of inrichting van het advies. Wel is vastgelegd welke materiële criteria in het advies aan bod zouden kunnen/moeten komen; de tekst van het Besluit stelt dat het ACL die criteria ‘hanteert’ bij zijn advisering. Op grond van artikel 4 lid 4 van het Besluit gaat het om de volgende criteria:

- a. het recidiverisico;
- b. de delictgevaarlijkheid;
- c. het gedrag en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte gedurende zijn detentie;
- d. de impact op de slachtoffers en nabestaanden en in de sleutel daarvan de vergelding.

---

<sup>50</sup> Art. 4 lid 1 sub c en d Besluit regelen nog twee andere taken, die in het onderzoek nauwelijks ter sprake kwamen omdat deze in zaken die liepen ten tijde van het onderzoek niet aan de orde waren: (c) het op verzoek van de Minister adviseren over het aanbieden van re-integratieactiviteiten; en (d) het op diens verzoek informeren van de Minister over de voortgang van de resocialisatie- en re-integratieactiviteiten van de levenslanggestraften in andere dan de in onderdeel b bedoelde gevallen.

Een nadere toelichting bij de inhoud van deze criteria ontbreekt in het Besluit en ook in de toelichting daarop wordt enkel gesteld dat het gaat om objectieve criteria.<sup>51</sup>

#### *Dossiervorming*

In verband met de adviestaak stelt het ACL in de eerste plaats een dossier per levenslanggestrafte samen. Ten behoeve van dit dossier worden het strafdossier en het penitentiair-dossier (hierna ook: pen-dossier) opgevraagd, waarna en op basis waarvan in de eerste casusvergadering (zie hierna) door de leden wordt gesproken over de onderzoeksvragen, die vervolgens door de secretaris worden geformuleerd, zo beschrijft artikel 6 van het Reglement.

Vervolgens stelt de secretaris de onderzoeksoopdracht namens het ACL beschikbaar aan het PBC en RN. Een afschrift van de rapportage van het PBC en van RN wordt na ontvangst door de secretaris gestuurd aan de levenslanggestrafte en zijn gemachtigde. Daarna verzoekt de secretaris het IDV van het OM namens het ACL om de slachtoffers en nabestaanden via SHN te informeren over het adviestraject en, indien zij betrokken willen worden, te raadplegen door middel van een slachtoffer- en nabestaandenonderzoek. Een afschrift van de rapportages van SHN wordt niet aan de levenslanggestrafte en zijn gemachtigde verstrekt.

#### *Casusvergaderingen*

Wanneer alle relevante informatie compleet is, vindt – op basis daarvan – de eerste ‘casusvergadering’ van het ACL plaats. Waar de collegevergaderingen (zie paragraaf 2.4.1.4.) ‘algemeen’ van aard zijn, vinden de casusvergaderingen specifiek plaats ten behoeve van het beoordelen, adviseren en informeren in individuele gevallen. De casusvergaderingen zijn (net als de collegevergaderingen) niet openbaar. Er worden wel notulen van gemaakt. Het aantal casusvergaderingen over lopende en nieuwe zaken is ongeveer 13 per jaar.

#### *Horen*

Na de eerste casusvergadering gaat het Adviescollege aan de slag. Eerst worden hoorgesprekken georganiseerd. Naar het voorschrift van artikel 4 lid 5 van het Besluit worden de levenslanggestrafte, de nabestaanden en de slachtoffers door het ACL gehoord. Een toelichting ten aanzien van de gang van zaken met betrekking tot de hoorgesprekken, bijvoorbeeld in het kader van het karakter (al dan niet verplicht), de reden waarom en de manier waarop ze plaatsvinden, ontbreken in het Besluit. Een en ander wordt nader uitgewerkt in het Reglement.

Zo bepaalt artikel 7 van het Reglement dat het ACL de nabestaanden en slachtoffers alleen zal horen als zij dat willen. Met iedere genodigde voor een hoorzitting wordt in beginsel apart gesproken. Alle gehoorde kunnen zich laten bijstaan door een voor hen vertrouwd persoon, zoals een casemanager van SHN. De hoorzittingen zijn niet openbaar.

De slachtoffers en nabestaanden die worden gehoord ontvangen door tussenkomst van SHN van de secretaris van het ACL een schriftelijke uitnodiging op naam en een uitleg over het doel van en werkwijze tijdens de hoorzitting. Iedere genodigde wordt bij aanvang van het gesprek door het ACL bovendien geïnformeerd over de taken en werkwijze van het ACL. Verder wordt iedere genodigde uitgelegd hoe een gesprek met het ACL verloopt, wat de hoofdlijnen van het gesprek zullen zijn en wat van de genodigde wordt verwacht.

---

<sup>51</sup> Toelichting bij het Besluit, p. 1-2.

Op grond van artikel 7 van het Reglement zijn bij het horen van de nabestaanden en slachtoffers minimaal drie leden van verschillende disciplines van het ACL aanwezig.

Ook kan het ACL deskundigen horen of met andere personen spreken van wie de ervaringen en expertise van belang zijn voor de taakuitvoering van het ACL, zo blijkt uit de artikelen 8 en 10 van het Reglement.

Op basis van artikel 9 van het Reglement hoort het ACL de levenslanggestrafte als laatste. Bij deze hoorzitting zijn alle bij de zaak betrokken leden van het ACL aanwezig. Ook de levenslanggestrafte wordt bij aanvang van het gesprek door het ACL geïnformeerd over de taken en werkwijze van het ACL, alsook over hoe een gesprek met het ACL verloopt, wat de hoofdlijnen van het gesprek zullen zijn en wat van hem/haar wordt verwacht. Deze hoorzitting is niet openbaar. In de regel is de advocaat van de levenslanggestrafte aanwezig.

#### *Advies uitbrengen*

Na de hoorgesprekken begint het ACL aan het opstellen van zijn advies. Artikel 13 van het Reglement geeft inzicht in de manier waarop het advies wordt opgesteld en uitgebracht. De hoofdregel is dat een advies tot stand komt overeenkomstig het gevoelen van de meerderheid van de bij de casus betrokken leden, waarbij elk lid één stem heeft. Indien de stemmen staken, beslist de voorzitter.

Artikel 10 lid 2 van het Besluit regelt dat het ACL een exemplaar van elk advies direct na vaststelling aan de Minister zendt. Artikel 13 van het Reglement werkt uit dat het advies aan hem wordt aangeboden namens de voorzitter. Een afschrift van de rapportage van het PBC, van RN en van SHN wordt als bijlage meegezonden met het advies. De levenslanggestrafte wordt door de secretaris van het ACL in kennis gesteld dat het advies is aangeboden aan de Minister; hij krijgt het advies niet van het ACL zelf.

#### *Besluit minister naar aanleiding van advies van het ACL*

Zoals reeds opgemerkt eerder in deze paragraaf: indien het ACL adviseert geen re-integratieactiviteiten aan te bieden, beslist de Minister dienovereenkomstig, aldus artikel 7 lid 1 van het Besluit. Indien het Adviescollege daarentegen adviseert om re-integratieactiviteiten aan te bieden, kan de Minister dat advies overnemen dan wel gemotiveerd een andere beslissing nemen, zo bepaalt artikel 7 lid 2 van het Besluit.

#### *Vervolgadviezen*

Uit artikel 4 lid 6 van het Besluit blijkt dat het ACL bij het eerste advies tevens bepaalt binnen welke termijn het een vervolgadvies zal uitbrengen. Artikel 14 Reglement beschrijft vervolgens de manier waarop vervolgadviezen tot stand komen.

In principe is de werkwijze ten aanzien van de vervolgadviezen hetzelfde als ten aanzien van het eerste advies van het ACL. Wel bepaalt het ACL – per vervolgadvies – of volstaan kan worden met een geactualiseerd dossier of dat hoorzittingen en/of aanvullende schriftelijke of mondelinge informatie van deskundigen of andere personen noodzakelijk zijn. Als blijkt dat geen aanvullende hoorgesprekken noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld met slachtoffers en nabestaanden, worden zij, als zij hebben aangegeven hier behoefte aan te hebben, via het IDV en/of SHN wel geïnformeerd over de verschillende stappen van het vervolgadviestraject.

#### *2.4.1.3. De taak van informeren*

Zoals al eerder opgemerkt, dient het eerste advies van het ACL 25 jaren na aanvang van de detentie te worden uitgebracht. Uiterlijk 2 jaren na dit tijdstip moet, aldus artikel 4 lid 3 van het Besluit, aan de hand van een voorstel tot gratieverlening als bedoeld in artikel 19 van de Gratiwet de mogelijkheid tot gratieverlening worden beoordeeld. Het ACL heeft op basis van artikel 4 lid 1 onder b van het Besluit de taak het naar aanleiding van de start van de gratieprocedure informeren van de Minister over de voortgang van de resocialisatie- en re-integratieactiviteiten van de levenslanggestrafte, in die gevallen waarin het ACL eerder een advies heeft uitgebracht.

Artikel 15 van het Reglement schrijft voor dat het ACL ter voorbereiding van het informeren van de minister bij een (ambtshalve) gratieprocedure beschikt over zo volledig mogelijke, actuele, schriftelijke informatie over de levenslanggestrafte. Ook in dit geval (dus: van het informeren) hoort het ACL, conform artikel 15 van het Reglement, slachtoffers- en nabestaanden als zij hebben aangegeven dit te willen en houdt het ACL een hoorzitting met de levenslanggestrafte.

#### *2.4.1.4. Andere onderdelen van de taakuitoefening door het ACL*

##### *Het tweejaarbericht*

Artikel 12 van het Besluit gebiedt de voorzitter van het ACL elk tweede jaar voor 1 maart, te beginnen met 1 maart 2019, een tweejaarbericht uit te brengen over de algemene bevindingen van het Adviescollege naar aanleiding van de werkzaamheden van de voorafgaande 2 jaren. Inmiddels heeft het ACL, conform deze regeling, 2 van deze berichten op zijn website gepubliceerd.<sup>52</sup>

##### *Collegevergadering*

Op grond van artikel 4 van het Reglement houdt het ACL tenminste tweemaal per jaar een collegevergadering (dit kan, aldus die bepaling, overigens vaker als en voor zover de voorzitter dit nodig oordeelt). Bij deze plenaire vergaderingen is zo veel mogelijk het voltallige ACL aanwezig. Van alle collegevergaderingen worden notulen gemaakt. De collegevergaderingen zijn niet openbaar. Personen die geen lid zijn van het ACL kunnen, indien één of meer van de te behandelen onderwerpen daartoe aanleiding geven, wel door de voorzitter worden uitgenodigd om een collegevergadering geheel of gedeeltelijk bij te wonen.

In collegevergaderingen wordt in algemene zin over de werkzaamheden en het functioneren van het ACL gesproken. Uit artikel 5 Reglement blijkt voorts dat tijdens iedere collegevergadering verslag wordt gedaan van de casusvergaderingen. Tijdens de collegevergaderingen worden de leden met andere woorden geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de lopende casuïstiek, maar komen ook algemene punten aan de orde. Ook kan het zijn dat een inhoudelijk thema verder wordt uitgediept in aanwezigheid van een (externe) deskundige spreker.<sup>53</sup>

##### *Einde van de taak van het ACL in een concrete zaak*

In het Besluit, noch in de toelichting bij het Besluit, is te vinden wanneer de taak van het ACL in een concrete zaak eindigt. Wanneer de Minister een positieve beslissing neemt tot ambtshalve gratiëring, is voorstelbaar dat voor het ACL geen rol meer is weggelegd. Het is, gezien de daadwerkelijke terugkeer in de maatschappij van de levenslanggestrafte, dan niet meer nodig te adviseren over re-integratieactiviteiten voor de 'voormalig' levenslanggestrafte. Als de Minister echter negatief beslist

<sup>52</sup> <https://www.adviescollegelevenslanggestraften.nl/publicaties-en-documenten/>.

<sup>53</sup> Tweejaarbericht ACL juni 2021, p. 6.

op de ambtshalve gratiëring, kan het ACL op grond van het gebrek aan nadere regelgeving hieromtrent ‘eindeloos’ verder betrokken blijven bij de zaak.

#### 2.4.2. De bevoegdheden van het ACL

Op basis van artikel 5 lid 1 van het Besluit heeft het ACL te allen tijde toegang tot alle penitentiaire inrichtingen waar de levenslange gevangenisstraf ten uitvoer wordt gelegd.

Op grond van hetzelfde artikellid is het ACL ook bevoegd kennis te nemen van alle gegevens en bescheiden die voor de vervulling van zijn taak van belang zijn. In dat verband ontvangt het ACL van de Minister in elk geval het pen-dossier als bedoeld in artikel 59 van de Penitentiaire Beginselenwet (hierna ook: Pbw), in voorkomend geval het verpleegdossier in de zin van artikel 19 van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (hierna ook: BVT) en alle overige relevante informatie die noodzakelijk is om te adviseren over re-integratieactiviteiten.

### 2.5. De samenstelling en ondersteuning van het ACL volgens het Besluit en het Reglement

#### 2.5.1. Samenstelling van het ACL

De samenstelling en het ontslag van de leden van het ACL is geregeld in de artikelen 2 en 3 van het Besluit.

De leden van het ACL worden, eventueel op voordracht van het ACL (zie artikel 2 lid 3 Besluit), door de Minister (bij ministerieel besluit) benoemd. Uit artikel 2 lid 2 van het Besluit blijkt dat de voorzitter en de overige leden van het ACL benoemd worden voor een periode van ten hoogste 4 jaren.<sup>54</sup> Herbenoeming is eenmaal mogelijk voor een aansluitende periode van ten hoogste vier jaren. De leden van het ACL kunnen, aldus artikel 3 lid 1 van het Besluit, op eigen verzoek door de Minister ontslagen worden. Voorts is het mogelijk dat de voorzitter en andere leden van het ACL door de Minister worden ontslagen wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden.

Naast de voorzitter bestaat het ACL uit 5 andere leden. Daarnaast kan de Minister voor elk van hen één plaatsvervangend lid benoemen.

De voorzitter van het ACL (tevens lid) dient op grond van artikel 2 lid 1 een juridische achtergrond te hebben. De leden worden gekozen op grond van (i) professionele achtergrond/discipline, en (ii) expertise in de strafrechtpraktijk. Zo zijn, aldus artikel 2 lid 1 van het Besluit, de overige 5 leden 2 juristen, een psychiater, een psycholoog en een lid afkomstig uit de wetenschap dat bij voorkeur specifieke expertise heeft op het gebied van de positie en de belangen van slachtoffers en nabestaanden. Alle leden (inclusief de voorzitter en plaatsvervangend leden) beschikken daarnaast over een uitgebreide expertise in de strafrechtpraktijk en ten aanzien van de tenuitvoerlegging van straffen. De aldus voorgeschreven samenstelling garandeert dat het ACL een multidisciplinair college is.

---

<sup>54</sup> De benoeming wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

### *De voorzitter*

De specifieke taken van de voorzitter worden uitgesplitst in artikel 2 van het Reglement. De voorzitter:

- heeft de zorg voor de organisatie van het College;
- coördineert de vacaturevervulling in het College op basis van artikel 2 van het Besluit;
- onderhoudt samen met de secretaris de externe contacten van het College, onder meer met de betrokken organisaties in de strafrechtketen;
- onderhoudt de contacten met de media;
- bereidt in samenspraak met de secretaris de collegevergaderingen en casusvergaderingen voor en treedt daar op als voorzitter;
- is voorzitter tijdens de hoorzittingen;
- draagt zorg voor de totstandkoming van de begroting en het tweejaarbericht van het College zoals bedoeld in artikel 12 van het Besluit.

### 2.5.2. Ondersteuning van het ACL door het bureau

Het ACL wordt ondersteund door een secretaris, aldus artikel 6 van het Besluit. De secretaris is tevens hoofd van het bureau, zo regelt lid 1 van die bepaling. Na overleg met de voorzitter kan de Minister de secretaris en andere medewerkers van het bureau benoemen, bevorderen, schorsen of ontslaan, zo bepaalt artikel 6 lid 5 van Besluit.

De secretaris is voor zijn werkzaamheden uitsluitend verantwoording schuldig aan het Adviescollege (lid 2). Aan de secretaris kunnen andere medewerkers worden toegevoegd (lid 3). De secretaris en andere medewerkers van het bureau (het gaat thans om 1 administratief ondersteuner in deeltijd) zijn geen lid van het Adviescollege (lid 4). De Minister draagt, na overleg met de voorzitter, zorg voor de nodige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van het Adviescollege (lid 6).

De taken van de secretaris worden uitgesplitst in artikel 3 van het Reglement. De secretaris:

- is verantwoordelijk voor het bureau, conform artikel 6 van het Besluit;
- is gemandateerd prestatieverklaarder en budgethouder.
- onderhoudt samen met de voorzitter de externe contacten van het College;
- adviseert het College over algemene vraagstukken;
- start en coördineert het adviseringstraject;
- draagt zorg voor de verslaglegging van de Collegevergaderingen en de casusvergaderingen;
- stelt overeenkomstig de besluitvorming tijdens de casusvergaderingen de adviezen op die door de betrokken leden van het College worden vastgesteld en die door de secretaris namens de voorzitter worden ondertekend;
- stelt overeenkomstig de besluitvorming tijdens de College- en casusvergaderingen de brieven aan de minister op die door het voltallige College respectievelijk de betrokken leden van het

College worden vastgesteld en die door de secretaris namens de voorzitter worden ondertekend;

- draagt zorg voor de verslaglegging van de hoorzitting ‘van de levenslanggestrafte’;<sup>55</sup>
- legt aan de voorzitter verantwoording af voor de werkzaamheden van het bureau als bedoeld in artikel 6 van het Besluit.

### 2.5.3. Bezoldiging van de leden van het ACL en begroting van het ACL

Artikel 13 van het Besluit regelt dat de leden van het ACL een vergoeding voor hun werkzaamheden krijgen, alsook een vergoeding van reis- en verblijfskosten. De vergoeding voor werkzaamheden is nader vormgegeven door het Vergoedingenbesluit Adviescollege levenslanggestrafte.<sup>56</sup>

Voor de voorzitter is er een vaste vergoeding op basis van 5,8 uur per week; voor de vaste leden van het ACL op basis van 2,7 uur per week. De plaatsvervangende leden van het ACL hebben enkel recht op een vergoeding per vergadering. Voor alle (plaatsvervangende) leden geldt er daarnaast een reiskostenvergoeding per vergadering.

De functie van secretaris is in beginsel 1,0 fte, schaal 12 (thans wordt die ingevuld door 2 secretarissen, die ieder voor 0,5 fte de functie vervullen). Voor administratieve ondersteuning is in beginsel 0,3 fte beschikbaar, schaal 6.

Artikel 17 Reglement bepaalt dat het ACL jaarlijks voor 1 april aan de minister een ontwerp voor de begroting voor het daaropvolgende kalenderjaar van de aan de taakvervulling door het ACL verbonden uitgaven zendt.<sup>57</sup> Voor 2021 is een bedrag begroot voor het functioneren van het Adviescollege van in totaal € 298.053. De belangrijkste posten van de begroting zijn het bureau (bestaande uit salaris secretaris en administratieve ondersteuning), en de vergoeding van de leden van het college. Een kleinere post overige kosten (€ 30.000) betreft de diensten van een externe communicatieadviseur, ICT, huur van vergaderruimte en onderhoud van de website.

### 2.5.4. Huisvesting van het ACL

Over de huisvesting van het ACL is niets in de regelgeving bepaald. Het Adviescollege maakt gebruik van kantoorruimte (een kamer) in het Paleis van Justitie van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden in Arnhem. Voor vergaderingen wordt vaak uitgeweken naar locaties elders. Voor hoorzittingen met slachtoffers en nabestaanden of met de levenslanggestrafte en zijn advocaat, bestaat (enkel) de optie van gebruikmaking van een zittingszaal in het Paleis van Justitie. Verdere voorzieningen op het gebied van huisvesting zijn er niet.

## 2.6. De procesbeschrijving in het Ketenwerkproces

---

<sup>55</sup> In de praktijk maken de secretarissen ook de verslagen op van andere hoorgesprekken die het ACL houdt.

<sup>56</sup> *Stcrt.* 2020, 46879.

<sup>57</sup> De financiering van het Adviescollege geschiedt uit de begroting van het Ministerie van J en V, Directoraat-Generaal Straffen en beschermen.

### 2.6.1. De totstandkoming, status en openbaarheid van het Ketenwerkproces

De procesbeschrijving ter herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf is opgenomen in het Ketenwerkproces, het KWP. In het KWP wordt vooral uitgebreid ingegaan op de *adviserende* taak die het ACL heeft (zie artikel 4 lid 1 onder a Besluit). De informerende functie wordt amper beschreven (enkel: “Intake en informatie inwinnen door de Dienst Justis, waaronder van het Adviescollege Levenslanggestraften over het verloop van de resocialisatie- en re-integratiefase”).

Het KWP is in eerste versie eind december 2017 vastgesteld door het Coördinerend Beraad Executie, op basis van inbreng van het ACL, van het Ministerie van J en V en van de verschillende ketenpartners die bij de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf betrokken zijn. Het document is in de jaren tot en met 2020 een aantal keer aangepast.

Aan het KWP kunnen door de levenslanggestrafte geen aanspraken worden ontleend. Het gaat louter om een trajectbeschrijving, die tot doel heeft houvast te bieden aan de betrokken ketenorganisaties en andere (professioneel) betrokkenen bij de planning en uitvoering van hun werkzaamheden. Het KWP is geen recht in de zin van artikel 79 Wet RO. In een eventuele (civiele) cassatieprocedure kan er geen cassatiegrond aan worden ontleend.

Het KWP is per 6 juli 2021 openbaar gemaakt.<sup>58</sup>

### 2.6.2. De trajectbeschrijving van de drie fasen van het Ketenwerkproces in het kort

In de toepassing van het stelsel, zoals nader beschreven in het KWP, worden in feite 3 fasen onderscheiden.

#### 2.6.2.1. Fase 1: de eerste drieëntwintig jaren van de detentie

In de eerste 23 jaren van de detentie van een levenslanggestrafte (gerekend vanaf datum inverzekeringstelling) is het detentieregime gericht op de lichamelijke en geestelijke gezondheid en de persoonlijke ontwikkeling gedurende de detentieperiode: het gaat om een zinvolle invulling van het leven in detentie (resocialisatie). Detentieschade voor de levenslanggestrafte wordt zo veel mogelijk geminimaliseerd. In het KWP is beschreven welke (extra) handelingen uitgevoerd worden in de uitvoering van de detentie van een levenslanggestrafte, ten opzichte van gedetineerden met een tijdelijke gevangenisstraf. Het uitgangspunt is dat de levenslanggestrafte gedurende de eerste 23 jaren van de detentie reguliere resocialisatieactiviteiten, maar geen re-integratieactiviteiten aangeboden krijgt.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Naar aanleiding van een Wob-procedure; zie brief Minister voor Rechtsbescherming d.d. 6 juli 2021 <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2021/07/06/besluit-wob-verzoek-inzake-ketenwerkprocesdocument-levenslanggestraften-kwp/Wob-besluit+-+KWP+Levenslang.pdf> en het KWP via <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/wob-verzoeken/2021/07/06/besluit-wob-verzoek-inzake-ketenwerkprocesdocument-levenslanggestraften-kwp/Wob-besluit+-+KWP+Levenslang+-+Bijlage.pdf>.

<sup>59</sup> Over het onderscheid resocialisatie/re-integratie, zie paragraaf 2.6.2.2. hierna.



*2.6.2.2. Fase 2: het werk van het ACL, de doorlopende beoordeling van de re-integratiemogelijkheden*

De tweede fase binnen het proces van de herbeoordeling van de levenslanggestraften is in het KWP uitgebreid beschreven. Het ketenwerkproces maakt binnen deze tweede fase onderscheid naar de volgende activiteiten:

- a. Voorbereiding eerste toetsing
- b. Advies ACL
- c. Besluit DJI-DIZ/verantwoordelijk bewindspersoon
- d. Uitvoeren besluit
- e. Vervolgtoetsing ACL

Zoals later nog zal worden uitgelegd, kan deze tweede fase in totaliteit relatief lang duren. De eerste 2 sub-fasen duren 2 jaren (dat is altijd het streven). De daarop volgende subfase duurt ook 2 jaren, want na 27 jaren detentie moet een beslissing over eventuele gratiëring volgen. Is dat een positief gratiebesluit, dan is daarmee fase 2 in zijn geheel afgesloten. Maar bij een negatief gratiebesluit door de Minister blijft sub-fase 'e' aan de orde; daardoor wordt in dat geval deze fase 2 in z'n geheel, niet afgesloten.

*Ad (a): Voorbereiding eerste toetsing*

- Na 25 jaren detentie zal het ACL op basis van het straf dossier, het volledige pen-dossier en psychologische/psychiatrische onderzoeken en de hoorzittingen een eerste advies uitbrengen over de vraag of de levenslanggestrafte in aanmerking komt voor re-integratieactiviteiten. In verband met dit advies worden verschillende ketenpartners door het ACL betrokken, alsook de levenslanggestrafte zelf en slachtoffers en nabestaanden. Volgtijdelijk: De levenslanggestrafte wordt ter observatie tijdelijk naar het PBC overgeplaatst waar onderzoek zal worden gedaan gericht op diagnostiek en risicoanalyse. Het NIFP geeft aan wat gelet op de diagnostische bevindingen en risicoanalyse de kans is op recidive.
- Vervolgens zal de reclassering, mede op basis van de uitkomsten van het rapport van het NIFP, een advies uitbrengen over de (on)mogelijkheden voor gedragsbeïnvloeding en re-integratie.

Daarnaast:

- Ten behoeve van de advisering wordt een slachtoffer- en nabestaandenonderzoek uitgevoerd door SHN. In het KWP wordt niet uitgewerkt waarover SHN precies rapporteert. Slachtoffers/nabestaanden worden, indien zij dit wensen, in persoon door het ACL gehoord.<sup>60</sup>
- Ook deskundigen en andere personen wier ervaringen of expertise van belang kunnen zijn voor de taakuitoefening van het ACL kunnen worden gehoord.
- Tot slot wordt de levenslanggestrafte als laatste gehoord door het ACL.

---

<sup>60</sup> In het artikelsgewijs commentaar bij art. 1 van het Besluit staat dat de begrippen 'slachtoffer' en 'nabestaande' niet apart zijn gedefinieerd. Daarvoor wordt verwezen naar het bepaalde in artikel 51a en verder van het Wetboek van Strafvordering.

*Ad (b): Advies ACL*

Het advies van het ACL dat in deze tweede fase wordt opgesteld, betreft de vraag of een levenslanggestrafte in aanmerking komt voor activiteiten gericht op re-integratie of, en zo ja, welke activiteiten dat zullen zijn, alsmede de termijn waarop vervolgoetsing plaatsvindt.

- Een positief advies: Als het ACL adviseert dat een levenslanggestrafte in aanmerking komt voor het starten van re-integratieactiviteiten, dan adviseert het ACL als zodanig.
- Een negatief advies: Als het ACL adviseert dat een levenslanggestrafte nog niet in aanmerking komt voor het starten van activiteiten gericht op re-integratie, bijvoorbeeld vanwege delictgevaarlijkheid of de impact op slachtoffers/nabestaanden en rekening houdend met het aspect 'vergelding', adviseert het ACL als zodanig en geeft het ACL in het advies ook aan wanneer een volgende toetsing zou moeten plaatsvinden.

*Ad (c): Besluit Minister*

De Minister neemt op basis van het advies een besluit. Hij beantwoordt in dit besluit de vraag of een levenslanggestrafte activiteiten gericht op zijn re-integratie worden aangeboden, waaronder mogelijk re-integratieverlof.

*Ad (d): Uitvoeren besluit Minister*

- Een positief besluit: Indien naar het oordeel van het ACL is vast komen te staan dat de betrokkene in aanmerking komt voor activiteiten gericht op re-integratie en de verantwoordelijk bewindspersoon dit advies overneemt, wordt door DJI een persoonlijk detentie- en re-integratieplan (hierna: D&R-plan) opgesteld. De hierin opgenomen activiteiten zien op de voorbereiding van een mogelijke concrete terugkeer in de maatschappij. Daarbij is eventueel (al dan niet begeleid) verlof (op een gegeven moment) mogelijk. Het advies van het ACL wordt betrokken bij het opstellen van dit plan. Dit wil, getuige de ontwikkelingen in bijvoorbeeld de eerste casus die het ACL behandelde, niet zeggen dat het advies van het ACL bij overeenkomende positieve besluitvorming over toelating tot de re-integratiefase integraal wordt overgenomen. Het kan dus zijn dat de Minister op onderdelen anders besluit. Te denken valt daarbij aan de vormgeving van het re-integratieproces. In geen der regelingen is opgenomen of, en zo ja, op welke manier de levenslanggestrafte tegen een dergelijke andere invulling van zijn re-integratieproces in rechte kan opkomen.
- Negatief besluit: Indien naar het oordeel van het ACL is vast komen te staan dat de betrokkene in aanmerking komt voor activiteiten gericht op re-integratie maar de verantwoordelijk bewindspersoon dit advies niet overneemt c.q. het ACL reeds negatief adviseert welk oordeel de Minister dan naar artikel 7 lid 1 Besluit overneemt, wordt dit besluit van de bewindspersoon verwerkt in het detentieplan van DJI zodat geen activiteiten worden aangeboden die gericht zijn op re-integratie.

Ongeacht het advies van het ACL en het besluit van de Minister over de re-integratie, wordt uiterlijk 2 jaren na het eerste advies van het ACL een herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf uitgevoerd. Om hier uitvoering aan te geven zal door de Staat een gratieprocedure worden gestart. In de tweede casus die het ACL behandelde, luidden zowel het advies van het ACL als het besluit van de Minister over de toegang tot de re-integratieprocedure negatief. De advocaat van de levenslanggestrafte heeft bij die stand van zaken verzocht de ambtshalve gratieprocedure op te schorten. Dat deze mogelijkheid bestaat, is niet opgenomen in het KWP, noch in het Besluit of in het Reglement. In verband met de eisen van het EHRM kan de opschorting niet oneindig voortduren.

*Ad (e): Vervolgtoetsing ACL*

Voor de vervolgttoetsing wordt per individueel geval en per toetsing door het ACL beoordeeld welke onderzoeken er (opnieuw) dienen te worden uitgevoerd. In deze (vervolg)adviezen wordt ingegaan op de ontwikkelingen bij de levenslanggestrafte sinds het vorige advies. Het moment hiervoor wordt per casus bepaald. Het ACL blijft betrokken bij de casus waarin een aanvraag is ingediend tot aan het moment van een eventuele gratiëring of tot het overlijden van de levenslanggestrafte.

Indien de casus een levenslanggestrafte betreft die is toegelaten tot de re-integratiefase, informeert het ACL de minister bij de ambtshalve gratieprocedure die na 27 jaren detentie plaatsvindt over het verloop van de resocialisatie- en re-integratieactiviteiten. Voor de duidelijkheid: het ACL adviseert de Minister dus niet over het al dan niet verlenen van gratie.

*2.6.2.3. Fase 3: de (voorbereiding van de) gratiebeslissing door de Kroon*

Uiterlijk 27 jaren na inverzekeringstelling en uiterlijk 2 jaren na het eerste advies van het ACL over het al dan niet starten met de re-integratiefase wordt de herbeoordeling van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf uitgevoerd door middel van een gratieprocedure. Deze herbeoordeling wordt op initiatief van de Minister gestart; in formele zin is sprake van toepassing van art 19 Gratiwet 1987: ambtshalve gratiëring.

Materieel-inhoudelijk staat de vraag centraal of zich zodanige veranderingen aan de zijde van de veroordeelde hebben voltrokken en zodanige vooruitgang is geboekt in zijn of haar rehabilitatie, dat er met de voortzetting van de tenuitvoerlegging van de straf geen legitieme strafdoelen meer worden gediend. In termen van artikel 2 onder b Gratiwet 1987 gaat het erom te bezien of aannemelijk is geworden dat met de voortzetting van de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel in redelijkheid meer wordt gediend.

Bij de herbeoordeling wordt opnieuw getoetst aan de criteria (het recidiverisico, de delictgevaarlijkheid, de impact op de slachtoffers/nabestaanden en het gedrag en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte gedurende zijn detentie). Daarnaast worden bij de herbeoordeling ook de ernst van het bewezenverklaarde feitencomplex en de persoon van de levenslanggestrafte in ogenschouw genomen.

In het KWP zijn de handelingen opgenomen die uitgevoerd worden in het kader van de herbeoordeling. Zo wordt bij de herbeoordeling gebruik gemaakt van de adviezen van het OM en ZM over het verlenen van gratie aan de veroordeelde, zoals door de Gratiwet wordt voorgeschreven bij elke gratieprocedure.

*Schema Stelsel herbeoordeling tenuitvoerlegging levenslange gevangenisstraf, op grond van KWP<sup>61</sup>*

<b>FASE 2: Voorbereiding advisering ACL, re-integratie tot aan voorbereiding herbeoordeling (beslissing over ambtshalve gratie)</b>	<b>Tijdstip vanaf datum in verzekeringstelling</b>	<b>Termijn</b>
Signaal CJIB-AICE aan Adviescollege: aanmelding van de zaak	23 jaar	
<b>Opdrachtformulering door Adviescollege</b>		
Verzamelen informatie, werkzaamheden Adviescollege (= inlezen en formuleren onderzoeksopdracht)		8 maanden
Onderzoeksopdracht beschikbaar	23 jaar + 8 maanden	
<b>Verkrijgen PJ-rapportage, reclasseringsadvies en eventueel slachtoffer- en nabestaandenonderzoek</b>		
Overplaatsing organiseren naar PBC		
Observatie in Pieter Baan Centrum en PJ rapportage beschikbaar		6 weken (optioneel 12 weken) + 3 weken opstellen definitieve PJ-rapportage
Reclasseringsadvies beschikbaar		8 weken na PJ-rapportage
Slachtoffer- en nabestaandenonderzoek uitvoeren		12 weken
Alle rapportages/adviezen beschikbaar	24 jaar + 4 maanden	
<b>Onderzoek Adviescollege</b>		
Vorbereiding hoorzittingen		6 maanden
Uitvoeren hoorzittingen		
Advies opstellen		
Advies Adviescollege beschikbaar	24 jaar + 10 maanden	
<b>Definitief besluit beschikbaar</b>		
Conceptbesluit DJI-DIZ beschikbaar en definitief besluit nemen door bewindspersoon		8 weken
Besluit bewindspersoon	25 jaar	
<b>Re-integratiefase</b>		
Opstellen re-integratieplan door PI		
Uitvoering re-integratieplan (onder verantwoordelijkheid DJI, evt. medewerking 3RO, PMO, NIFP)		
Vervolgtoetsing(en) door Adviescollege		
<b>FASE 3: Ambtshalve gratieprocedure</b>		
Signaal CJIB-AICE aan Dienst Justis	26 jaar + 6 maanden	
Vorbereiding gratieverzoek door Dienst Justis, o.a.:		max. 6 maanden
-Informeren verloop resocialisatie/re-integratie door ACL		9 weken
-Advies OM over gratieverlening		3 weken
-Advies gerecht over gratieverlening		6 weken
<b>Herbeoordeling tenuitvoerlegging levenslange gevangenisstraf op basis van beslissing over ambtshalve verlenen van gratie</b>		
Besluit bewindspersoon	27 jaar	

<sup>61</sup> Dit schema is afgeleid uit het schema zoals opgenomen in het Ketenwerkproces en vervolgens aangevuld.

## 2.7. Afsluiting; enige beschouwingen

Na eerst de ontwikkelingen in de rechtspraak te hebben beschouwd die hebben geleid tot het stelsel voor herbeoordeling van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf, zijn we in dit hoofdstuk betrekkelijk 'kaal' door het bij het Besluit in het leven geroepen stelsel van heroverweging (en de daarvoor uitgetekende stappen en fases) heen gelopen. Wat, mede als voorzet voor hetgeen hierna in de hoofdstukken 3 en 4 aan de orde komt, opvalt is het volgende.

Het Besluit ACL gaat niet alleen over het ACL maar bevat ook regels gericht tot de Minister. Het Besluit is daarnaast summier, vooral ook in zijn toelichting. Het Ketenwerkproces daarentegen is heel uitgebreid en gedetailleerd, wellicht ook te uitgebreid; sommige aspecten van dat Ketenwerkproces hebben enige normatieve betekenis.

De precieze duiding van activiteiten door het ACL op grond van het Besluit is niet altijd even duidelijk. Dat betreft bijvoorbeeld de vraag op welk moment de (actieve)<sup>62</sup> taakuitoefening van het ACL eindigt: na het doorlopen van de drie fasen van het KWP (eventueel uitmondend in een negatieve beslissing over het ambtshalve verlenen van gratie), of pas na een verleende gratiëring van de betrokken levenslanggestrafte? Ook op andere onderdelen bevat het stelsel nog onduidelijkheden. Dat geldt met name voor regels betreffende de invulling van fase 3: over de rol van het ACL in deze fase is weinig concreets uit het tot nu toe geregelde af te leiden.

Uiteindelijk gaat het om de heroverweging en eventuele invrijheidsstelling van de levenslanggestrafte. Vanuit diens perspectief zal de complexiteit van het Besluit en het stelsel er toe leiden dat het, zelfs met rechtsgeleerde bijstand, moeilijk zal zijn om op grond van de huidige wet- en regelgeving in de modaliteit steeds de eigen plaats en positie te (kunnen) bepalen en te (kunnen) beïnvloeden. Datzelfde geldt ook voor de rol van slachtoffers en nabestaanden en de positie van SHN in de procedure.

De vraag hoe het geheel in de praktijk werkt en de vraag waar te dien aanzien aandachtspunten en mogelijk knelpunten liggen, komen in de hierna opgenomen hoofdstukken 3 en 4 aan de orde.

---

<sup>62</sup> Op grond van artikel 4 lid 1 onder b Besluit kan het ACL altijd door de Minister om informatie worden gevraagd in het kader van een gratieverzoek, voor zover het gaat om een zaak waarin het ACL eerder een advies over re-integratieactiviteiten (als bedoeld in artikel 4 lid 1 Besluit) heeft uitgebracht.

## Hoofdstuk 3: De wijze waarop het stelsel van de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf in de praktijk functioneert

### 3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van drie onderzoeksvragen centraal. De eerste vraag is die naar de wijze waarop het Adviescollege in de praktijk de rol vervult die het op grond van het Besluit (inclusief het Reglement en het Ketenwerkproces) heeft. De tweede vraag is hoe het Adviescollege kijkt naar zijn eigen functioneren. En ten slotte wordt de vraag beantwoord hoe de omgeving naar het Besluit en het Adviescollege levenslanggestraften kijkt.

De eerstgenoemde vraag geeft aanleiding tot een brede beschrijving (een impressie) van hetgeen sinds 2017 op grond van het Besluit in het kader van de herbeoordeling van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf door het ACL, ketenpartners en andere (professioneel) betrokkenen aan werkzaamheden is verricht en wat daaruit na vier jaren te leren valt (paragraaf 3.2). We kiezen ervoor om bij deze beschrijving een chronologische volgorde van de verschillende fasen waarin het stelsel voorziet aan te houden, omdat in de gesprekken naar voren komt dat voor een goed begrip van de werking van het Besluit en het functioneren van het Adviescollege in de praktijk, vooral het ontwikkelingsaspect van belang is. En wel in tweeërlei opzicht. Ten eerste betreft dat het ontwikkelingsaspect in het tijdspad van de ontwikkeling van het stelsel, gaandeweg sinds de inwerkingtreding in 2017. Maar ook in de zin dat het stelsel zelf inhoudelijk in verschillende, chronologische fasen voorziet. Te dien aanzien geldt dat gaandeweg in de (weinige) voorkomende zaken de verschillende fasen soms ook wat tastenderwijze nader feitelijk zijn ingevuld waarmee zowel de eigen positie van de ketenpartners als hun onderlinge verhouding nader gestalte kreeg. Latere fasen in het stelsel, die in de praktijk van het stelsel tot nu toe nog niet zijn toegepast, zijn daarom ook minder ver inhoudelijk beproefd en niet ontwikkeld.

Er kan ten aanzien van de chronologische ontwikkeling sinds 2017 een globaal onderscheid worden gemaakt in 2 fasen: de eerste 2 jaar van het functioneren van het Besluit (2017-2019) en een tweede periode van 2020 tot heden. Dit onderscheid in fasen werd door respondenten met enige regelmaat gebruikt en het valt ook samen met de periodes beschreven in de 2 tweejaarberichten die het Adviescollege over zijn werkzaamheden heeft uitgebracht. Na de brede beschrijving in paragraaf 3.2. volgen 2 paragrafen waarin nader wordt ingegaan op de gedachten van het Adviescollege over het functioneren van het Besluit en de eigen rol daarin (paragraaf 3.3) en ten slotte op de indrukken van ketenpartners en andere (professioneel) betrokkenen (paragraaf 3.4).

## 3.2. De wijze waarop het Besluit in de praktijk functioneert en het ACL zijn taak uitoefent

### 3.2.1. De eerste jaren; de periode 2017-2019<sup>63</sup>

Op 1 juni 2017 is het Adviescollege met zijn werkzaamheden begonnen. In de aanvangsfase was veel onbekend. Het Adviescollege kon niet terugvallen op een beschrijving van het te volgen werkproces in de toelichting op het Besluit of andere officiële stukken. Het Adviescollege moest dus eerst zelf zijn werkwijze bepalen.<sup>64</sup> Dit leidde uiteindelijk tot vaststelling van een Reglement voor de werkwijze van het ACL.<sup>65</sup> Eenzelfde uitdaging speelde ten aanzien van de samenwerking met andere organisaties, met name de ketenpartners, in de procedure die leidt tot het advies van het ACL. Het Adviescollege was daarom naast het verrichten van werkzaamheden aan de eerste concrete zaken, vooral ook bezig om met de betrokken organisaties een enigszins vastomlijnd werkproces in te richten. Dit heeft eind 2017 geresulteerd in het vaststellen van een eerste versie van het Ketenwerkproces levenslanggestraften waarin de procedure chronologisch stappen- en fasegewijs is beschreven en waarin voor iedere betrokken organisatie wordt vermeld wat die binnen welk tijdbestek aan werkzaamheden (informatie verstrekken, adviseren) dient te leveren. Het was vaak even zoeken in de communicatie tussen ACL en ketenpartners, en tussen ketenpartners onderling. Ondanks de welwillendheid van iedereen ging er in dit tastenderwijze invulling geven aan het stelsel in de eerste concrete zaken, begrijpelijkerwijze soms ook wel iets mis.

De werkzaamheden in de eerste zaken leidden voorts tot de ontdekking dat veel handelingen die moesten worden verricht, in de praktijk behoorlijk ingewikkeld zijn om uit te voeren. Zo bleek het opvragen van de strafdossiers van de levenslanggestraften (van lang geleden, in het pre-digitale tijdperk berechte strafzaken) niet eenvoudig, omdat onduidelijk was waar die dossiers werden bewaard, of ze compleet waren en hoeveel en welke instanties in dat kader (achtereenvolgens) bleken te moeten worden geconsulteerd met verzoeken om aanlevering van stukken (verzoeken die bij de betreffende instanties bovendien niet onmiddellijk op de hoogste prioriteit konden rekenen). Bovendien gaat het om omvangrijke hoeveelheden papier, die eerste ingescand moesten worden. Dit vormde niet alleen een probleem voor het ACL, maar bijvoorbeeld ook voor DJI die deze informatie eveneens nodig heeft. Dezelfde uitdaging deed zich voor bij het compleet krijgen van de penitentiaire dossiers van de levenslanggestraften. Weer een andere puzzel voor het ACL was en is het achterhalen wie in de betreffende strafzaken de slachtoffers en nabestaanden zijn (zowel in feitelijke zin, als wie voor die 'status' wel of niet in aanmerking komen) en hoe met deze personen in contact kan worden gekomen.

Het Besluit is van toepassing en is ook toegepast op de levenslanggestraften van wie de detentie na inwerkingtreding van het Besluit de daarin voorziene duur van 25 jaren waarna een advies en beslissing over aanbieden van re-integratieactiviteiten aangewezen is, nadert of reeds overschreden was.<sup>66</sup> De zaken van de 2 levenslanggestraften die op dat moment veel langer in detentie verbleven – Y. en C. – en die ieder een vorm van een re-integratietraject ondergingen, bleven daarbuiten. De ontwikkelingen in die beide zaken zijn echter voor de inhoudelijke ontwikkeling van het stelsel wel van betekenis. Ook

---

<sup>63</sup> Zie voor de hoofdlijnen ook tweejaarbericht ACL 2019.

<sup>64</sup> Zoals voorzien in art. 8 van het Besluit.

<sup>65</sup> In april 2019.

<sup>66</sup> Dit lijkt logischerwijs af te leiden uit de kern van het Besluit: het komen tot een advies en een beslissing over toegang tot re-integratieactiviteiten.

is overigens gebleken dat met de werking van het stelsel er iets veranderd in ‘lopende’ zaken en dat dit gegeven invloed heeft op de wijze waarop het ACL zijn werkzaamheden heeft moeten inrichten. Te denken valt aan de positie van slachtoffer(s) en de nabestaande(n) die in het stelsel een uitdrukkelijk positie hebben, maar tegelijk slachtoffer(s) of nabestaande(n) zijn in verband met een in een ver verleden begaan misdrijf, in een tijd dus dat bij de berechting of daarna geen of veel minder aandacht voor hun positie bestond.

De eerste zaak die het Adviescollege ter hand nam was in zekere zin een atypische zaak. In deze zaak had levenslanggestrafte S. voor de start van de werkzaamheden van het Adviescollege al door middel van gratieverzoeken en daaropvolgende procedures bij de civiele rechter en de RSJ, toegang tot re-integratieactiviteiten afgedwongen.<sup>67</sup> Het advies van het ACL in deze zaak zag dan ook op de invulling en uitbreiding van de re-integratieactiviteiten. De Minister voor Rechtsbescherming heeft het advies van het Adviescollege niet volledig overgenomen. Datzelfde lot viel de meeste van de vervolgadvisen die het ACL nadien uitbracht in deze zaak – en waarin over het nemen van vervolgstappen in het re-integratieproces werd geadviseerd – te beurt.

Voor de ontwikkeling van de werkzaamheden van het ACL vormden de negatieve beslissingen van de Minister in deze eerste zaak een belangrijk gegeven. Het ACL was en is ervan overtuigd dat deze eerste zaak<sup>68</sup> zich bij uitstek leent voor een positieve toepassing van het stelsel voor herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf. Dat de besluitvorming van de Minister telkens een negatieve strekking had, was voor het ACL moeilijk te begrijpen. De verhouding tussen het Adviescollege en de Minister kwam erdoor op scherp te staan.

De eerste zaak bracht bovendien een aantal onduidelijkheden aan het licht. Wat, als er geen volgende stap in het Ketenwerkproces kan worden gezet? Voor de betrokken levenslanggestrafte en zijn advocaat – maar eigenlijk voor iedereen – was het onduidelijk hoe met afwijzende beslissingen van de Minister moest worden omgegaan en hoe daartegen (met welk rechtsmiddel, bij welk gremium – kort geding-rechter of RSJ) eventueel kon worden opgekomen. De informatiepositie van het Adviescollege, de Minister en (de raadsman van) de betrokkene bleek scheef te zijn. Aangezien het ACL de Minister adviseert heeft (de advocaat van) de levenslanggestrafte bijvoorbeeld geen inzage in het advies van het Adviescollege wanneer dat naar de Minister voor Rechtsbescherming gaat, dus alvorens de Minister daarop beslist. Dat advies ziet de advocaat pas op het moment dat de Minister zijn besluit aan de levenslanggestrafte doet toekomen. De advocaat heeft daarentegen het besluit van de Minister dan vaak weer sneller dan het Adviescollege, naar aanleiding van wiens advies de Minister zijn besluit heeft genomen.

Over een ander fundamenteel punt bleek ook onduidelijkheid te bestaan: aan wie is het om de re-integratiefase vorm te geven en de voortgang te beoordelen? Het Besluit is daar niet helder over. Het ACL kan adviseren en DJI en de PI waarin de levenslanggestrafte verblijft geven in het detentieplan praktisch vorm aan de re-integratieactiviteiten, dat staat vast. Het Adviescollege wilde in deze eerste zaak met het advies en de vervolgadvisen de re-integratiefase vormgeven en rapporteren over de voortgang, waarbij telkens over het zetten van een volgende stap werd geadviseerd. Het is de Minister die bevoegd is te beslissen over toekenning van verlof op grond van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (hierna ook: Rtv). Het verlof is onlosmakelijk verbonden aan het kunnen verrichten van re-integratieactiviteiten en is ook als zodanig een dergelijke activiteit. Tegen een negatieve beslissing ter zake van deze ene activiteit staat voor betrokkene apart beroep open bij de RSJ waarvan de behandeling ook tijd vergt. De beslissingen van de Minister over de vervolgadvisen, welke

---

<sup>67</sup> Rb Den Haag 10 augustus 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:9397.

<sup>68</sup> De eerste zaak die op grond van het Besluit onder het nieuwe stelsel viel.



beslissingen soms enige tijd op zich lieten wachten terwijl op grond van het Besluit slechts maximaal 2 jaar (effectief 1,5 jaar) is voorzien voor de gehele re-integratiefase voordat de beslissing over ambtshalve gratiëring volgt, volgden de lijn die het ACL voor ogen stond niet.

In de tweede zaak waarin het Adviescollege eveneens een positief advies uitbracht aan de Minister voor Rechtsbescherming over toelating tot re-integratieactiviteiten (doch voorlopig zonder verlof), besloot de Minister eveneens negatief. Dat gebeurde vervolgens ook in reactie op vervolgadvisen die het ACL uitbracht in die zaak. In de derde zaak adviseerde het Adviescollege negatief over toelating tot de re-integratiefase.

De besluitvorming van de Minister in deze eerste twee zaken leidde niet alleen op professioneel vlak tot teleurstelling bij het Adviescollege, maar evenzeer bij ketenpartners. Ondanks de zorgvuldige voorbereiding – met rapportage door het PBC en advies van RN – en nauwkeurige toetsing aan de criteria, kwam de Minister toch tot een ander, negatief oordeel over toelating tot de re-integratie. Gevoelsmatig werd het verband gelegd met het feit dat het stelsel voor herbeoordeling min of meer was afgedwongen door de rechtspraak en niet het gevolg was van een ontwikkeling van een verandering in het denken over de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in de politiek – in het kabinet of bij een meerderheid van de Tweede Kamer. Als de insteek van de Minister negatief bleef, zouden de werkzaamheden dan wel zin hebben?

Al snel werd bovendien duidelijk dat de voorbereiding van de adviezen veel tijd kost en een behoorlijk beslag legt op de capaciteit van het Adviescollege. Het was en is allemaal veel bewerklijker dan initieel gedacht: om tot een advies te komen moeten veel stappen worden gezet (informatie bij elkaar gezocht, adviezen opgevraagd binnen een duidelijke tijdsdruk (voor elke stap staat een bepaald aantal weken in het KWP), en al met al moeten omvangrijke dossiers worden bestudeerd.

Het Adviescollege heeft besloten om elke zaak aan een groep leden en plaatsvervangende leden (zes in totaal) toe te wijzen die de zaak gedurende het gehele traject blijven behandelen en volgen. Zij voeren regelmatig een casusoverleg over de zaak. Leden en plaatsvervangende leden van het ACL, die eerder in professionele hoedanigheid met de levenslanggestrafte en zijn zaak te maken hebben gehad – bijvoorbeeld als rechter of gedragskundige – nemen niet deel aan de groep van (plaatsvervangend) leden die de zaak volgt. Deze werkwijze heeft, gegeven de werklast, tot het deels onvermijdelijke gevolg geleid dat ook de plaatsvervangende leden van het Adviescollege ‘vast’ worden ingezet en worden toegevoegd aan de sub-formatie van het Adviescollege dat een casus blijft volgen.

Het secretariaat van het ACL is bedoeld om de werkzaamheden van het ACL in goede banen te leiden (qua organisatie en qua inhoudelijke voorbereiding) en om daarbij zowel initiërend als begeleidend en verbindend met de ketenpartners op te treden. Ook dat secretariaat werd geplaagd door de bovenomschreven aanvangsproblemen. Naast het inhoudelijk werk met betrekking tot de advisering, bleek veel tijd te moeten worden besteed aan meer administratieve handelingen, zoals het opvragen van dossiers, het initiëren van en het voeren van geregeld-periodiek overleg in algemene zin met (vertegenwoordigers van) ketenpartners, het speuren naar adressen van betrokken slachtoffers of nabestaanden, overleg met het Hof Arnhem-Leeuwarden als de ‘gastheer’ van het ACL, etc. Aangezien het ACL zelf zijn positie nog moest bepalen, was ook de verhouding tot het secretariaat nog niet altijd meteen even duidelijk en was deze ook daarna wel aan wijziging onderhevig. Bezetting met twee secretarissen, binnen één fte, zodat overleg en sparren mogelijk is, bleek van meerwaarde.

### 3.2.2. Voortzetting werkzaamheden; de periode 2020 tot heden<sup>69</sup>

We zouden kunnen stellen dat na twee intensieve beginjaren, het hele stelsel en daarbinnen het Adviescollege en de toepassing van het Besluit, langzaam uit de pioniersfase kwamen. Na in de eerste twee jaar na instelling in drie zaken adviezen te hebben voorbereid en uitgebracht, is door het ACL in de tweede periode van twee jaar de advisering in een drietal nieuwe zaken voorbereid. Hierdoor komt het totaal van zaken dat het ACL in behandeling heeft dus op zes. Verder stond deze tweede periode vooral in het teken van vervolgadvisen in de eerste twee zaken, en nadere reflectie over het functioneren van het stelsel als zodanig en ideeën voor verbetering.

In deze fase zijn de relaties met de ketenpartners verder aangehaald en meer stelselmatig ingericht. De communicatie tussen het Adviescollege en ambtenaren van het Ministerie van J en V vindt geregeld plaats en is beter geworden: er is inmiddels ook meer wederzijds begrip voor elkaars standpunten en mogelijkheden. De communicatie is ook verbeterd, zodat gevallen waarin het ACL per abuis niet wordt geïnformeerd over relevante ontwikkelingen als een wijziging van het Besluit, zich niet meer voordoen.

Een positieve rol speelt daarin dat een beleidsambtenaar van DSenJ met veel kennis van zaken als aanspreekpunt voor het Adviescollege fungeert en de verbinding legt tussen de verschillende onderdelen van het ministerie die betrokken zijn bij de uitvoering van het Besluit (o.a. DJI, DSenJ en Dienst Justis). Zo wordt voorkomen dat binnen het Ministerie van J en V de linkerhand niet weet wat de rechterhand doet. Verder heeft het eveneens veel geholpen dat ook DJI een medewerker heeft aangesteld die alle contacten die DJI in het kader van het Ketenwerkproces heeft, coördineert.

Duidelijk werd dat vervolgadvisen van het Adviescollege, zeker als re-integratieactiviteiten plaatsvinden (adviseren over de inhoud van de re-integratieactiviteiten na toelating tot de re-integratiefase), elkaar snel opvolgen (met een frequentie van 3 à 4 maanden). Op het moment van schrijven van dit rapport gaat het om 10 vervolgadvisen in de eerste zaak. Het verloop van de re-integratiefase, de wijze waarop deze is vormgegeven, baart het ACL, zo kan uit de vervolgadvisen in deze zaak worden afgeleid, zorgen. Van belang is dat in stapjes voortgang kan worden geboekt door de levenslanggestrafte, maar de coronacrisis die begin 2020 uitbrak, leidde ertoe dat de re-integratieactiviteiten tot stilstand kwamen. Alle verlofbewegingen van gedetineerden, ook dus die van de levenslanggestrafte in het kader van diens re-integratietraject, werden gedurende lange tijd opgeschort.

Dit leidt nog tot een ander inzicht over de werking van het stelsel voor herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf. Ondanks het feit dat het re-integratietraject in de eerste zaak vertraging opliep, volgde er toch een beslissing van de Minister over ambtshalve gratieverlening in deze zaak. Die beslissing was negatief. Het traject voor de herbeoordeling van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf zit immers zo in elkaar, dat in elke zaak na 27 jaar in beginsel een beslissing door de Minister genomen wordt c.q. moet worden over het (eventueel) verlenen van gratie (de ambtshalve gratieprocedure), onafhankelijk van de vraag of de levenslanggestrafte is toegelaten tot de re-integratiefase. Hieromtrent deed zich vervolgens een opvallende ontwikkeling voor. In de andere zaken waarin het ACL een advies heeft uitgebracht, vroegen de advocaten van de levenslanggestraften om de ambtshalve gratiebeslissing op te schorten om daarmee de re-integratiefase voorafgaand aan die beslissing te verlengen en daardoor de kans op een inhoudelijk positieve beslissing te vergroten.

Het Adviescollege is zich in de loop van zijn bestaan nader en meer in het algemeen gaan verdiepen in de criteria die in artikel 4 lid 4 van het Besluit worden genoemd voor de advisering door het ACL.

---

<sup>69</sup> Zie voor de hoofdlijnen ook tweejaarbericht ACL 2021.

Toepassing van die criteria leidde in de eerste twee zaken tot een positief oordeel over het aanbieden van re-integratieactiviteiten van de zijde van het Adviescollege en een negatief oordeel van de Minister voor Rechtsbescherming daarover. De gedachte van het Adviescollege is dat er meer helderheid zou moeten komen over wat die criteria nu precies inhouden en hoe de advisering van het ACL daar dan optimaal op kan worden gericht. Het Adviescollege wil daarbij wetenschappelijke inzichten gebruiken, bijvoorbeeld over hetgeen nodig is om een inschatting te maken van het recidiverisico en de delictgevaarlijkheid, specifiek in het geval van een langdurig gedetineerde veroordeelde. Indien er meer duidelijkheid zou kunnen worden gecreëerd over de inhoud en betekenis van de verschillende criteria in algemene zin, zou dit mogelijk kunnen bijdragen aan het overbruggen van de gevoelde kloof tussen de analyse van het Adviescollege en de opvatting van de Minister over de toelating van de levenslanggestrafte tot re-integratieactiviteiten. Bovendien zou dit het nodige houvast kunnen bieden voor ketenpartners en andere (professioneel) betrokkenen in het stelsel voor herbeoordeling van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf, niet op de laatste plaats voor de levenslanggestrafte. In het tweejaarbericht van juni 2021 doet het ACL verslag van dit doordenkingsproces in het bijzonder ten aanzien van de verkenning van de inhoudelijke betekenis van de criteria 'delictgevaarlijkheid' en 'impact op slachtoffers en nabestaanden'.<sup>70</sup> Daarbij moet overigens wel worden bedacht dat zowel het advies van het ACL als de beslissing van de Minister op het totaal van het gewicht van elk van deze criteria, dus ook in hun onderling verband bezien, gebaseerd is.

Er is verder een denkproces op gang gekomen over de vraag hoe moet worden omgegaan met de werklast van het ACL en hoe de continuïteit van de werkzaamheden kan worden geborgd. Hier spelen verschillende aspecten. Een eerste aspect is dat alle leden van het Adviescollege hun werkzaamheden verrichten in deeltijd. Voor een aantal van hen geldt dat ze zijn gepensioneerd. Dit betekent dat zij vanwege hun leeftijd op enig moment zullen (moeten) stoppen met hun werkzaamheden. Zij werden begin 2021 verrast door nieuw, algemeen beleid van het ministerie van J en V dat een leeftijdsgrens introduceert voor (her)benoeming in adviescolleges. Die leeftijdsgrens is 70 jaren. Als dit beleid wordt doorgezet, impliceert dit dat enkele leden van het ACL op korte termijn dienen af te treden. Dat zal bepaald consequenties hebben voor de werklast van de andere leden, zeker gedurende de tijd dat niet in bezetting met (voldoende ingewerkte) nieuwe leden zal zijn voorzien.

Een tweede aspect dat in verband met de werklast dat om aandacht vraagt is het progressieve karakter van het aantal zaken dat het Adviescollege in behandeling heeft. Een blik op de lijst van levenslanggestraften en het aantal jaren detentie dat zij inmiddels hebben ondergaan, laat zien dat de komende jaren de nodige nieuwe zaken zullen worden aangemeld bij het ACL. Omdat een zaak pas bij het Adviescollege weg lijkt te gaan als de betrokken levenslanggestrafte gratie krijgt of overlijdt, en dat het eerste tot dusver een traject van lange adem lijkt te vergen, 'tellen' de zaken als het ware op: er komen er snel meer bij, er gaat er maar langzaam een enkele af.

Van enige betekenis voor de werking van het stelsel is het feit dat in de eerste helft van 2021 na lange trajecten van herhaalde gratieverzoeken aan twee levenslanggestraften (Y. en C.) achtereenvolgens gratie is verleend. Het gaat – zoals eerder uitgelegd – in beide zaken om levenslanggestraften die bij aanvang van de activiteiten van het ACL al zeer lange tijd in detentie verbleven. De procedure op grond van het Besluit is niet op hen toegepast. Voor de werkzaamheden van het Adviescollege betekenen de beide beslissingen tot gratiëring in deze twee zaken enerzijds dat levenslanggestraften (daadwerkelijk) perspectief hebben op beëindiging van de tenuitvoerlegging van hun straf. Anderzijds is er geen directe relatie met het stelsel voor herbeoordeling van levenslang en de toepassing van het Besluit, zodat nog niet is gebleken dat ook het daarin uitgewerkte stelsel kan leiden tot gratieverlening. Mede daarom

---

<sup>70</sup> Tweejaarbericht ACL, p. 13-17.

wordt er vanuit de praktijk met belangstelling gekeken naar hetgeen er in andere zaken (wel) onder het stelsel gebeurt; maar bijvoorbeeld ook naar de aankondiging van de Minister – ter gelegenheid van de gratieverlening aan Y. – dat hij de verhouding tussen de rechter en de Kroon (de Minister) bij beslissingen inzake de invrijheidsstelling van levenslanggestraften fundamentele wil bekijken.<sup>71</sup>

In mei 2021 vroeg de Nationale ombudsman naar aanleiding van de zaak Y. de aandacht van de Minister voor het in zijn ogen “ontbreken van een voortvarende en adequate herbeoordeling van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf en de (als gevolg daarvan) veelvuldige tussenkomen van de rechter in de tenuitvoerlegging”.<sup>72</sup> De Minister voor Rechtsbescherming wees in zijn reactie op de brief van de Nationale ombudsman op het feit dat er met het stelsel voor herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf en de rol van het ACL, een procedure bestaat als waar de Nationale ombudsman op doelt. De zaak Y. viel daar alleen buiten.<sup>73</sup> Dat neemt volgens de Minister niet weg dat naar de huidige systematiek moet worden gekeken. Allereerst gaat het de Minister daarbij om de wenselijkheid van de figuur van gratie voor het nemen van een beslissing over invrijheidsstelling van een levenslanggestrafte. Op grond van recente rechtspraak ervaart de Minister niet meer de ruimte die volgens hem hoort bij de beslissing (een discretionaire bevoegdheid) over gratie door de Kroon. Voorts wijst de Minister op het onderhavige evaluatieonderzoek naar het functioneren van het Besluit ACL.<sup>74</sup>

### 3.3. Perspectief 1: de wijze waarop het ACL naar zijn rol en het Besluit kijkt

Na in algemene zin te hebben gekeken naar de praktijk van de toepassing van het Besluit, doen we dit nu nogmaals, maar dan vanuit het perspectief van het ACL. Daarna wordt in de volgende paragraaf (3.4.) het functioneren van het stelsel voor herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf belicht vanuit het perspectief van de ketenorganisaties en andere (professioneel) betrokkenen.

De leden van het Adviescollege en de twee secretarissen komen zonder uitzondering competent en zeer gemotiveerd over. Ze zijn intrinsiek geïnteresseerd in de vraagstukken die samenhangen met de herbeoordeling van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf en ze zijn gedreven om met zorgvuldig werk daaraan een bijdrage te leveren. De gemengde samenstelling van het college met gedragswetenschappers en juristen met ieder afzonderlijk veel ervaring in de praktijk of in relevante disciplines, brengt een bijzondere dimensie aan in de resultaten van de werkzaamheden. Het ACL beschikt als college over multidisciplinaire kennis (strafrecht, sanctierecht, gedragskundige rapportage, psychologie, psychiatrie, victimologie). Dit betekent dat de adviezen van het ACL, die

---

<sup>71</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 29 452, nr. 240, herhaald in *Kamerstukken II 2020/21*, 29 452, nr. 243. Zie in dit verband daarmee de aan het einde van dit rapport toegevoegd extrapolatie van de resultaten van dit onderzoek.

<sup>72</sup> Brief van de Nationale ombudsman aan de Minister voor Rechtsbescherming van 10 mei 2021.

<sup>73</sup> Reactie van de Minister voor Rechtsbescherming, *Kamerstukken II 2020/21*, 29 452, nr. 243.

<sup>74</sup> Het Adviescollege heeft in mei 2021 bij monde van de voorzitter soortgelijke zorgen als de Nationale ombudsman uitgesproken in de media NPO-Radio 1-podcast ‘Het Onderzoeksbureau’ 9 april 2021. Doelend op het stelsel zoals ingericht met het Besluit merkte zij op: "Als uiteindelijk blijkt dat er nooit gratie wordt verleend, kan er een prachtige regeling zijn, maar biedt dat voor levenslanggestraften geen perspectief" (...) Wij komen met afgewogen adviezen, maar als dat niet serieus wordt genomen, dan kun je er beter mee ophouden." Zie ook <https://www.nporadio1.nl/nieuws/podcast/ae53ea4a-558b-49cd-9f7e-ecb0123b77d0/leden-adviescollege-levenslanggestraften-overwegen-op-te-stappen> .

bovendien steunen op rapportages van PBC, RN en van de PI en de gevoerde hoorgesprekken, eigenlijk als vanzelf gewicht in de schaal leggen. Dat voelt het ACL ook zo.

Die twee elementen – motivatie en brede kennis – maken dat het Adviescollege zich niet gemakkelijk neerlegt bij besluitvorming van de Minister die andersluidend is dan een ACL-advies. Dit speelt vooral als in die besluitvorming een opvatting tot uitdrukking komt die is gebaseerd op een andere waardering van hetgeen waarvan het Adviescollege op grond van zijn voorbereiding en gedegen besluitvorming blijkens zijn advies overtuigd is. Er is sprake van een verschil in duiding en betekenis van het referentiekader, een verschil in de invalshoek waarmee door het Adviescollege en door de Minister naar dezelfde criteria – neergelegd in artikel 4 lid 4 van het Besluit – wordt c.q. kan worden gekeken<sup>75</sup> op het moment van het advies respectievelijk de beslissing over toelating tot re-integratieactiviteiten of uitbreiding van verlofmogelijkheden.

Een dergelijk, (te) groot verschil in opvatting over de inhoud en betekenis van het referentiekader kan uiteindelijk ook tot een zekere ontmoediging leiden bij de (zittende en te werven nieuwe) leden van het Adviescollege, zoals de voorzitter van het ACL in het hierboven vermelde interview in april 2021 aangaf. Uit het onderzoek blijkt, dat het Adviescollege echter ook manieren heeft gevonden om aan het eigen perspectief nader vorm te geven. Er is geïnvesteerd in een goede werkrelatie met het ministerie op ambtelijk niveau. Inhoudelijk wordt – zoals hierboven reeds aan de orde kwam – gewerkt aan ontwikkeling van nieuwe inzichten met betrekking tot de criteria van artikel 4 lid 4 van het Besluit die het advies over toelating tot de re-integratiefase bepalen. Het ACL vindt het heel belangrijk dat er meer duidelijkheid komt over de inhoud van de criteria en over de onderlinge relatie en onderlinge verhouding tussen de criteria en hun (respectievelijk) gewicht ten opzichte van elkaar.

Het Adviescollege reflecteert eveneens op de re-integratiefase. Het ACL heeft de taak te adviseren over de vraag voor welke re-integratieactiviteiten de levenslanggestrafte in aanmerking komt. Er spelen volgens het Adviescollege drie dilemma's bij de re-integratiefase zoals die nu in het stelsel is voorzien op grond van het Besluit.

Allereerst is het tijdsbestek voor de re-integratiefase vanaf de beslissing tot toelating tot re-integratieactiviteiten (na 25 jaren detentie) en de beslissing van de Minister in de ambtshalve gratieprocedure (na 27 jaren detentie) te kort. In de praktijk gaat het zelfs om slechts maximaal 1,5 jaar,<sup>76</sup> daar de voorbereiding van de procedure voor ambtshalve gratie zes maanden in beslag neemt.

Een tweede dilemma is het ontbreken van afdoende mogelijkheden om de re-integratiefase goed in te richten. Voor de meeste re-integratieactiviteiten die de levenslanggestrafte in het kader van re-integratie ontplooit, is een vorm van verlof nodig. In kleine stappen kan het verlof dan worden uitgebreid en kan de begeleiding worden versoepeld. Maar zelfs dat kan volgens de geldende regeling nooit meer zijn dan 'verlof op één dag', zonder overnachting.<sup>77</sup> Voor elke verlobbeweging is echter een aparte voorbereiding nodig, en voor elke volgende stap een positieve beslissing van de Minister. Weliswaar is de Minister overgegaan tot het nemen van 'kaderbesluiten', de terughoudendheid van de Minister maakt dat verlof en versoepelingen die het akkoord van de Minister behoeven, vaak worden afgewezen. Dit leidt dan tot procedures bij de RSJ en de kort geding-rechter. Vertraging is het gevolg.

---

<sup>75</sup> Opgemerkt moet worden dat de criteria in artikel 4 lid 4 van het Besluit niet zijn geformuleerd als toetsingsnorm voor de Minister.

<sup>76</sup> Er zal immers ook nog een re-integratieplan moeten worden opgesteld door de PI.

<sup>77</sup> Art. 20d lid 5 Rvft: "Het verlof eindigt op dezelfde dag dat het is aangevangen".

Het derde dilemma dat het Adviescollege ziet bij de re-integratiefase betreft de duiding van de eigen rol. Daarbij wordt graag verwezen naar het Adviescollege Verloftoetsing tbs (hierna ook: AVT) in het kader van de tenuitvoerlegging van de maatregel van terbeschikkingstelling (hierna ook: tbs). Het AVT is anders gepositioneerd in het kader van advisering over de verloftoekenning aan terbeschikkinggestelden dan het ACL in het kader van het stelsel. Het AVT heeft meer mogelijkheden om te sturen en zelf beslissingen te nemen. Een dergelijke rol ziet het ACL het liefst ook voor zichzelf bij de re-integratie van levenslanggestraften.

Dan zijn er nog enige tot nu toe ‘onbekende’ aspecten in de toepassing en invulling van het stelsel voor herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf. Het Adviescollege wijst bijvoorbeeld op de onduidelijkheid over hetgeen moet gebeuren in geval het zelf bij 25 jaren detentie een negatief advies heeft uitgebracht over toelating tot re-integratieactiviteiten. Wat is een redelijke termijn om de zaak weer ter hand te nemen en te bezien of de betreffende levenslanggestrafte inmiddels toch in aanmerking komt voor re-integratieactiviteiten? Een periode van twee jaren lijkt voorstelbaar, maar dan valt de voorbereiding van een nieuw advies samen met (de voorbereiding van) de beslissing van de Minister over ambtshalve gratieverlening. Dezelfde vraag kan gesteld worden over de situatie waarin de Minister negatief heeft beslist in de ambtshalve gratieprocedure. Dan rijst ook de vraag naar de basis voor verdere (vervolg)adviezen door het ACL uit eigener beweging.

Hierboven is al wat gezegd over de bewerkelijkheid van de voorfase van de behandeling van zaken door het ACL. Het zou voor de werklust veel schelen als (de secretarissen van) het Adviescollege toegang zou hebben tot Justitiële Documentatie online (hierna ook: JD-online) en als de rechtspraak werk zou maken van het digitaliseren van de strafdossiers van (alle) levenslanggestraften. Tot die tijd is het aangewezen, zeker nu het vaak om oude dossiers gaat, dat met het bijeenbrengen van het (complete) ACL-dossier eerder kan worden gestart dan thans in het stelsel is voorzien.

De toerusting van het ACL om zijn taken op een goede en effectieve wijze te kunnen uitvoeren is ook in andere opzichten niet afdoende. Het ACL is gehuisvest in Arnhem bij het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Het heeft daar echter geen beschikking over een volwaardig eigen kantoor. Ook een eigen ruimte die het Adviescollege op een goede manier in staat stelt om gesprekken en hoorzittingen te voeren, ontbreekt. Daarvoor moet een zittingszaal worden gebruikt in het Paleis van Justitie. Dat levert een ongemakkelijke setting op bij overleg of hoorzittingen, waarbij vooral moet worden gedacht aan (het horen van) slachtoffers en nabestaanden.

Het beeld dat kortom naar voren komt is dat van een adviesorgaan dat zich ontwikkelt en dat zijn werkzaamheden ziet toenemen, terwijl de faciliteiten achterblijven. Er is nog steeds sprake van 1 fte secretaris (ingevuld door tweemaal 0,5 fte) en van een secretaresse van het Gerechtshof die voor 0,3 fte beschikbaar is voor het ACL.

Verder wil het ACL blijven zoeken naar de beste wijze om aandacht te besteden aan de positie van de slachtoffers en nabestaanden. De momenten waarop in het Ketenwerkproces contact is voorzien met slachtoffers en nabestaanden, zijn deels niet logisch. Het Adviescollege wil die contacten benutten voor het informeren over de procedure en voor het op een later moment horen van de slachtoffers en nabestaanden over hun gedachten over eventuele beëindiging van de tenuitvoerlegging. Het Adviescollege signaleert dat slachtoffers en nabestaanden in het verleden op zeer verschillende wijze bijstand hebben gekregen bij het verwerken van de gevolgen van het misdrijf dat de levenslanggestrafte heeft begaan. Daarnaast verschilt de opstelling van slachtoffers en nabestaanden: sommigen willen actief op de hoogte zijn van de ontwikkelingen, anderen hebben daar juist geen

behoefte aan. In een enkele zaak bleek het aangewezen om de kring van slachtoffers en nabestaanden ruimer te trekken dan wellicht voor de hand ligt.<sup>78</sup>

Ten slotte ziet het ACL de noodzaak om de informatiepositie van de levenslanggestrafte en diens raadsman te verbeteren. Dit speelt vooral als het advies van het Adviescollege gereed is en aan de Minister wordt voorgelegd. Het Adviescollege informeert de levenslanggestrafte dan wel over het feit dat het advies aan de Minister is gezonden, maar deelt de inhoud niet aan de levenslanggestrafte mee, hetgeen volgens het ACL ook niet voor de hand ligt aangezien het ACL de Minister adviseert. Het ACL-advies krijgt de levenslanggestrafte eerst toegezonden na de beslissing van de Minister op het advies, tezamen met diens besluit op het advies.

### 3.4. Perspectief 2: de omgeving over het functioneren van het Besluit

Als we kijken naar het perspectief van de omgeving van het Adviescollege, de organisaties die zelf een rol vervullen in het Ketenwerkproces en andere (professioneel) betrokkenen bij het stelsel betreffende de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf dan vallen in algemene zin enkele aspecten op. Het eerste aspect is de toewijding. Er wordt met volle inzet gewerkt aan adequate invulling van het stelsel ter uitvoering van het Besluit. Daarbij wil iedereen ook zo zorgvuldig mogelijk te werk gaan: er wordt veel rekening gehouden met de kwetsbaarheid van zowel een levenslanggestrafte als de slachtoffers en nabestaanden.

Wat verder in het oog springt is de eensgezindheid die er bij de betrokken organisaties bestaat in hun analyse van het functioneren van het stelsel en de ideeën over mogelijke verbeteringen. In onze ogen biedt dit een goede basis om op korte termijn met veel draagvlak samen die verbeteringen – klein en groot – van zowel het Ketenwerkproces als van het stelsel en dus ook van het Besluit, nader met elkaar te bespreken. De eerste ‘heisessie’ was een succes. Bepaalde verbeteringen zullen zonder wijziging van regelgeving mogelijk zijn. Andere verbeteringen zullen wel wijziging van regeling behoeven. In het kader van dat laatste: bepaalde onderdelen van het Ketenwerkproces zouden, vanwege de normatieve betekenis van de betreffende voorziening, wellicht eerder in het Besluit kunnen worden geregeld.

Het Besluit is in de woorden van verschillende respondenten onder stoom en kokend water tot stand gekomen. Feitelijk had de Hoge Raad de wetgever een jaar gegeven om met een mechanisme voor herbeoordeling van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf te komen. Dat heeft geleid tot het stelsel als een soort *ad hoc* oplossing, die eerst en vooral op papier is uitgeschreven. Iedereen is zich ervan bewust dat onduidelijkheid of oneffenheden in de uitvoering van het Besluit veelal zijn terug te leiden tot deze, noodzakelijk korte voorbereiding, waarin niet alles voldoende kon worden uitgedacht.

De werkzaamheden en de rol van de ketenpartners zijn inmiddels in grote lijnen helder. De afgelopen jaren zijn de organisaties zich ook beter gaan inrichten op hun werkzaamheden in het stramien van het Ketenwerkproces. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Dienst Justis en DJI. En RN laat de zaken waarin zij moet adviseren bijvoorbeeld behandelen door een combinatie van regionaal verantwoordelijke reclasseringsambtenaren en leden van een landelijke expertisegroep levenslang en tbs.

Ketenpartners en andere betrokkenen spreken over het algemeen met waardering over het Adviescollege. De multidisciplinaire kennis van het ACL zorgt ervoor dat organisaties die rapporteren

---

<sup>78</sup> In hoofdstuk 2 werd opgemerkt dat voor de definitie van slachtoffer(s) en nabestaande(n) volgens het artikelsgewijs commentaar op artikel 1 van het Besluit wordt aangesloten bij art. 51 Sv.

ervan verzekerd zijn dat hun rapporten goed worden geïnterpreteerd. De secretarissen van het ACL worden geloofd om hun bereikbaarheid, toegankelijkheid en oplossend vermogen.

Veel ervaring met toepassing van het stelsel is er welbeschouwd nog steeds niet. Het gaat om iets meer dan een handvol zaken waarin het traject voor advisering van het ACL is gestart. Dit leidt ertoe dat bijvoorbeeld het PBC nog slechts over enkele levenslanggestraften in het kader van de procedure op grond van het Besluit heeft geadviseerd. Benadrukt wordt door alle ketenpartners en andere professioneel betrokkenen dat elke zaak weer ander is en elke levenslanggestrafte weer een aparte persoonlijkheid heeft. Van belang voor de advisering van het PBC is mede daarom een brede vraagstelling. Dat neemt niet weg dat de betrokken gedragsdeskundigen van het PBC natuurlijk kunnen bouwen op hun uitgebreide ervaring met andere groepen delinquenten in het kader van andere procedures waarin de kern eveneens bestaat uit het beoordelen van de persoon van de justitiabele, in het bijzonder met het oog op risicotaxatie. Vanuit het perspectief van de PI waarin levenslanggestraften zijn gedetineerd, is de complexiteit van het Ketenwerkproces en de (communicatie over) vele stappen onhandig. De PI zou graag beter op de hoogte zijn van de precieze stand van de procedure om de levenslanggestrafte zo goed mogelijk te kunnen begeleiden.

De kwetsbaarheid van de levenslanggestrafte is iets waar alle betrokken organisaties aandacht voor vragen. Bij levenslanggestraften is na 23 jaren detentie, los van een stoornis waaraan de levenslanggestrafte eventueel kan lijden, sprake van detentieschade en een mate van hospitalisering. Toepassing van het stelsel is zeer ingrijpend in het leven van een levenslanggestrafte. Er ontstaat hoop (een dun lijntje richting vrijheid) maar vooral ook onzekerheid: het traject is moeilijk te overzien en de vraag of het succesvol zal verlopen evenmin. Allerlei veranderingen dienen zich aan: bijvoorbeeld een tijdelijke overplaatsing naar een andere omgeving (het PBC) of het (moeten) nadenken over inmiddels ingetreden veranderingen in de maatschappij ‘buiten de muren’. Het kan daarnaast bijvoorbeeld ook ineens weer zin hebben om te proberen het contact te herstellen met familie waarmee de banden wegens de uitzichtloosheid van de situatie van de levenslanggestrafte (al dan niet: door hem) waren verbroken.

De geringe ervaring met toepassing van het stelsel en het Besluit geldt in het bijzonder voor de re-integratiefase, waartoe nog maar één levenslanggestrafte is toegelaten. Ook is nog maar één keer als ‘sluitstuk’ van het stelsel door de Minister een besluit genomen over ambtshalve gratiëring; in de andere twee zaken werd de ambtshalve gratieprocedure op verzoek van de advocaten van de levenslanggestraften opgeschort. Dit betekent eveneens dat de rechter pas eenmaal binnen het nieuwe stelsel heeft moeten adviseren over ambtshalve gratiëring voorafgaand aan de beslissing van de Minister, zoals bedoeld en voorgeschreven in de Gratiëwet.

Over 2 mogelijke verbeteringen bestaat brede consensus. De eerste betreft de fase voorafgaand aan het begin van toepassing van het stelsel en het Besluit, dus de eerste 23 jaren van de detentie van de levenslanggestrafte. Op grond van de rechtspraak van het EHRM, is de zogenoemde Murray-toetsing ingevoerd: een gedragskundig onderzoek van de levenslanggestrafte dat plaatsvindt een jaar na het onherroepelijk worden van de opgelegde levenslange gevangenisstraf.<sup>79</sup> Het lijkt alle betrokkenen bepaald aangewezen en van meerwaarde om dergelijk onderzoek bij levenslanggestraften in de tijd tot het begin van toepassing van het Besluit een of meermalen te herhalen, zo dit binnen de beperkte

---

<sup>79</sup> DJI zorgt samen met het NIFP ervoor dat de Murray-toetsing – als ware het een soort inhaalslag – ook wordt uitgevoerd bij de levenslang gestraften die reeds langer in detentie verblijven. Daarbij moet er wel meteen op worden gewezen dat ook hier de werklast en capaciteitsbeperking, in dit geval niet van het ACL maar van het NIFP van belang is. Het NIFP is in dat kader tot niet meer in de gelegenheid dan het uitvoeren van maximaal een tweetal ‘Murray-toetsen’ tegelijkertijd. De toetsing vergt circa 6 maanden.



capaciteit van het PBC even mogelijk is. Dat biedt verschillende voordelen. Er kan een beter beeld worden verkregen van de levenslanggestrafte en diens behoefte aan zorg tijdens de detentie. Daarnaast bestaat op deze wijze al geleidelijk een beeld van de levenslanggestrafte waarop door het Adviescollege en het PBC of RN bij hun onderzoek bij aanvang van het traject voor herbeoordeling van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf kan worden teruggevallen c.q. voortgebouwd.

Breed gedragen is voorts de overtuiging dat de tijd die op grond van het Besluit en het Ketenwerkproces voorzien is voor re-integratieactiviteiten te kort is.<sup>80</sup> Het gaat netto om ongeveer 16 maanden. Volgens alle respondenten is deze termijn, mede gelet op ruime ervaring met de re-integratie van tbs-gestelden, te kort om een volwaardig re-integratietraject vorm te geven en door de levenslanggestrafte te laten voltooien en dus om daarna een verantwoorde beslissing over eventuele gratiëring te (kunnen) nemen. De levenslanggestrafte moet van ver komen. Hij zal op veel verschillende fronten moeten 'leren' en zich met veranderingen vertrouwd moeten maken, van het stapje voor stapje wennen aan steeds een beetje meer vrijheid, tot het opdoen van allerlei praktische vaardigheden om zich staande te houden in de maatschappij waarin hij jarenlang niet verkeerde, inclusief het fenomeen van de steeds verder gedigitaliseerde samenleving waarmee hij in detentie nooit op een ook maar enigszins vergelijkbaar intensieve wijze geconfronteerd zal zijn. De stappen die de levenslanggestrafte zet in het traject worden nauwkeurig gemonitord. Het re-integratietraject zal daarom in de meeste gevallen nog niet zijn volbracht of optimaal benut bij de beslissing van de Minister over ambtshalve gratieverlening, laat staan bij de daaraan voorafgaande advisering door OM en rechter. Van verschillende zijden wordt er verder op gewezen dat de verlofmogelijkheden in het re-integratietraject tekort schieten. Het gaat thans slechts om verlofbewegingen van maximaal acht uur op dezelfde dag. Tijdens het eerste jaar van de re-integratiefase is alleen verlof onder bewaking van de Dienst Vervoer en Ondersteuning van het DJI mogelijk.

Uit de in dit onderzoek gevoerde gesprekken volgt dat de positie van slachtoffers en nabestaanden in het traject van de herbeoordeling van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf nadere doordenking en mogelijk wijziging behoeft. Aan het begin van het traject worden nabestaanden en slachtoffers op de hoogte gesteld van het feit dat het Adviescollege begint met zijn werkzaamheden om te komen tot een advies over toelating tot eventuele re-integratieactiviteiten van de levenslanggestrafte. Dit informeren gebeurt schriftelijk. Pas geruime tijd later – als het ACL inmiddels adviezen heeft ingewonnen van o.a. PBC en Reclassering – worden slachtoffers en nabestaanden uitgenodigd voor een hoorzitting. Dan hebben ze gelegenheid om hun gedachten over toelating tot re-integratie te uiten. Mocht de Minister positief beslissen over toelating tot de re-integratiefase, dan worden slachtoffers in beginsel op de hoogte gesteld van verlofbewegingen van de levenslanggestraften door het Informatiepunt Detentie Verloop van het Openbaar Ministerie (hierna ook: OM-IDV). In het kader van het informeren van de Minister over de uitkomsten van het re-integratieproces, kan het ACL nogmaals slachtoffer(s) en nabestaande(n) horen, maar onduidelijk is met welk doel dat zou gebeuren. Gegeven dit alles is de vraag of het proces niet inzichtelijker en

---

<sup>80</sup> Met een wijziging van het Besluit is op dit punt in 2017 reeds een denkfout gecorrigeerd die besloten lag in de eerste versie van het Besluit. Daarin was het tijdstip van advies door het ACL gesteld op 25 jaar na aanvang van de inverzekeringstelling en de beslissing van de Minister over ambtshalve gratieverlening op 25 jaar na de oplegging van de levenslange gevangenisstraf. Dit zou hebben geleid tot een verschil in de tijd die beschikbaar is om re-integratieactiviteiten te verrichten tussen onderscheiden levenslanggestraften, afhankelijk van de duur die hun strafproces heeft geduurd. Zie het Besluit tot wijziging van het Besluit Adviescollege levenslanggestraften van 6 juni 2017, *Stcrt.* 2017, 32577.

persoonlijker kan worden ingericht voor de betreffende slachtoffers en nabestaanden op een wijze waardoor ook nog beter met hun heel persoonlijke en kwetsbare belangen kan worden omgegaan.

Advocaten van levenslanggestraften hebben aandacht gevraagd voor een aantal knelpunten in de inrichting van het stelsel tot uitvoering van het Besluit. Allereerst is naar hun oordeel aandacht nodig voor de onevenwichtigheid in de informatiepositie op belangrijke momenten in de procedure op grond van het Besluit. Daarvan is in het bijzonder sprake op het moment waarop het Adviescollege een advies of een vervolgadvis aan de Minister voor Rechtsbescherming voorlegt. De advocaat wordt ervan op de hoogte gesteld dat een advies is uitgebracht, maar ontvangt geen afschrift van de inhoud van het (vervolg)advies. Door hen is de vraag opgeworpen met welke argumenten die ongelijke informatiepositie kan worden gerechtvaardigd. Het feit dat het ACL enkel de Minister adviseert (die de levenslanggestrafte vervolgens over zijn beslissing informeert) leidt in de praktijk tot situaties die in elk geval niet wenselijk zijn. Zo is het voorgekomen dat in een procedure bij de RSJ over verloftoekenning de landsadvocaat namens de Staat citeerde uit een advies dat de levenslanggestrafte en diens advocaat zelf inhoudelijk (nog) niet kenden.

Een tweede punt dat advocaten naar voren brachten, betreft de onduidelijkheid over rechtsmiddelen tegen beslissingen die in het kader van de uitvoering van het Besluit worden genomen. Advocaten hebben wat dat aangaat de afgelopen jaren zelf het wiel moeten uitvinden. Tegen een negatief besluit over toelating tot re-integratieactiviteiten van de Minister voor Rechtsbescherming staat geen aparte voorziening open, dus rest de kort geding-procedure. De re-integratieactiviteiten die worden ontplooid in de re-integratiefase vereisen vaak toekenning van verlof. Dat verlof moet per keer door de levenslanggestrafte (die ter voorbereiding zelf een verlofplan moet maken) worden verzocht. Als het verlof of de modaliteit waaronder het plaatsvindt wordt afgewezen door de directeur van de PI (bijvoorbeeld omdat het niet past binnen het kaderbesluit dat de Minister heeft afgegeven), kan beroep worden ingesteld bij de RSJ. De RSJ, die eigen opvattingen over verlof in het kader van de re-integratiefase kan hebben, blijkt bovendien een lange tijd voor behandeling en beslissing in de toch al korte re-integratiefase nodig te hebben. Dat is niet goed werkbaar in een lopend re-integratietraject; de uitspraak van de RSJ betreft – enkel – het verlof en volgt op het moment waarop de levenslanggestrafte inmiddels alweer met een volgend stapje bezig is. Onduidelijk is wat nu precies als rechtsmiddel mogelijk is tegen een kaderbesluit over verlof van de Minister voor Rechtsbescherming. Verlofverlening – elke individuele verlobbeweging – wordt op deze manier een enorm ‘gedoe’. Ten slotte is er – in elk geval formeel – niets geregeld over financiering van rechtsbijstand in het traject van herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf, terwijl het voorgaande duidelijk maakt dat rechtsbijstand volop nodig is. Advocaten plegen samen met de Raad voor de rechtsbijstand een *ad hoc* oplossing te vinden, bijvoorbeeld door het traject dat op grond van het Besluit wordt doorlopen aan te merken als een gratieverzoek.

Advocaten – en bijvoorbeeld ook Forum Levenslang – wezen verder op het grote belang voor de positie van de levenslanggestrafte dat er gedurende de detentie een uitgebreid penitentiair dossier wordt bijgehouden en bij het begin van de procedure aanwezig is. Het gedrag en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte gedurende zijn detentie vormt immers een van de toetsingscriteria opgenomen in artikel 4 lid 4 van het Besluit. In het verleden, vóór de invoering van de herbeoordeling, was het wellicht minder van belang om één en ander gedurende de detentie uitgebreid te documenteren en daarover breed te berichten. Als gevolg daarvan zijn de dossiers in de beleving van de advocaten summier en meer gericht op c.q. beperkt tot vermelding van incidenten dan op het schetsen van een volledig beeld van de wijze waarop de levenslanggestrafte zich in detentie gedraagt en ontwikkelt.

Ten slotte is in bijna alle gesprekken met ketenorganisaties en andere (professioneel) betrokkenen de invloed van de politieke besluitvorming op het proces van herbeoordeling van de tenuitvoerlegging

van de levenslange gevangenisstraf aan de orde gekomen. Respondenten voelen zich, ondanks of juist door de professionaliteit waarmee zij op zorgvuldige wijze proberen uitvoering te geven aan het stelsel voor herbeoordeling van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf, geraakt door de negatieve boodschap die de Minister voor Rechtsbescherming in hun ogen telkens weer uitdraagt over de herbeoordeling; dat hij in beginsel geen gratie wil verlenen aan het einde van het traject. Waarom is dit stelsel er dan, is een vaak gehoorde vraag. Enkel omdat het van het EHRM en de Hoge Raad moest? Respondenten vinden dat de negatieve boodschap van de Minister geen recht doet aan de nauwkeurigheid waarmee ze hun werkzaamheden verrichten en waarin rekening wordt gehouden met zowel de belangen van de levenslanggestrafte, als met de belangen van slachtoffers en nabestaanden, als met de veiligheid van de samenleving. Zij willen in de individuele zaken zo zorgvuldig mogelijk en gewetensvol handelen in relatie tot de levenslanggestrafte en tot slachtoffers en nabestaanden, ook omdat het om kwetsbare mensen gaat. Als er een traject is ingezet, moet er oprecht naar een zorgvuldig en inhoudelijk juist resultaat kunnen worden toegewerkt dat niet reeds van te voren vast moet staan. De politieke benadering staat daar haaks op en leidt bij de respondenten tot de vraag of alle verrichte inspanningen wel zin hebben.

## Hoofdstuk 4: Bevindingen

### 4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de vijfde onderzoeksvraag beantwoord: “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 er worden gedaan?” We beperken ons tot een aantal onderwerpen dat in onze ogen bespreking behoeft. We kunnen niet alles wat we hebben vernomen en wat ons bij bestudering van ander onderzoeksmateriaal is opgevallen, hier aan de orde laten komen.

### 4.2. Algemeen

Het stelsel voor de herbeoordeling van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf is in 2016 in kort tijdsbestek tot stand gebracht. Het was een *ad hoc* oplossing, een regeling die allerlei onduidelijkheden kende en weinig houvast bood, toen het Adviescollege in juni 2017 met zijn werkzaamheden begon.

We kunnen vaststellen dat de regeling inmiddels in de praktijk tot wasdom is gekomen. Dat is vooral te danken aan de grote toewijding waarmee het Adviescollege, de ketenorganisaties en andere (professioneel) betrokkenen uitvoering geven aan het stelsel. En passant hebben zij samen oplossingen gevonden waar de procedures onvoldoende werkbaar waren. Dat verdient veel waardering.

Ondanks het feit dat het stelsel in die zin in de praktijk ‘werkt’, komt uit het onderzoek een behoorlijk aantal aandachtspunten naar voren. Het gaat bijvoorbeeld over vragen over de werking van onderdelen van het stelsel die opheldering verdienen. Voor een deel zijn die vragen te herleiden tot de korte termijn waarbinnen de regelgeving waarop het stelsel steunt (in het bijzonder het Besluit) tot stand is gekomen. Enkele belangrijke aandachtspunten vloeien voort uit de ontwikkeling die de werkzaamheden in het kader van de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf hebben doorgemaakt. Zo leiden de opgedane ervaringen tot nadere gedachten over onderdelen van de procedure en neemt het aantal zaken toe. Verder is er sprake van onderdelen van de procedure die dermate onduidelijk zijn of niet lijken te (kunnen) werken, dat zij knelpunten vormen voor het goed functioneren van het stelsel.

In het hiernavolgende maken we een onderscheid tussen aandachtspunten van praktische aard en aandachtspunten van meer juridische aard. Bij de aandachtspunten van praktische aard gaat het vooral om de toerusting van het Adviescollege, bij de aandachtspunten van juridische aard over bevindingen met betrekking tot de werking van de regelgeving vervat in het Besluit.

### 4.3. Praktische aandachtspunten

#### 4.3.1. Het ACL uit de pioniersfase

Zoals we vaststelden is het Adviescollege bij het verrichten van zijn werkzaamheden al enige tijd uit het stadium van pionieren gekomen. Er wordt op vastomlijnde wijze gewerkt aan en in de verschillende zaken betreffende levenslanggestraften die bij het ACL aanhangig zijn. Als we kijken naar hoe het Adviescollege, zijn bureau en de toerusting zijn georganiseerd, dan zouden we kunnen zeggen dat die aspecten nog niet uit de pioniersfase zijn gekomen, toen het ACL bij aanvang van zijn werkzaamheden werkte aan slechts enkele zaken. Daarin moet verandering worden gebracht. Te meer omdat het aantal zaken dat het Adviescollege in behandeling heeft naar verwachting de komende jaren zal toenemen, en de ervaring inmiddels uitwijst dat de activiteiten intensiever zijn dan voorzien. In dit verband is een aantal aandachtspunten van praktische aard van belang.

In de eerste plaats gaat het om het borgen van de kennis en expertise in het Adviescollege. Benoeming als lid van het ACL geschiedt voor de duur van vier jaren; (aansluitende) herbenoeming is mogelijk voor een gelijke duur. Op dit punt blijkt uit het onderzoek, mede gegeven de werklast, van de zorg die leeft over adequate opvolging, mede omdat een aantal leden min of meer gelijktijdig is benoemd. Daarbij komt dat de bijzondere regeling van het Besluit ACL moet wijken voor algemenere en hogere regelingen die een algemene leeftijdsgrens van 70 jaar voor het lidmaatschap van veel adviescolleges stellen. Al met al zal de capaciteit van het ACL onder druk komen te staan. Ondanks het feit dat de benoemingsregels binnen het Ministerie van J en V liefst uniform worden gehouden voor alle adviescolleges, is het vooral in verband met de grote belangen die spelen rondom het werk van het ACL van essentieel belang dat kundige leden worden (her)benoemd. Het vooruitzicht van het dreigende verlies van een ruime schat aan unieke ervaring, maakt dat de leeftijdsgrens van 70 jaar mogelijk uitzondering behoeft in het geval van het ACL.

Ten tweede is uit het onderzoek gebleken dat de werkbelasting voor het ACL aanvankelijk is onderschat. Een meer permanente inzet van plaatsvervangende leden is noodzakelijk gebleken. In zoverre is van min of meer incidenteel en bij uitzondering 'invallende' plaatsvervaarders geen sprake. Het ACL heeft er eerder aandacht voor gevraagd dat dan ook de voorzieningen, in het bijzonder de bezoldiging, niet (langer) moeten verschillen. Verschil in bezoldiging is er echter nog steeds. Plaatsvervangende leden krijgen een vergoeding per vergadering, leden een vaste vergoeding per maand. Dat verschil lijkt misschien te rechtvaardigen door het feit dat de plaatsvervangende leden vooral worden ingezet bij concrete zaken en niet behoeven deel te nemen aan andere activiteiten van het ACL. In de praktijk is dat echter niet zo. Het verrichten van werkzaamheden in concrete zaken, op basis van blijvende verbondenheid van leden en plaatsvervangende leden aan de behandeling van een specifieke zaak, maakt het leeuwendeel van de werkzaamheden van het ACL uit. Een onderscheid in bezoldiging is dan vreemd.

Ten derde is van groot belang dat het Adviescollege de beschikking krijgt over een volwaardige eigen kantooruimte, inclusief vergaderruimte. De leden van het ACL hebben thans moeite met het vinden van geschikte ruimte om te vergaderen, en bijvoorbeeld ook om gesprekken te hebben met slachtoffers en nabestaanden: voor hen kan het confronterend zijn weer naar een zittingszaal te moeten komen terwijl een zaal in een openbare gelegenheid ook geen gepaste omgeving is (bijvoorbeeld als het aankomt op ontvangst door een receptie in een zalencentrum).

Ten vierde verdient de ondersteuning van het ACL een impuls. De secretarissen zijn op dagelijks niveau de drijvende kracht achter de werkzaamheden van het ACL. Zij verrichten allerhande werkzaamheden, van 'regel-dingen' die eigenlijk meer op het niveau van administratieve ondersteuning liggen of net daarboven (coördineren), tot het inhoudelijk voorbereiden van casusvergaderingen (waarvoor een grondige kennis van de voorliggende zaak onontbeerlijk is) en het formaliseren van adviezen. Ook brengen de secretarissen advies uit aan het Adviescollege<sup>81</sup> en stellen zij in concept de tweejaarberichten op. Het is de vraag of de huidige secretarissen, beide werkzaam in deeltijd, alle werkzaamheden die ze nu verrichten adequaat kunnen blijven doen, zeker wanneer het aantal zaken bij het ACL toeneemt terwijl er tegelijkertijd geen zaken weggaan.

In het verlengde van de vorige punten is een borging van de ondersteuning van het ACL aangewezen. Het streven moet de ontwikkeling van het huidige secretariaat naar een meer volwaardig bureau zijn, met daarbinnen een nadere differentiatie van taken en posities, met daarbinnen verschillende functiesoorten en salarisschalen. Gedacht kan worden aan de aanstelling van een extra junior-secretaris en het bieden van doorgroeimogelijkheden voor ervaren secretarissen. Verder verdient het aanbeveling te voorzien in vaste eigen administratieve ondersteuning. De huidige inleen-constructie bij het Hof Arnhem-Leeuwarden biedt weinig garanties voor continuïteit. Een professioneel bureau met eigen huisvesting, een investering in de positie van secretarissen, en eigen secretariële ondersteuning lijkt de enige oplossing om de toenemende werklast aan te kunnen.

#### 4.3.2. Toegang tot informatie voor het ACL

Voor het adequaat kunnen uitoefenen van zijn taak heeft het ACL bepaalde bevoegdheden nodig, die in artikel 5 Besluit zijn voorzien. Uit het onderzoek is niet gebleken van enige problemen omtrent de omvang en reikwijdte van deze bevoegdheden.

Wel is het zo dat het ter beschikking krijgen van de diverse dossiers in de praktijk op veel meer problemen stuit dan aanvankelijk was voorzien. Dat vindt deels zijn oorzaak in het gegeven dat het ACL geconfronteerd wordt met oude straf- en pen-dossiers, stammend uit tijden dat de digitalisering, voorzichtig gezegd: minder was. Ook is niet altijd duidelijk waar (delen van) dossiers zich bevinden. Na ontvangst van die (delen van) dossiers zorgt het ACL nu zelf voor digitalisering. Een ander prangend punt is dat het ACL nog (steeds) geen toegang heeft tot JD-online.

DJI werkt aan de toegankelijkheid van de pen-dossiers. Bij de rechtspraak is echter nog geen verbetering waarneembaar inzake de toegankelijkheid van de strafdossiers van de zaken van levenslanggestraften. Het is, om tijd te winnen (zie ook de paragrafen hierna) nodig dat daar zo spoedig mogelijk verandering in komt. Dat is niet alleen van belang voor het ACL maar ook voor de ketenorganisaties. Het gaat in absolute zin slechts om het digitaliseren van een beperkt aantal dossiers: de rechtspraak moet dat (kunnen) realiseren.

#### 4.3.3. Update Ketenwerkproces en ketenorganisaties samen naar de hei

Uit alle gesprekken is gebleken van welwillendheid van alle ketenpartners wat betreft het goed laten functioneren van het huidige stelsel van de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf.

---

<sup>81</sup> Dat laatste geschiedt op basis van art. 3 van het Reglement.

Tegelijkertijd is ook uit alle gesprekken gebleken dat er soms enige ergernis bestaat over de wijze waarop dingen gaan in de praktijk. Te denken valt bijvoorbeeld aan wachttijden bij instanties. Wij menen dat een update van het Ketenwerkproces – dat is sinds februari 2020 niet aangepast – als resultaat van een nieuwe heisessie met alle betrokken ketenpartners in dit verband nuttig kan zijn.<sup>82</sup> De ketenpartners begrijpen welk belang door eenieder wordt gediend, en welke implicaties dat heeft voor de rolbeleving door die betreffende ketenpartner. Dat biedt een goede basis om samen met elkaar te blijven vernieuwen en verbeteren.

Het is goed dat inmiddels in de praktijk standaard (periodieke) bilaterale overlegmomenten zijn ontstaan tussen verschillende ketenpartners. Ook die overlegmomenten leiden tot het gladstrijken van oneffenheden in het functioneren van het werkproces. Het is dan wel nuttig als de resultaten van bilateraal overleg ook hun neerslag vinden in het Ketenwerkproces. Denkbaar is dat, mede in het licht van het aandachtspunt in paragraaf 4.3.1, op een hoger niveau stelselmatig (mogelijk jaarlijks) wordt overlegd door het ACL en verschillende ketenpartners. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een overleg tussen de voorzitter van het ACL en de directeur van het PBC.

#### 4.3.4. Gefinancierde rechtsbijstand

Een geheel ander punt van praktische aard dat aandacht verdient, betreft de regeling voor financiering van de bijstand van een raadsman (m/v) voor de levenslanggestrafte tijdens de duur van het traject tot aan het advies van het ACL, tijdens de eventuele re-integratiefase en bij de procedure inzake ambtshalve gratieverlening. Het betreft veel werkzaamheden, zoals het voorlichten en bijstaan van de cliënt, uitzoekwerk met betrekking tot het penitentiaire dossier, het reageren op uitgebrachte rapportages, en – zo toont het verloop van de zaken van levenslanggestraften waarop de regeling van het Besluit van toepassing is – het met regelmaat aanwenden van rechtsmiddelen. Voor deze rechtsbijstand bestaat thans geen aparte (overkoepelende) regeling; advocaten moeten samen met de Raad voor de Rechtsbijstand een *ad hoc* oplossing vinden voor financiering van hun werkzaamheden. Dat lukt in de praktijk wel, maar het zou beter zijn om een aparte, adequate grond voor punten-toekenning te creëren.

### 4.4. Juridische aandachtspunten

#### 4.4.1. De voorbereiding van de procedure voor herbeoordeling

Het Besluit ziet op de procedure voor herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf nadat de levenslanggestrafte 23 jaar is gedetineerd. De invoering van het stelsel voor herbeoordeling van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf heeft ook gevolgen voor de fase die daaraan voorafgaat: de eerste 23 jaar van detentie. Daarin zijn ook veranderingen doorgevoerd. Het is aangewezen om nader bij die veranderingen stil te staan.

---

<sup>82</sup> Gedacht moet dan worden aan een intensieve uitwisseling van gedachten tussen de experts van ketenorganisaties, andere (professioneel) betrokkenen en het Adviescollege over het stelsel in het algemeen en dus niet op basis van of in het kader van concrete zaken.

Allereerst is er naar aanleiding van het Murray-arrest van het EHRM voorzien in een gedragskundig onderzoek van de levenslang gestrafte één jaar na het onherroepelijk worden van de opgelegde levenslange gevangenisstraf. Met deze voorziening wordt voldaan aan de eis van het EHRM dat bij eventuele vaststelling van een stoornis, de levenslanggestrafte daarvoor gedurende zijn detentie een behandeling kan krijgen. Dit voorkomt dan dat het ontbreken van een behandeling bij herbeoordeling in de weg staat aan het verkrijgen van een perspectief op beëindiging van de levenslange gevangenisstraf.<sup>83</sup> Daarom is het goed dat de toets ook wordt uitgevoerd in zaken waarin levenslang voor de inwerkingtreding van het stelsel opgelegd is.<sup>84</sup> In de werkzaamheden die het Adviescollege verricht ter voorbereiding van zijn advies over het aanbieden van re-integratieactiviteiten aan de levenslanggestrafte – we zijn dan zo'n 20 jaar na het plaatsvinden van de 'Murray-toetsing' – neemt gedragskundig onderzoek naar de ontwikkelingen in de persoon van de levenslanggestrafte een belangrijke plaats in. Het is ten behoeve van het voorspoedige verloop van de werkzaamheden van het Adviescollege (dat met eerdere rapportages een beter beeld kan verkrijgen van de ontwikkeling van de levenslanggestrafte), maar ook in de geest van het Murray-arrest, wanneer een gedragskundig onderzoek van de levenslanggestrafte tussentijds zou plaatsvinden. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan nog 2 toetsen volgend op de verplichte Murray-toets; hetgeen zou betekenen zou betekenen dat een laatste daarvan (dat is dan de derde) toets rond de 20 jaar plaatsvindt. Een regelmatige toets lijkt van belang omdat door ketenpartners en betrokkenen in gesprekken vaak is gewezen op het risico van het optreden van (aanzienlijke) detentieschade bij levenslanggestrafte.

Meer in algemene zin is het van belang dat in het detentieplan dat voor de levenslanggestrafte wordt opgesteld nadrukkelijk wordt stilgestaan bij de persoonlijke ontwikkeling van de levenslanggestrafte, alsmede zijn geestelijke en lichamelijke gezondheid. Deze focus wordt ook in deze bewoordingen gesteld in het KWP met een aantal concrete actiepunten en regels die moeten leiden tot zingeving in het leven tijdens detentie.<sup>85</sup>

De gesteldheid van de levenslanggestrafte tijdens zijn detentie moet niet alleen – op grond van het voorgaande – actief in de gaten worden gehouden, het is ook van belang dat daarvan een adequate verslaglegging plaatsvindt. Zoals eerder opgemerkt, dient het niet alleen incidenten die voorvallen tijdens de detentie te betreffen, maar een algemener beeld van de ontwikkeling van de levenslanggestrafte tijdens zijn detentie. Dit is immers een belangrijke toetsingsgrond bij advisering over het aanbieden van re-integratieactiviteiten op grond van artikel 4 lid 4 van het Besluit. DJI heeft hieromtrent een werkinstructie opgesteld.<sup>86</sup> Het is van groot belang dat die inderdaad gaat leiden tot een volledige inhoud van pen-dossiers van levenslanggestraften.

Het Ketenwerkproces meldt ten aanzien van de inrichting van de eerste 23 jaren van detentie ook nog de mogelijkheid van herstelbemiddeling tussen dader en slachtoffer. De daarbij gevoegde opmerking dat een dergelijk contact alleen tot stand kan komen als slachtoffers en nabestaanden daarvoor open staan, maakt duidelijk dat het hier bepaald geen normaal onderdeel van het detentieregime in de eerste 23 jaren detentie betreft. Een geslaagde herstelbemiddeling is terecht ook geen onderdeel van de criteria van artikel 4 lid 4 Besluit en dus ook nimmer onderdeel van of voorwaarde voor (toegang tot) re-integratie activiteiten.

---

<sup>83</sup> EHRM 26 april 2016, 10511/10 (Murray t. Nederland). r.o. 125.

<sup>84</sup> Het in hoofdstuk 3 geconstateerde punt dat de capaciteit van het NIFP niet veel meer dan 2 Murray-toetsen per jaar toelaat, doet daaraan niet af.

<sup>85</sup> Zie Ketenwerkproces, p. 4-5.

<sup>86</sup> Zie o.a. de brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan Forum Levenslang d.d. 17 september 2020, nr. 3022937 (te raadplegen op de website van Forum Levenslang).



#### 4.4.2. Aanmelding van de zaak bij het ACL

Tijdens het onderzoek is veel en vaak gesproken over perioden en termijnen:

- de periode van 23 jaren na aanvang van de detentie van de levenslanggestrafte tot aan de aanvang van de werkzaamheden door het ACL (voorbereiding advies),
- de termijn van 25 jaren (de termijn voor het advies van het ACL en het besluit van de Minister over het aanbieden van re-integratieactiviteiten), en
- de termijn van 27 jaren (voor de beslissing van de Minister over het ambtshalve verlenen van gratie).

Die termijnen beheersen in belangrijke mate de taakuitvoering van het Adviescollege en de werkzaamheden van de ketenpartners. Ze leiden niet zelden tot druk op die werkzaamheden. In bepaalde opzichten is de vraag ook gerechtvaardigd of de termijnen realistisch zijn.

Een eerste relevante vraag in dit verband is: waarom zijn de betreffende termijnen gekozen? De keuze voor het tijdstip van 25 jaren voor het advies en het besluit over het aanbieden van re-integratieactiviteiten is, als we dat beschouwen als de door het EHRM gewenste herbeoordeling van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf, begrijpelijk. Uit het Vinter-arrest van het EHRM kan worden afgeleid dat een eerste herbeoordeling niet later dient plaats te vinden dan na 25 jaren na het opleggen van de straf.<sup>87</sup>

De keuze voor de tijdstippen van 23 jaren detentie als aanvangsmoment van de werkzaamheden van het ACL, de voorbereiding van het advies dat moet leiden tot een beslissing over het aanbieden van re-integratieactiviteiten na 25 jaren, en van 27 jaren voor het besluit over ambtshalve verlenen van gratie, is veel minder pertinent: er bestaat geen directe grond voor, kijkend naar de rechtspraak van het EHRM.

‘Waarom dan die tijds-klem?’, zou de volgende vraag kunnen zijn. Zou wat meer tijd aan de voorkant – het ACL eerder laten beginnen met zijn werkzaamheden – niet beter zijn? Bij het ACL en ketenorganisaties vielen voor- en nadelen van deze suggestie te beluisteren. Een voordeel zou zijn dat de grote belasting van het onder tijdsdruk verzamelen en digitaliseren van de dossiers en ander voorwerk (zoals het opsporen van slachtoffers en nabestaanden; een gebleken netelige taak die op het secretariaat van het ACL rust en waarvoor thans een periode van maximaal 8 maanden beschikbaar is) zou verminderen. Een nadeel zou kunnen zijn dat organisaties in een ketenproces de neiging hebben om extra speelruimte qua tijd meteen te gebruiken; ook als dat strikt genomen niet nodig is om hun werkzaamheden goed te verrichten. Dat laatste kan echter worden voorkomen door het goed samen bespreken en vastleggen van nieuwe, iets ruimere termijnen voor de werkzaamheden in het kader van een herziening van het Ketenwerkproces.

Het zou tegen deze achtergrond overweging verdienen om de adviesaanvraag vanwege het Ministerie aan het ACL eerder te laten plaatsvinden dan 23 jaren, voornamelijk met het oog op verlenging van de tijd die (het secretariaat van) het Adviescollege heeft om de start van de inhoudelijke werkzaamheden van het ACL voor te bereiden. Gedacht kan worden aan het naar voren schuiven van de adviesaanvraag aan het Adviescollege naar 22 jaren. Voorstelbaar is dat de inhoudelijke werkzaamheden van het ACL, aanvangend met het opstellen van de onderzoeksopdracht, beginnen op 23 jaren of enkele maanden erna (thans 23 jaren en 8 maanden). De ontstane ruimte zou ook kunnen worden gebruikt om aan het

---

<sup>87</sup> EHRM 9 juli 2013, 66069/09, 130/10 en 3896/10 (Vinter e.a. t. Verenigd Koninkrijk), r.o. 120.

begin van het traject en in het vervolg meer aandacht te besteden aan de slachtoffers en nabestaanden. Dat wordt toegelicht in de volgende subparagraaf.

#### 4.4.3. De positie van slachtoffers en nabestaanden

In de modaliteit van herbeoordeling waarin het Besluit ACL voorziet, neemt ‘het’ slachtoffer om verschillende redenen een bijzondere positie in. We beginnen met 2 algemene observaties.

In de eerste plaats moet worden geconstateerd dat de ervaring (ook hier) leert dat ‘het’ slachtoffer niet bestaat. Bij strafbare feiten ter zake waarvan levenslang is opgelegd gaat het meestal om levensdelicten. Daardoor is eerder sprake van nabestaanden dan van een slachtoffer. Daarbij gaat het vrijwel steeds om meer nabestaanden, om een grotere kring van nabestaanden, die in hun opstelling en reactie ook onderling kunnen verschillen. De ervaring leert dat ook hier geldt wat elders in dit onderzoek ook blijkt: elke ACL-zaak is apart; de zaken kunnen onderling zeer verschillen.

Het is daarom aangewezen om in de regeling en de toepassing ervan zoveel als mogelijk ruimte te laten voor een gedifferentieerde benadering en invulling per zaak; per zaak zou moeten kunnen worden bekeken wie als slachtoffer(s) of nabestaande(n) zou kunnen worden gehoord. Het Besluit bevat ter zake – blijkens de toelichting – ook bewust geen definitie van slachtoffer(s) en nabestaande(n). De toelichting verwijst ter zake naar artikel 51a Sv. De aldaar opgenomen definitie lijkt in dit verband te beperkt en biedt weinig houvast. Nabestaanden zijn daarin uitsluitend gedefinieerd als familieleden. In één zaak die het ACL behandelde, bleek het (daarentegen) aangewezen directe collega’s van het slachtoffer (die aanwezig waren ten tijde van het misdrijf als gevolg waarvan het slachtoffer kwam te overlijden) als nabestaanden in het kader van het Besluit te erkennen en te horen. Ook bevat artikel 51a Sv geen basis voor selectie welke nabestaanden (en hoeveel) er in het kader van de adviestaak van het ACL worden gehoord. Ook op dit punt kan een richtsnoer voor het ACL aangewezen zijn.<sup>88</sup> Daarin zou een zekere (praktische) overeenstemming tot uitdrukking kunnen komen wie wel c.q. juist niet als slachtoffers en nabestaanden kunnen worden gezien (al dan niet van de optie dat het ACL een en ander in voorkomende gevallen ook zelf nader kan bepalen). Bovendien zou een indicatief antwoord kunnen worden geformuleerd op wie het ACL zich bij voorrang richt in geval van een groot aantal slachtoffers en nabestaanden.

Ten tweede is het besef van belang dat het mechanisme van het Besluit ACL wordt toegepast op slachtoffers en nabestaanden van deels in een ver verleden gepleegde strafbare feiten. Een verleden waarin slachtoffers en nabestaanden geen formele rol in het strafrecht hadden en waarin ook anderszins niet met hun belangen rekening werd gehouden (bijvoorbeeld in de zin dat zij geïnformeerd werden over beslissingen en voortgang van de strafzaak, de tenuitvoerlegging, e.d.). Dat zij thans een dergelijke een rol in het ACL-mechanisme wel hebben gekregen, maakt dat deze aandacht voor hen geheel nieuw en onverwacht kan zijn en in zoverre ook een nieuwe en onverwachte confrontatie met een alsdan niet of nauwelijks verwerkt strafbaar feit. Bovendien hebben de desbetreffende slachtoffers en nabestaanden ten tijde van de strafoplegging en in de decennia erna altijd geleefd in de veronderstelling – en misschien zelfs wel het door de overheid bij hen opgewekt vertrouwen dat de opgelegde levenslange gevangenisstraf ook levenslange opsluiting betekende, op de mogelijkheid van het verlenen van gratie na.

---

<sup>88</sup> In de zin van een (praktische en politieke) overeenstemming over de vraag op wie het ACL zich bij voorrang richt in geval van een groot aantal slachtoffers of nabestaanden.

Nabestaanden worden vanwege het door de levenslang gestrafte gepleegde misdrijf alsnog c.q. weer benaderd. Dat betekent vooral een confrontatie met het ernstige verlies, waarmee zij zo goed en zo kwaad als mogelijk de afgelopen decennia hebben moeten leven.

Opmerking verdient ook dat slachtofferhulp 20 à 25 jaar geleden veel minder ontwikkeld was dan nu. De nabestaanden komen terecht in een scenario waarmee zij helemaal geen rekening hebben kunnen houden. Een belangrijk streven moet aldus zijn om te voorkomen dat het stelsel van herbeoordeling niet alleen het leed van het verlies, maar vooral ook het trauma van het delict weer c.q. onnodig oprakelt of versterkt.

Ter zake is per definitie sprake van een zekere, niet op te losse paradox. Uiteraard hebben slachtoffers en nabestaanden het recht om af te zien van enige actieve<sup>89</sup> betrokkenheid bij de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf. Zij kunnen ervan afzien te worden gehoord door het ACL. De beslissing niet te participeren in de procedure moet echter niet worden uitgelegd als een neutrale opstelling ten opzichte van het resultaat van de herbeoordeling. Het niet-participeren kan zeer wel voortkomen uit een (juist wel aanwezige) diep gevoelde betrokkenheid van 'laat deze veroordeelde zitten; maar de stap dat oordeel naar 'buiten' te brengen, kan emotioneel een te grote belasting zijn.

Datzelfde dilemma treedt op als slachtoffer(s) of nabestaande(n) wel op de uitnodiging ingaan om met het Adviescollege te spreken. Nogal eens zal dat diepgevoelde 'laat hem zitten' de voornaamste innerlijke schreeuw zijn, die – nota bene – in een procedure tot heroverweging naar voren moet worden gebracht. Dat kan de inhoud van de boodschap richting het ACL mede bepalen. Belangrijker is het besef dat het slachtoffer zich niet werkelijk gehoord voelt, maar zijn 'gehoord zijn door het ACL' ervaart als oneigenlijk, als misbruik: als mogelijke legitimatie voor de overheid om – ondanks zijn inbreng – toch tot vrijlating (gratiëring) te beslissen, zij het dan voor de buitenwereld wel correct want 'gehoord het slachtoffer of de nabestaanden'. Het enkele vooruitzicht daarvan kan, ook voorafgaand, tijdens of na het gesprek met het ACL traumatiserend werken.

Zoals gezegd ligt hier een paradox die op zichzelf niet weg te nemen is. Er geldt wel een aantal belangrijke aandachtspunten.

Het is aangewezen dat per zaak veel tijd en aandacht wordt geïnvesteerd in het zich verdiepen in de positie van slachtoffers en nabestaanden. Wie zijn (thans nog) aan te merken als slachtoffers en kunnen die worden opgespoord? Welke informatie hebben de betreffende slachtoffers en nabestaanden in de betreffende strafzaak in het verleden gehad, welke positie hebben zij ingenomen en welke hulp hebben zij ontvangen bij de verwerking van hun trauma? Waarvan is men op de hoogte, waarvan niet? In hoeverre worden belangrijke frustrerende elementen van de zaak (bijvoorbeeld de ontkenning van de levenslanggestrafte dat hij het feit heeft gepleegd, een gebrek aan berouw tijdens de rechtszaak) opnieuw opgerakeld? Dit aandachtspunt moet door het Adviescollege samen met OM-IDV en SHN worden opgepakt. Dat gebeurt nu reeds, maar een nadere intensivering van de aandacht voor slachtoffers en nabestaanden zou de procedure voor herbeoordeling ten goede komen. Daarvoor is maximale flexibiliteit per zaak nodig (die vervolgens (meer) tijd, geld en menskracht van het ACL vergt).

De vraag rijst hoe de aandacht voor nabestaanden en slachtoffers in de procedure voor herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf en in de taakuitoefening van het ACL zou kunnen worden geaccentueerd, bijvoorbeeld bij het informeren van nabestaanden en slachtoffers aan het begin van de procedure. Vanwege het ACL wordt thans schriftelijk informatie verstrekt aan het slachtoffer of de nabestaanden over het feit dat het ACL-mechanisme wordt opgestart. Zoveel als mogelijk wordt daarin

---

<sup>89</sup> Zij zullen altijd wel bij aanvang van de procedure door het ACL schriftelijk worden geïnformeerd.

reeds naar de zaak gedifferentieerd, maar er is – onvermijdelijk – ook sprake van algemene (standaard)informatie. Zeker gegeven de bevinding dat het om oude zaken gaat en in het licht van het zoveel mogelijk tegemoet komen aan de belangen van het slachtoffer kan overwogen worden of deze eerste stap van het informeren – al dan niet: in bepaalde zaken en sowieso alleen voor degenen die daar behoefte aan hebben – niet beter de vorm kan hebben van een (uitnodiging voor) een informeren gesprek tussen (één of enkele van de leden van) het ACL en het slachtoffer c.q. de nabestaanden dan van de huidige, schriftelijke uitleg.

Nadat het Adviescollege de nodige werkzaamheden in de zaak heeft verricht en rapportages van onder andere PBC en RN heeft ontvangen, vindt een hoorzitting met slachtoffers of nabestaanden plaats, die aangeven met het ACL te willen spreken.<sup>90</sup> Het gaat om een individueel gesprek met elk slachtoffer of nabestaande, waaraan van de zijde van het Adviescollege tenminste drie leden deelnemen die de verschillende in het ACL aanwezige disciplines vertegenwoordigen.<sup>91</sup> Zoals hierboven opgemerkt ontbreekt thans voor het Adviescollege een geschikte ruimte om het gesprek plaats te laten hebben.

Tot slot verdient de positie van het slachtoffer en de nabestaande na het hoorgesprek met het ACL nog enige aandacht. Uit het onderzoek blijkt dat simpelweg niet helder is wat de positie van slachtoffer(s) en nabestaande(n) is, nadat zij gehoord zijn. Het advies van het Adviescollege komt hen pas ter kennis ná het besluit van de Minister, als zij een afschrift ontvangen via OM-IDV of worden geïnformeerd door SHN.<sup>92</sup> Mogelijk is het aangewezen dat de Minister slachtoffers en nabestaanden informeert over de strekking van het advies dat hij van het ACL ontving, voordat hij zelf een besluit neemt.

Over vervolgstappen ná een eventuele toelating van de levenslanggestrafte tot re-integratieactiviteiten worden slachtoffers en nabestaanden enkel passief geïnformeerd. Dat is een onwenselijke situatie, niet in de laatste plaats omdat de aanvankelijke informatie over het opstarten van het eerste ACL-advies en het – eventueel – daarna volgend gesprek met het ACL bepaalde verwachtingen wekt voor wat betreft de mate van aandacht die mag worden verwacht ten aanzien van het vervolg van het traject.

Dit punt van meer of gerichte aandacht voor de positie van slachtoffers en nabestaanden vereist meer aandacht, en nadere uitwerking en invulling die met name kan plaatsvinden in geval één van de algemene conclusies uit dit onderzoek onderschreven wordt, te weten dat de thans voorgeschreven fasering te knellend is (zie paragraaf 4.4.2. en 4.4.6.). Het geheel van de procedure zou over een langere tijdsperiode moeten kunnen worden uitgestrekt. Deze uitbreiding zou een langere periode van ook verdergaande mogelijke re-integratie-activiteiten kunnen inhouden. Ter zake daarvan is het dan des te meer noodzakelijk het slachtoffer over het verloop en de inhoud adequaat te informeren en ook op een later moment nogmaals te horen.

---

<sup>90</sup> Tijdens het onderzoek is de optie naar voren gekomen om af te zien van een hoorzitting met het slachtoffer in een zaak waarin op grond van de door het ACL verrichte werkzaamheden en ontvangen rapportages, op dat moment in de procedure reeds duidelijk is dat een negatief advies zal volgen over re-integratieactiviteiten. Die optie heeft echter het nadeel dat voor slachtoffers en nabestaanden de situatie des te verwarrender wordt, als op later moment (hetgeen niet valt uit te sluiten) in een nieuwe procedure wordt gestart, waarin de situatie omtrent de kans voor de levenslanggestrafte om te mogen beginnen met re-integratieactiviteiten door tussentijdse ontwikkelingen mogelijk positiever wordt ingeschat.

<sup>91</sup> Zie art. 7 lid 3 en 4 van het Reglement.

<sup>92</sup> Op grond van het Ketenwerkproces. Het is vreemd dat zowel aan OM-IDV als een SHN een afschrift wordt verzonden, en beide instanties een taak wordt toegedicht. De relatie tussen die taken is onduidelijk. Leidt dit niet tot het risico van dubbel informeren (extra belastend voor het slachtoffer) of juist het risico van tweemaal half informeren, omdat de ene instantie rekent op actie van de andere instantie?

#### 4.4.4. De inhoud van de criteria van artikel 4 lid 4 Besluit

De codificatie van de vier criteria die het Adviescollege op grond van artikel 4 lid 4 van het Besluit 'hanteert' bij zijn advies over het aanbieden van re-integratieactiviteiten is voor het stelsel van herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf van cruciale betekenis.

Ten eerste is van belang dat deze criteria, hoewel gericht tot het ACL, met deze publicatie voor eenieder, dus ook voor de levenslanggestrafte inzichtelijk zijn. Zo is het opnemen van deze criteria blijkens de beperkte toelichting van het Besluit ook bedoeld.

Artikel 4 lid 4 van het Besluit geeft daarmee inhoud en uitvoering aan een cruciaal onderdeel van de EHRM-eisen. Daarin is immers van betekenis dat de levenslanggestrafte vanaf het begin van detentie inzicht heeft in welke criteria uiteindelijk de beoordeling bepalen van – althans – het eerste ACL-advies over de tot toegang tot re-integratie. De levenslanggestrafte kan er zijn gedrag in detentie op afstemmen c.q. het hem aan te bieden detentieregime kan er op worden afgestemd. De criteria zijn bovendien open, algemeen, voor de inrichting van de gehele detentie geschikt en dus niet bijzonder, incidenteel of slechts enkel voor/ten tijde van de heroverweging van belang, zoals dat wel zou gelden voor 'mercy'-gronden (bijvoorbeeld als de inmiddels ingetreden slechte gezondheid van de levenslanggestrafte een criterium zou zijn).

Het blijft niet bij de normatieve 'vooruitstraling' naar de eerste 25 jaren van detentie. De Hoge Raad (zowel de strafkamer als de civiele kamer) heeft de ACL-procedure aangemerkt als 'voortraject' van de uiteindelijke heroverweging(sbeslissing) in de vorm van (ambtshalve) gratieverlening. In dat kader heeft de Hoge Raad de criteria van artikel 4 lid 4 van het Besluit ook betekenis gegeven voor die uiteindelijke (gratie)beslissing van de Minister en in dat kader en in zoverre ook voor het in de Gronden Gratiwet voorziene advies van de rechter (dat volgens de Hoge Raad met een beroep op de wetsgeschiedenis 'in beginsel leidend is') en voor de eventuele beoordeling van de motivering van de beslissing van de Minister nadien in kort geding. De criteria van artikel 4 lid 4 van het Besluit zijn daarmee ook een nadere invulling van de gronden voor gratie, zoals geformuleerd in artikel 2 Gratiwet. Het gaat in het bijzonder om een concretisering van de grond van artikel 2 onder b Gratiwet, te weten dat aannemelijk is geworden dat met de verdere, onverkorte tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing of de voortzetting daarvan geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel in redelijkheid meer wordt gediend.

In een concrete zaak kan – in de overwegingen van de rechter die de straf heeft opgelegd – de inhoudelijke betekenis van de criteria van artikel 4 lid 4 Besluit omtrent de met deze straf nagestreefde doelen in de motivering daarvan in vonnis of arrest worden betrokken. In de strafmotivering van vonnissen en arresten van vóór het Besluit wordt de veroordeling tot levenslange gevangenisstraf om begrijpelijke redenen (de criteria waren er nog niet) niet altijd of specifiek in termen van en met het oog op artikel 4 lid 4 Besluit gemotiveerd. Meer in het algemeen wordt in (oudere) vonnissen en arresten niet uitgebreid of expliciet verwezen naar het gevaar van recidive waartegen de samenleving moet worden beschermd of naar vergelding, anders dan door te wijzen op de ernst van het feit. Dat heeft mede te maken met het feit dat de Hoge Raad geen al te hoge eisen aan de strafmotivering stelt. Ook de wetgever van het Wetboek van Strafrecht 1886 heeft (sindsdien) geen uitvoerige beschouwingen gewijd aan de onderscheiden redenen en grondslagen voor het opleggen van levenslange gevangenisstraf; het Wetboek van Strafrecht bevat zoals bekend geen straftoemingscriteria. De criteria van artikel 4 lid 4 Besluit kunnen uitnodigen om, althans in de motivering van veroordeling tot levenslange gevangenisstraf, in die situatie van magere motivering

verandering te brengen. Een meer op de criteria van artikel 4 lid 4 Besluit gerichte strafmotivering kan binnen het stelsel van heroverweging helpen de juiste beslissingen te nemen.

*De inhoudelijke betekenis van de criteria: rechtsvorming ter zake en voortgaande verdieping daarvan*

Hoe belangrijk het ook is dat met artikel 4 lid 4 Besluit inzicht wordt geboden in de toepasselijke criteria, dat wil nog niet zeggen dat van elk der vier genoemde criteria inhoudelijk meteen duidelijk is wat de inhoud ervan precies is. De formulering ervan is daartoe te weinig zeggend, eigenlijk niet meer dan opsommend; de toelichting bij artikel 4 lid 4 van het Besluit helpt de rechtstoepasser op dit punt niet veel verder.

Enkel het criterium dat handelt over het gedrag in detentie kan eigenlijk zonder nadere toelichting of beschouwing. De criteria inzake recidiverisico en delictgevaarlijkheid lijken nauw met elkaar verweven. Het gaat in de kern om een risicotaxatie, een beoordeling van het veiligheidsrisico dat toelating van de levenslanggestrafte tot re-integratieactiviteiten inclusief verlof (let op: het gaat hier in eerste instantie *niet* om de vrijlating in het kader van gratieverlening) oplevert.<sup>93</sup> Het criterium over de ‘impact op de slachtoffers en nabestaanden, en in de sleutel daarvan de vergelding’ roept ook vragen op. 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 met 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 strafrechtstoepassing 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 uit het onderzoek blijkt, hoeft de onduidelijkheid over de exacte betekenis die moet worden toegekend aan de criteria niet een probleem te vormen dat enkel met nadere invulling in het Besluit zou kunnen worden opgelost. De verdieping en nadere kennis over de inhoud van elk der criteria blijkt immers aan voortschrijdende rechtsvorming onderhevig. Het is ten deze in de eerste plaats van betekenis dat het Adviescollege in zijn beide tweejaarberichten nader, uitvoerig en algemeen ingaat op de doorontwikkeling van het eigen denken over de verschillende criteria, daarbij wetenschappelijke inzichten betreft en de inhoud daarmee nader operationaliseert. In dat kader bevat het tweejaarbericht van juni 2021 een nadere verkenning door het ACL van de criteria ‘delictgevaarlijkheid’ en ‘impact op slachtoffers en nabestaanden’.<sup>94</sup>

Naast deze algemene beschouwing met de visie van het Adviescollege kunnen de diverse criteria nader inhoud krijgen in de jurisprudentie in concrete zaken die immers nogal eens via de motivering loopt, dus via de wijze waarop de diverse actoren aan die criteria inhoud hebben gegeven. Het meest uitgesproken voorbeeld daarvan is het vonnis van de civiele voorzieningenrechter (kort geding) in de Rechtbank Den Haag waarin weer wordt verwezen naar een gratieadvies van het Gerechtshof in die stad. Daarin wordt in het kader van het criterium ‘delictgevaarlijkheid’ overwogen dat de eis dat de levenslanggestrafte een delictsanalyse en delictsscenario zou moeten opstellen alvorens voor re-integratie(activiteiten) in aanmerking te komen, in zijn algemeenheid te ver gaat, voor zover dat zou impliceren dat van de levenslanggestrafte wordt geëist dat dat hij de (volledige) verantwoordelijkheid neemt voor de feiten waarvoor hij is veroordeeld. Zo’n eis kan niet tot de inhoud van dat criterium

<sup>93</sup> Zie nader Tweejaarbericht ACL 2021, p. 13-15.

<sup>94</sup> Tweejaarbericht ACL 2021, p. 13-17.

worden gerekend, hetgeen niet wegneemt dat de opstelling ter zake van de levenslanggestrafte wel van betekenis kan zijn voor de inhoud van de te volgen beslissing.<sup>95</sup>

De nadere duiding en operationalisering van de criteria door het ACL impliceert daarbij overigens uiteraard niet dat een andere actor, met name het adviserend gerecht of de beslissende Minister *eo ipso* gebonden is aan deze uitleg van de inhoud door het Adviescollege. Het staat deze en andere actoren vrij op de inhoud van de criteria meer in het algemeen een andere visie te ontwikkelen. Voor de rechtsvorming en de motivering van de beslissing *in concreto* is het dan wel wenselijk dat ook deze actoren hun algemene visie op de inhoud van (elk der) criteria adequaat uiteenzetten. Dat geldt in het bijzonder als het gaat om een inhoudelijk afwijkende interpretatie, zeker als die uiteindelijk ook tot een andere inhoudelijke (eind)beslissing leidt.

*Het gewicht en de waardering van elk der criteria in een concrete zaak, ook in de onderlinge verhouding van de criteria*

Het bovenstaande neemt niet weg dat er in concrete zaken met deze criteria als grondslag zoals bovenomschreven, uiteindelijk door het ACL en de rechter moet worden geadviseerd en door de Minister moet worden beslist. Dan komt het dus niet alleen aan op de inhoud van (elk der) criteria meer in het algemeen, maar eerder op het gewicht dat een bepaald criterium in een bepaalde zaak heeft of moet hebben, mede in verhouding tot het gewicht dat in de zaak moet worden toegekend aan de andere criteria. Dan komt het dus aan op de waardering van de feiten en omstandigheden van het concrete geval onder elk der criteria en in de onderlinge verhouding van de criteria in de zaak in het algemeen. De inhoud van die waardering in totaliteit bepaalt immers de inhoud van de uiteindelijke beslissing.

Waar de criteria van artikel 4 lid 4 van het Besluit als zodanig – hoewel geformuleerd voor en in de richting van het ACL – ook, zoals we zagen, een belangrijke formele betekenis hebben voor het adviserend gerecht en de beslissende Minister, is het niet zo dat deze actoren met een gelijke mate van normatieve zwaarte aan de afweging en waardering van het ACL gebonden zijn. Deze actoren kunnen niet alleen tot een afwijkende, meer algemene inhoud van (één der) criteria komen, maar zij kunnen met name de reikwijdte en de impact ervan, de waardering van het inhoudelijk gewicht, anders waarderen dan het ACL, zonder dat daarmee meteen van een foute interpretatie of een onrechtmatige inhoudelijke beslissing sprake is. De vraag rijst of de civiele Kamer van de Hoge Raad<sup>96</sup> dit punt niet te zeer uit het oog heeft verloren in de – vanuit deze optiek toch verre gaande – stellingname dat de Minister niet een nieuwe beslissing tot heroverweging van een levenslange straf kan baseren op (zijn waardering van) dezelfde (waardering van) argumenten als die welke aan een eerdere negatieve beslissing ten grondslag zijn gelegd, maar door de civiele rechter in kort geding onvoldoende zijn bevonden vanuit diens (afwijkende) waardering van de criteria in de betreffende concrete zaak. Daarmee worden zaken onnodig op scherp gezet. Dat geldt ook voor de motivering van de Minister bij één van de twee recente gratiëringen waar de Minister meent dat hem door de rechter geen andere mogelijkheid meer wordt gelaten dat die van gratiëring.

Naar ons oordeel komt uit het onderzoek naar voren dat een dergelijke, te harde stellingname mede het gevolg is van het aanvankelijk zoeken naar de verhoudingen waarin door verschillende actoren ook de politieke druk van een zekere eenzijdigheid werd gevoeld, die dan gemakkelijk beantwoord wordt met een even grote eigen stellingname. Dat is niet de oplossing in de richting van zorgvuldige

---

<sup>95</sup> Rb. Den Haag 30 september 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:9525, r.o. 4.11. Het betrof echter geen zaak die is behandeld door het ACL, maar de eerdergenoemde zaak C., aan wie in het voorjaar van 2021 gratie werd verleend.

<sup>96</sup> In zijn arrest van 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1747, NJ 2021/43 m.nt. Jörg.

beslissingen in concrete zaken, waarmee de belangen en kwetsbare positie van zowel de levenslanggestrafte als de nabestaanden en slachtoffers het beste gediend zijn.

Uit het onderzoek komt veeleer naar voren dat de externe en interne druk op de procedure voor herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf moet en kan worden verminderd. Een voorwaarde lijkt dat meer tijd beschikbaar is, om het streven naar een zo zorgvuldig mogelijke beslissing nog meer te benadrukken. Dit kan geschieden door een verbreding van fase 2. We wezen hiervoor al op de toegevoegde waarde die het zou hebben om eerder met het ACL-traject te beginnen (bijvoorbeeld na 22 jaar). Hierna, bij bespreking van de fase van re-integratieactiviteiten, zullen we eveneens bepleiten om meer tijd te nemen. Zodanige verbreding zal dan ook tot effect kunnen hebben dat over een langer tijdpad en in een rustiger bestek (beter) kan worden geoordeeld over de toelating tot re-integratieactiviteiten en uiteindelijk over eventuele gratiëring van de levenslanggestrafte. Ongetwijfeld zal ook in een rustiger vaarwater wel verschil van mening over de inhoud van de criteria en de betekenis en het gewicht ervan blijven bestaan. Daarvoor geldt dan dat een uitwisseling van gedachten over een concrete zaak, begrip en respect voor elkaars afwijkende standpunten, het vervolgens rekening houden met ontwikkelingen die zich voordoen in bijvoorbeeld de positie van de levenslanggestrafte of slachtoffers of nabestaanden een meer aan te bevelen benadering is dan een stellingenoorlog over de absolute waarde van een of meer criteria in abstracto.

#### 4.4.5. De voorbereiding van het advies en de (rechts)positie van de levenslanggestrafte

##### *4.4.5.1 Geen bijzonder rechtsmiddel tegen de beslissing geen toegang te verlenen tot re-integratiefase*

Tegen de beslissing van de Minister om een levenslanggestrafte niet toe te laten tot de re-integratiefase, of tegen het daaraan voorafgaande advies van het Adviescollege, staat binnen het huidige stelsel geen rechtsmiddel open. Zelfs niet in de situatie bedoeld in artikel 7 lid 2 Besluit op grond waarvan de Minister een andere, afwijzende beslissing kan nemen na een positief advies van de het ACL om re-integratieactiviteiten aan te bieden.

Het feit dat binnen het mechanisme geen rechtsmiddel open staat, betekent dat tegen de beslissing geen met voldoende waarborgen omklede (bijzondere) rechtsgang is voorzien. Daarmee is een van de belemmeringen voor de gang naar de civiele voorzieningenrechter in kort geding weggefallen. Als en voor zover aan de overige voorwaarden voor het kort geding voldaan is, staat tegen de afwijzende beslissing van de Minister daarmee (wel) de rechtsgang van het kort geding open.<sup>97</sup>

De vraag rijst of dit de meest wenselijke situatie is. Op deze plaats is daartoe van belang dat de beslissing tot het al dan niet toelaten van de levenslanggestrafte tot de re-integratiefase van doorslaggevend belang is voor de mogelijkheid dat de overweging van ambtshalve gratiëring na 27 jaren detentie voor de levenslanggestrafte positief uitvalt. Dat belang vereist wellicht een meer bijzondere rechtsgang tegen een negatieve beslissing dan 'slechts' een kort geding met alle bezwaren van de dergelijke civiele rechtsgang meer in het algemeen, zoals zware procedurele eisen, proceskostenveroordeling e.d. Tegelijkertijd heeft het kort geding het voordeel van een spoedvoorziening tegen – met name – te evident inhoudelijk onjuiste beslissingen. Daartegenover

---

<sup>97</sup> Meer in het algemeen zij nog opgemerkt dat beslissingen betreffende de tenuitvoerlegging van strafrechtelijk sancties, hoezeer ook een besluit of beschikking in de zin van de Awb, door art. 1:6 Awb van de daarin voorziene algemene bestuursrechtelijke rechtsgangen zijn uitgesloten.



staan evidente argumenten tegen het inrichten van een bijzondere rechtsgang. Met het ‘uitbesteden’ van deze rechtsgang aan een penitentiaire rechter (bijvoorbeeld de RSJ of de Penitentiaire Kamer van het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden), wordt mogelijk te zeer vooruit gelopen op de niet-rechterlijke beslissing van de Minister over de ambtshalve gratiëring na 27 jaren. Daartegen is ook geen andere rechtsgang dan die van een kort geding mogelijk. Onze conclusie is daarmee dat er onvoldoende reden is om een aanbeveling te formuleren tot het mogelijk maken van een bijzondere rechtsgang tegen een van een ACL-advies afwijkende beslissing van de Minister over toelating tot de re-integratiefase.

#### *4.4.5.2. Eisen te stellen aan de voorbereiding van het advies door het ACL*

Tot dusver is eenmaal een kort geding (in eerste aanleg en hoger beroep) gevoerd tegen een beslissing van de Minister om een levenslanggestrafte niet toe te laten tot de re-integratiefase.<sup>98</sup> Het vonnis van de Rechtbank in die zaak besteedt aandacht aan de procedure van de totstandkoming van het eerste ACL-advies als bedoeld in artikel 4 lid 2 Besluit.

Gegeven de waarde die aan het advies van het ACL moet worden toegekend<sup>99</sup> is de voorzieningenrechter van oordeel dat het advies op zorgvuldige wijze tot stand moet worden gebracht. In dat kader moet transparant zijn (voor de veroordeelde) over welke informatie het ACL beschikt en op welke informatie het advies is gebaseerd. Die eis van zorgvuldige procedure brengt volgens de voorzieningenrechter voorts mee dat de veroordeelde voldoende gelegenheid krijgt om op alle relevante informatie te reageren en zijn standpunt kenbaar te maken.<sup>100</sup>

In deze zaak bracht de levenslanggestrafte in de procedure bij de rechtbank onder andere de volgende twee bezwaren in tegen de wijze waarop het advies van het ACL tot stand was gekomen:<sup>101</sup>

- de levenslanggestrafte had niet de beschikking gekregen over alle relevante documenten waarop het ACL zijn advies heeft gebaseerd, zoals het onderzoek van SHN en de verslagen van de hoorzittingen die het Adviescollege heeft gehouden met slachtoffers en nabestaanden, en met deskundigen;
- de levenslanggestrafte heeft geen concept van het advies van het ACL ontvangen, waardoor hij niet in de gelegenheid is geweest op- of aanmerkingen te plaatsen bij dat conceptadvies.

De bescherming van de belangen van derden maakt dat de veroordeelde en/of zijn advocaat naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet hoeft te worden toegelaten tot de hoorzitting van slachtoffers en nabestaanden. De voorzieningenrechter meent dat op dezelfde grond het schriftelijk rapport van SHN niet aan de veroordeelde hoeft te worden verstrekt. De voorzieningenrechter neemt in aanmerking dat in het rapport wordt ingegaan op de impact die het delict thans nog op de nabestaanden heeft. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter kan over die subjectieve beleving

<sup>98</sup> Zie Rb. Den Haag 4 september 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:8574 en Hof Den Haag 20 juli 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:1332.

<sup>99</sup> Door de Hoge Raad gemaakt tot het ‘voortraject van de gratieprocedure’.

<sup>100</sup> De betreffende rechtsoverweging 4.14 luidt: “Tussen partijen is niet in geschil dat dit advies op een zorgvuldige wijze moet worden voorbereid en tot stand moet worden gebracht. Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter brengt dat mee dat voldoende transparant moet zijn over welke informatie het Adviescollege beschikt en op basis van welke informatie het Adviescollege tot zijn advies komt. Daarnaast vraagt een zorgvuldige procedure dat de levenslanggestrafte – ter waarborging van het beginsel van hoor en wederhoor – voldoende gelegenheid krijgt om op alle relevante informatie te reageren en zijn standpunt kenbaar te maken”.

<sup>101</sup> Zie r.o. 4.12 tot en met 4.20.

geen discussie worden gevoerd. Betrokkene heeft bovendien tijdens de hoorzitting van hem door het ACL op hetgeen het ACL hem over die impact van het delict op de slachtoffers heeft geopenbaard kunnen reageren.<sup>102</sup> Het ACL heeft in het advies uiteengezet welke betekenis die beleving had; betrokkene heeft daar in kort geding op kunnen reageren.

De voorzieningenrechter wijst ook de eis af dat het concept van het advies, al was het maar ter correctie van onjuistheden, aan betrokkene had moeten worden verstrekt. Ook los van de opmerking van de voorzieningenrechter dat het advies i.c. uitsluitend is gebaseerd op informatie waar eiser wel over heeft kunnen beschikken, wordt hier naar ons oordeel een regel geformuleerd met algemene gelding, als uitgangspunt, voor de betreffende ACL-procedure in het voorbereidingstraject van het eerste advies.

Dat laatste geldt naar ons oordeel ook voor de overwegingen van de voorzieningenrechter voor verslagen van hoorzitting van deskundigen ten behoeve van de advisering.<sup>103</sup> De verslagen van deze typische hoorzittingen dienen naar het oordeel van de voorzieningenrechter aan betrokkenen ter beschikking te worden gesteld voorafgaande aan<sup>104</sup> en ter voorbereiding van zijn eigen hoorzitting door het ACL. Dat was niet gebeurd en is ook niet voorzien in het Besluit of het Reglement. Anders dan bij de subjectieve beleving van slachtoffers gaat het, naar het oordeel van de voorzieningenrechter, bij de inhoud van die deskundigenverklaringen immers rechtstreeks om de vraag of aan de criteria van artikel 4 lid 4 van het Besluit voldaan is, als basis voor het advies.

Anders dan bij de verklaringen van het slachtoffer en de nabestaanden c.q. het betreffende rapport is het daarom, nog steeds volgens de voorzieningenrechter, op dit punt niet voldoende dat het ACL de inhoud en uitkomst van de hoorzitting samenvat en de veroordeelde aldus op 'zijn' hoorzitting laat reageren, noch dat het ACL in het advies samenvattingen van de hoorzitting van deskundigen opneemt, aangezien de levenslanggestrafte dan niet kan controleren of die informatie adequaat is samengevat.

Hoezeer de redenering van de voorzieningenrechter (enkel) ten aanzien van deskundigenverklaringen juist kan zijn, daarbij moet er wel op worden gewezen dat het begrip 'deskundigen' niet nader gedefinieerd is en dat het verschil tussen deskundigen (artikel 8 Reglement) en andere personen (artikel 10 Reglement) (nog) niet duidelijk is. Het is bijvoorbeeld de vraag of onder deze noemer ook zouden kunnen vallen personen waarmee het Adviescollege heeft gesproken, zoals gedragskundige onderzoekers van het PBC (die ook schriftelijk rapporteren). Voor deze personen zou mogelijk nog anders kunnen worden gedacht over de weging van voornoemde belangen voor of tegen verstrekking van een verslag. Afgezien van privacygevoelige informatie in dergelijke deskundigenverklaringen, is het niet zo dat dergelijke deskundigenverklaringen door de levenslanggestrafte inhoudelijk ter discussie moeten kunnen worden gesteld.

---

<sup>102</sup> Dit heeft wel iets weg van een confrontatie, waarop de levenslanggestrafte zich dan ter bescherming van zijn positie, zou moeten kunnen voorbereiden. Dit zou mogelijk wel pleiten voor de verstrekking van een samenvatting van de hoorzitting met slachtoffers en van het onderzoek van SHN.

<sup>103</sup> De bijstand van deskundigen bij het tot stand brengen van een advies vindt zijn basis in art. 9 Besluit. Een en ander zal ook (moeten) gelden voor de inzet van deskundigen en 'andere personen' als bedoeld in art. 11 respectievelijk 10 van het Reglement werkwijze ACL, voor zover deze personen en hun inzet als bedoeld in de laatstgenoemde artikelen door het ACL direct betrokken worden in de voorbereiding en totstandkoming van een concreet (eerste) advies. Maar dus niet als het ACL zich, los van een concreet advies, meer algemeen laat voorlichten over aspecten van zijn taakstelling.

<sup>104</sup> De levenslanggestrafte wordt door het ACL als laatste gehoord. Die volgorde is – uitsluitend – in art. 9 Reglement vastgelegd. Codificatie in het Besluit ligt voor de hand; zie nader hierna.

#### *4.4.5.3. Verbetering van de positie van de levenslanggestrafte*

Uit het oordeel van de voorzieningenrechter kan worden geconcludeerd dat enige nadere aandacht noodzakelijk is voor de fase van totstandkoming van het eerste advies. Het ACL spreekt in zijn tweejaarbericht van juni 2021 ter zake van een 'traject'. Het ACL doorloopt in het kader van de voorbereiding van het advies verschillende stappen tot het vergaren van de daarvoor noodzakelijke informatie. Een onderdeel van deze informatievergaring wordt gevormd door het feit dat het ACL betrokkenen hoort (ter informatie van het ACL), onderzoeken uitzet en daartoe de onderzoeksvraag formuleert, en de resultaten van alle stappen beziet in de interdisciplinariteit van de samenstelling van het ACL en in het licht van (de weging door het ACL van) de criteria van artikel 4 lid 4 Besluit. Een en ander zonder (gelegenheid tot) reactie van één der betrokken actoren op dergelijke informatie.

Deze benadering is formeel juist. Bedacht moet worden dat de aard van de modaliteit (het ACL verzamelt informatie ten behoeve van een door hem uit te brengen advies) maakt, dat geen sprake is van een tegensprekelijke procedure gericht op een daaruit voortvloeiende beslissing. De insteek van de voorzieningenrechter is echter ook juist, en in bepaalde opzichten verhelderend. Een zorgvuldige voorbereiding verlangt een traject voor inwinning van zoveel mogelijk kundig advies en het horen van betrokkenen, maar in het kader van die zorgvuldigheid moet ook acht worden geslagen op de rechtspositie van de levenslanggestrafte over wie het in het traject immers de hele tijd gaat en voor wie het resultaat van het traject, namelijk de inhoud van het advies van het ACL aan de Minister, grote gevolgen heeft. Op onderdelen kan worden gezien in hoeverre een zekere reactie van de levenslanggestrafte op de vergaarde informatie, met het oog op (discussie over) de vraag wat de waarde en de betekenis ervan is in het licht van de criteria van artikel 4 lid 4 Besluit, onderdeel van de (zorgvuldigheid van) de procedure moeten (kunnen) zijn en in dat licht dus ook de mogelijkheden voor hem om van die informatie tot op zekere hoogte kennis te nemen, voor zover de bescherming van andere belangen (zoals de vertrouwelijkheid van de gesprekken die het ACL voert met slachtoffers) dat toelaat.

Dit aspect klinkt ook uitdrukkelijk door in het tweejaarbericht van 2021 van het ACL. Daarin wordt geconstateerd dat de informatieverstrekking aan de advocaten van de levenslanggestraften kan worden verbeterd.<sup>105</sup> Het ACL denkt aan het (rechtstreeks) verstrekken van afschriften van de adviezen (bedoeld zijn de door ACL uitgebrachte adviezen) alsmede afschriften van de vraagstelling voor de rapportages door het PBC en door de reclassering.

Voor wat betreft de verstrekking van (afschriften van de) adviezen van het ACL kan het aangewezen zijn als deze vanwege de Minister (hij is immers degene die het advies vraagt en ontvangt) aan de levenslanggestrafte en/of diens raadsman worden verstrekt. Bij die gelegenheid kan de levenslanggestrafte er op worden gewezen dat het advies ter kennisneming wordt verstrekt. Het verstrekken van een afschrift past binnen de normen die gelden voor iedere behoorlijke adviesprocedure.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> Tweejaarbericht ACL 2021, p. 9.

<sup>106</sup> In het geval het ACL negatief adviseert over toelating tot de re-integratiefase is de Minister verplicht dit advies over te nemen. Het strekt ter aanbeveling als – mocht de Minister overgaan tot het verstrekken van (afschriften van) deze adviezen – de levenslanggestrafte expliciet op ingevolge artikel 7 lid 1 Besluit wordt gewezen.

Op een ander punt rijst de vraag of dit model van het verstrekken van een afschrift *nadat* een handeling is verricht voldoende is, nu dat (immers) slechts kennisneming verbetert en geen inhoudelijke inbreng mogelijk maakt. Dit punt is in het bijzonder relevant ten aanzien van invloed op die vraagstelling richting PBC en richting RN voor het door hen ten behoeve van het ACL te verrichten onderzoek. Een adequaat onderzoek door deze instanties bepaalt mede de inhoud van het advies. Dat kan tot de gedachte leiden dat de vraagstelling waartoe het ACL besluit, vooraf aan de advocaat van de levenslanggestrafte wordt voorgelegd, met de uitnodiging voor suggesties en aanvullingen van de vraagstelling.<sup>107</sup> In één zaak is de vraagstelling door het Adviescollege ook daadwerkelijk aangevuld op suggestie ‘van buiten’. Vastgelegd zou kunnen worden dat de vraagstelling aan het PBC en de reclassering ter voorbereiding van het (eerste) advies van het ACL voorafgaande aan de opdracht aan de advocaat van de levenslanggestrafte wordt voorgelegd met de uitnodiging ‘daarover opmerkingen te maken’.<sup>108</sup>

Het tweejaarbericht van 2021 vermeldt ter toelichting van het door het college te volgen traject dat de levenslanggestrafte en zijn advocaat steeds als laatste worden gehoord, nadat alle informatie binnen is. Die volgorde, met name de ‘garantie’ dat de levenslanggestrafte als laatste wordt gehoord en daarmee dus kan reageren op de overige informatie, is thans uitsluitend in artikel 9 van het Reglement vastgelegd. De positionering van dit horen van de levenslanggestrafte is belangrijk genoeg om (eventueel: eveneens) in het Besluit vast te leggen, bijvoorbeeld door aanpassing van de eerste volzin van (thans) artikel 4 lid 5 Besluit met bewoordingen in de richting van: “De levenslanggestrafte wordt door het Adviescollege gehoord. Het horen vindt eerst plaats nadat het college alle overige informatie voor het advies heeft vergaard”.

#### 4.4.6. De fase van aanbidding van re-integratieactiviteiten

In het Ketenwerkproces wordt een ‘fase 2’ onderscheiden die loopt van de voorbereiding van het advies van het Adviescollege tot uiteindelijk de start van de procedure voor het ambtshalve verlenen van gratie. Wij spreken het liefste van een aparte ‘re-integratiefase’ die start na een positief besluit van de Minister over het aanbieden van re-integratieactiviteiten (door ons ook aangeduid als ‘toelating tot de re-integratiefase’) na 25 jaar detentie en die twee jaar later bij 27 jaar detentie niet zozeer eindigt (de activiteiten kunnen namelijk gewoon doorgaan) als wel uitmondt in een beslissing over het ambtshalve verlenen van gratie.<sup>109</sup>

In deze paragraaf gaan we nader in op de re-integratiefase. Daarbij moeten we vooraf een belangrijke opmerking maken. Op het moment is nog maar in één zaak die het Adviescollege heeft behandeld een re-integratiefase gestart. Er is dus feitelijk weinig ervaring met de werking van de re-integratiefase. Toch zullen we in deze paragraaf kritische kanttekeningen plaatsen bij de wijze waarop de re-integratiefase is geregeld. De ervaringen in die ene zaak geven daartoe aanleiding. Vooral ook is daarnaast sprake van een welhaast unaniem oordeel van respondenten over het onvoldoende kunnen functioneren van de re-integratiefase zoals die thans in het stelsel is opgezet.

---

<sup>107</sup> Binnen de – hier formeel niet toepasselijke – regeling van de inzet van deskundigen in het Wetboek van Strafvordering is een dergelijke uitnodiging eveneens gemaakt tot kennelijke voorwaarde voor een inhoudelijk goed (adequaat) rapport. Vgl. in het bijzonder art. 228 lid 4 Sv.

<sup>108</sup> De terminologie is ontleend aan art. 228 lid 4 Sv.

<sup>109</sup> Waarbij voor de volledigheid moet worden opgemerkt, dat die procedure op grond van het Besluit en op grond van het Ketenwerkproces ook wordt ingezet in geval de levenslanggestrafte *niet* is toegelaten tot re-integratieactiviteiten.

#### *4.4.6.1. De duur van de re-integratiefase*

Het voornaamste punt van kritiek op de re-integratiefase betreft de beperkte duur die voor deze fase in het stelsel zowel 'bruto' (maximaal twee jaar na het moment van 25 jaren na aanvang detentie: artikel 4 lid 2 en lid 3 Besluit) als – met name – 'netto' (maximaal<sup>110</sup> anderhalf jaar, namelijk de tijd tot aan de start van de procedure die leidt tot een beslissing van de Minister over het ambtshalve verlenen van gratie) is voorzien.

De *gepubliceerde* regels van het stelsel (Besluit en Reglement) bieden thans niet een uitdrukkelijke termijnstelling waarbinnen de Minister na een (positief) advies van het ACL over het toelaten van de levenslanggestrafte tot de re-integratiefase moet beslissen c.q. moet hebben besloten. Daarmee is die termijn echter niet ongeregeld. In het Ketenwerkproces is beschreven dat de Minister het advies van het ACL uiterlijk 24 jaren en 10 maanden na de inverzekeringstelling ontvangt. In aanvulling daarop is voorgeschreven dat de Minister twee maanden na ontvangst van het advies een besluit neemt. Die termijn is in twee van de drie zaken waarin het Adviescollege heeft geadviseerd – zij het om en nabij – gehaald.<sup>111</sup>

Daarbij komt dat een positieve beslissing van de Minister nog moet leiden tot een re-integratieplan met concrete afspraken voor activiteiten, zoals een en ander door de vestigingsdirecteur wordt uitgevoerd. Daarmee is al snel geen sprake meer van het daadwerkelijk (kunnen) starten met re-integratieactiviteiten na 25 jaren detentie. Dit betekent dat er nog minder tijd is tot aan de einddatum waarop een beslissing over ambtshalve gratiëring noodzakelijk is (27 jaren), en die op grond van het Ketenwerkproces een voorbereidingstijd kent van 6 maanden waarin bijvoorbeeld advies over gratiëring wordt gevraagd aan OM en het betrokken gerecht – waarbij het resultaat van of de stand van zaken van de re-integratieactiviteiten al moet kunnen worden betrokken.

In het hiernavolgende zal blijken dat de 'netto'-duur van de re-integratiefase te kort is om deze een effectieve voorbereiding te laten zijn op de herbeoordeling van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf door middel van een beslissing over het ambtshalve verlenen van gratie na 27 jaar detentie.

#### *4.4.6.2. Aard, vorm en inhoud van (de uitvoering van) een positieve beslissing tot toelating tot re-integratieactiviteiten*

Het advies van het ACL bevat ingevolge de taakstelling in artikel 4 lid 1 Besluit een aanduiding voor welke concrete re-integratieactiviteiten de levenslanggestrafte in aanmerking komt. De Minister beslist vervolgens welke re-integratieactiviteiten zullen worden aangeboden; hij kan (ook) op dit punt op grond van artikel 7 lid 2 Besluit, mits gemotiveerd, van het advies afwijken.

Tegen de bepaling van de omvang van de re-integratieactiviteiten waartoe gemachtigd wordt, staat als zodanig geen apart beroep open. Wel kan aan de Minister aanpassing en wijziging worden verzocht, met name in de voortgang van de re-integratie. Het komt aan op concrete, verdere invulling van

---

<sup>110</sup> Dit veronderstelt namelijk ook dat na een positief besluit van de Minister vrijwel meteen een re-integratieplan beschikbaar is.

<sup>111</sup> De zaak waarin de beslissing van de Minister langer op zich liet wachten, betrof een zaak waarin het ACL negatief had geadviseerd – en dus de beslissing van de Minister ook negatief zou zijn, zodat de vertraging niet ten koste ging van een op de beslissing volgende re-integratiefase.

activiteiten en aanvulling daarvan gedurende de gehele re-integratiefase. Dat vereist dan een helder uitgelijnd kader waarbinnen re-integratieactiviteiten worden aangeboden. Dat vereist voorts een ‘soepel’ mechanisme voor het beslissen over stapsgewijze aanpassingen van de re-integratieactiviteiten, omdat de kern van re-integratie eruit bestaat dat stapje voor stapje en voor zover verantwoord meer verantwoordelijkheden en vrijheden worden gelaten aan de levenslanggestrafte, om te bezien hoe hij daarmee omgaat.

#### *Te ‘rommelige’ inrichting van het kader voor uitvoering van re-integratiefase*

Het bestaande kader voor uitvoering van de re-integratiefase vormt een vreemde constellatie. De vestigingsdirecteur van de PI waarin de levenslanggestrafte verblijft, is verantwoordelijk voor de inhoud van het re-integratieplan. Het Ketenwerkproces suggereert dat RN misschien als toezichthouder moet optreden op het verloop van de re-integratieactiviteiten. Het Adviescollege op zijn beurt rapporteert over het verloop van de re-integratieactiviteiten en adviseert over te zetten volgende stappen. Die bevoegdheid ontleent het ACL aan artikel 4 lid 6 Besluit. Dat gebeurt door middel van vervolgadvisen aan de Minister (3 à 4 keer per jaar), die telkens een aparte beslissing op de voorstellen van het ACL neemt (en die zeker niet altijd volgt). Die beslissing van de Minister vergt, zo wijst de praktijk uit, minimaal een maand. Voor het aanvragen en toekennen van verlof – een noodzakelijk sequeel van de re-integratieactiviteiten – geldt deels een aparte procedure (zie hierna in subparagraaf .4.6.4).

Het geschetste kader is onoverzichtelijk. Er zijn te veel instanties die met de nodige argumenten aanspraak maken op een leidende rol. In formele zin lijkt weinig onduidelijkheid te bestaan over het feit dat de regievoering en beslissingsbevoegdheid bij DJI berust. Dat lijkt ook te verkiezen boven een verantwoordelijkheid van het ACL, omdat zulks niet valt te rijmen met de adviserende functie van het Adviescollege. Maar de opzet is zodanig dat gemakkelijk een tegenstelling ontstaat tussen de adviezen van het ACL en eventueel niet-conforme beslissingen van de Minister. Omdat zo ongeveer voor elke stap die wordt gezet in de re-integratiefase een beslissing van de Minister nodig is, die zich tot dusver (in de enige zaak waarin re-integratieactiviteiten plaatsvinden) terughoudend opstelt, doen zich met regelmaat opvattings- en inschattingsverschillen voor die overbrugd moeten worden alvorens weer een stapje verder gezet kan worden. Als de Minister niet meegaat in een advies van het ACL om bepaalde re-integratieactiviteiten aan te bieden, zal dat voor het Adviescollege aanleiding vormen om nogmaals te adviseren (waarop weer een beslissing moet worden genomen). Tegen een weigering van de Minister om verlofmogelijkheden toe te kennen, kan de levenslanggestrafte opkomen bij de RSJ. De RSJ heeft veel tijd (maanden) nodig om tot een beslissing te komen. De re-integratiefase dreigt zo te verzanden in administratieve procedures en juridische geschillen. Dit alles leidt direct of indirect tot vertraging van de re-integratieactiviteiten, waarvoor toch al een zo korte termijn (netto max. anderhalf jaar) beschikbaar is.

Aangezien het de inhoud van de fase betreft die voor de reële mogelijkheid van gratiëring van groot belang is, ook in normatief EHRM-perspectief, is deze onduidelijkheid en een zeker gebrek aan regievoering en beslissingsbevoegdheid over de inhoud en voortgang van het voortschrijdend geheel van opvolgende, de re-integratie opbouwende, verder bevorderende activiteiten niet langer wenselijk. Zij komt de zorgvuldigheid van de te nemen beslissing, gelet op alle in het geding zijnde belangen, niet ten goede.

Wellicht is het daarom mogelijk en aangewezen ter uitvoering van de re-integratiefase in een duidelijk uitgeschreven modaliteit te voorzien die meer vanuit deze noodzaak van regievoering (en het afwegen van belangen in dat kader en de mogelijkheid om belangen naar voren te brengen) is opgezet. Dat zou moeten leiden tot minder fragmentatie in de re-integratiefase: beslissingen van de Minister die

meeromvattend zijn en flexibiliteit in de uitvoering van de re-integratiefase mogelijk maken, leidend tot minder vervolgadvisen van het Adviescollege.

#### *4.4.6.4. Het verlof in de re-integratiefase*

Het aspect van ‘verlof’ als mogelijk onderdeel in de re-integratiefase vraagt enige nadere aandacht. Hier komen verschillende thema’s en wegen samen, overigens ook weer leidend tot een algemene conclusie dat de mogelijkheden binnen het bestaande mechanisme aan de effectiviteit van het stelsel en zijn doelstelling (te) gemakkelijk afbreuk (kunnen) doen.

Verlofverlening speelt een cruciale rol bij het ontplooiën van re-integratieactiviteiten. Verlof staat voor het stapsgewijs laten wennen van de levenslanggestrafte aan meer vrijheid. Verlof is ook nodig voor in het kader van de re-integratie belangrijke aspecten als kennismaking met de (complexe) samenleving buiten detentie, het bezoeken van familie, het volgen van een opleiding, het opbouwen van een sociaal netwerk etc. Stappen in de re-integratiefase zetten betekent dus direct of indirect een opschaling van verlofmogelijkheden: qua modaliteit (bewaakt of niet, begeleid of onbegeleid) en qua duur.

Onder het nieuwe ACL mechanisme is in de re-integratiefase verlof mogelijk op voet van artikel 20d van de Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Rtvi). Het artikel luidt:

Artikel 20d. Re-integratieverlof van levenslanggestrafte

1. In het kader van de deelname aan re-integratieactiviteiten als bedoeld in artikel 1, onder f, van het Besluit Adviescollege levenslanggestraften kan aan een levenslanggestrafte op diens verzoek verlof worden toegekend, in overeenstemming met hetgeen over de frequentie van het verlof in het detentie- en re-integratieplan is bepaald.
2. In zijn verzoek maakt de levenslanggestrafte duidelijk op welke wijze het verlof de in het detentie- en re-integratieplan opgenomen re-integratiedoelen ondersteunt.
3. Onverminderd het bepaalde in artikel 4 wordt het re-integratieverlof voor levenslanggestraften geweigerd in geval van:
  - a. een verzoek om re-integratieverlof voor een levenslanggestrafte die niet is toegelaten tot de re-integratiefase;
  - b. een negatief advies van het Adviescollege levenslanggestraften over het verzoek van een levenslanggestrafte om re-integratieverlof;
  - c. een verzoek om re-integratieverlof waarin in onvoldoende mate wordt aangegeven op welke wijze het verlof de re-integratie van de levenslanggestrafte ondersteunt;
  - d. strijd van het verzoek om re-integratieverlof met de in het detentie- en re-integratieplan vastgelegde verloffrequentie.
4. Het verlof geschiedt onder elektronisch toezicht. Gedurende het eerste jaar van de deelname aan re-integratieactiviteiten wordt re-integratieverlof verleend onder bewaking en begeleiding. Op grond van het gedrag van de levenslanggestrafte tijdens zijn detentie en tijdens het toegekend verlof kan worden besloten dat gedurende het tweede jaar van de deelname aan re-integratieactiviteiten een toegekend verlof zonder bewaking en begeleiding plaatsvindt. Op basis van een advies van het Adviescollege levenslanggestraften kan hiervan worden afgeweken.
5. Het verlof eindigt op dezelfde dag dat het is aangevangen.

Deze regeling heeft het voordeel dat daarmee uitdrukkelijk voorzien is in deze aparte vorm van verlof; het re-integratieverlof voor levenslanggestraften als één van de algemene modaliteiten van verlof, met erkenning dat een dergelijke algemene verlofmodaliteit ook voor levenslanggestraften als categorie bestaat en moet bestaan. Daarmee kon de eerder noodzakelijke benadering worden verlaten van het

inzetten, beoordelen en procederen van het ‘incidenteel verlof’ als algemene verlofvorm, maar dan in het bijzonder in te zetten voor re-integratie.<sup>112</sup>

Ter zake komt uit dit onderzoek bij veel, zo niet bij alle betrokkenen de overtuiging naar voren dat, zeker in combinatie met de netto-korte termijn van deze fase, de mogelijkheden voor verlof, qua duur en vorm van verlof, te beperkt zijn om in voorkomende gevallen aan de levenslanggestrafte voldoende en aangewezen (d.w.z.: mogelijke en verantwoorde) gelegenheid te geven van zijn (voortgang van) re-integratie blijkt te geven.

Ten eerste moet in dat kader worden opgemerkt dat met bovenstaande regeling in het nieuwe mechanisme vanaf 1 maart 2017 het verlof in het kader van levenslang nader is genormeerd en beperkt, ook anders en beperkter dan voorheen.

Met de nieuwe regeling is duidelijk dat verlof aan een levenslanggestrafte alleen wordt verleend als onderdeel van de re-integratiefase waartoe de levenslanggestrafte moet zijn toegelaten. Eerder heeft bijvoorbeeld en met name de RSJ zich op het standpunt gesteld (in het kader van verzoeken om gratie) dat verlof ook een resocialisatie-activiteit kan zijn binnen (de eerste) 25 jaren, al is het maar ter zorgvuldige voorbereiding van een gratieverzoek.<sup>113</sup>

Daarmee raken de beperkingen in de regeling sinds 2017 ook aan het fenomeen dat in dit onderzoek breder opduikt: het mechanisme trad in werking op een moment dat een aantal trajecten (heroverweging van) levenslang al, op een of andere wijze, ‘liepen’, bijvoorbeeld en met name in kader van ingediende verzoeken om gratie. In dat kader kan het zijn dat de beperkingen van het nieuwe mechanisme als het ware ingrijpen in lopende, verdergaande trajecten, bijvoorbeeld ten aanzien van reeds gerealiseerd verlof.

Belangrijker is dat voor het verlof ook in het tweejaarbericht van het ACL van juni 2021 expliciet aandacht wordt gevraagd.<sup>114</sup> Het ACL meent dat de huidige mogelijkheden ook inhoudelijk tekort schieten. Tijdens het onderzoek is gebleken dat de bevindingen van het ACL op dit punt breder, zo niet door alle professioneel betrokkenen herkend en onderschreven worden. In het bijzonder worden daarbij twee beperkingen genoemd. Dat is ten eerste de voorgeschreven bewaking en beveiliging gedurende het eerste jaar van deelname aan re-integratieactiviteiten. En voorts en in het bijzonder het voorschrift van artikel 20d lid 5 Rvti dat voor de gehele fase van re-integratie voorschrijft dat het re-integratieverlof op dezelfde dag eindigt als waarop het is aangevangen. Nu daarmee gedurende deze hele fase geen enkele mogelijkheid van overnachting gedurende dat verlof (buiten detentie) wordt geboden, is van een verlofmogelijkheid die daadwerkelijk in het teken staat van re-integratie, geen sprake. De levenslanggestrafte wordt, als verlof nimmer ook overnachting buiten detentie kan inhouden, daarmee immers een wezenlijke mogelijkheid van ‘laten zien waar hij staat en wat hij aan kan’ onthouden. Dat raakt daarmee normatief dan ook de mogelijke inhoud van een positieve gratiebeslissing. In het bijzonder in vergelijking met de ‘staalkaart’ aan (geleidelijke) verlofmogelijkheden die elders in het gevangeniswezen beschikbaar zijn (en dus ook in het kader van resocialisatie en re-integratie na (aanzienlijk) kortere detentie uit hoofde van tijdelijke gevangenisstraf toch noodzakelijk worden geacht), en met name ook in vergelijking met de betekenis die verlof toekomt en de wijze van regeling ervan in de – tot op zekere hoogte – vergelijkbare re-integratiefase

---

<sup>112</sup> Zie op dit punt, met analyse van oudere jurisprudentie (van voor de inwerkingtreding van het ACL-mechanisme in maart 2017) van de RSJ en de civiele voorzieningenrechter, in het bijzonder de bespreking bij H. Sackers, Het incidentele verlof, *Sancties* 2019/44, p. 193-205.

<sup>113</sup> Vgl. o.a. RSJ16/1660/GV (tussenbeslissing) van 31 augustus 2018 onder 5, met verwijzing naar RSJ 19 mei 2015, 14/3242/GV.

<sup>114</sup> Tweejaarbericht ACL 2021, p. 10.



in het kader van de tenuitvoerlegging van de tbs, komt de schaarste van het aanbod dat in de re-integratiefase ten aanzien van levenslanggestraften beschikbaar is, treffend tot uitdrukking.

Het is daarom aangewezen om meer vormen van (begeleid en onbegeleid) verlof mogelijk te maken. Artikel 20d lid 5 Rvti moet worden aangepast of geschrapt. Het tekortschieten van voldoende mogelijkheden om verlof stapsgewijs op te bouwen in de re-integratiefase, doet ook de vraag opkomen of (incidenteel) verlof toch niet onderdeel kan uitmaken van detentie in de eerste 25 jaren.

#### *Beroep bij de RSJ*

Verlof in de re-integratiefase maakt in voorkomende gevallen deel uit van het re-integratieplan en heeft daarbinnen nogal eens het karakter van een zeker 'kaderbesluit'. Daarin zijn de voorwaarden opgenomen waaronder aan de levenslanggestrafte desgevraagd verlof kan worden verleend, binnen de regeling en beperking van artikel 20d Rvti. Aangezien dat kaderbesluit een beslissing is over verlof, staat daartegen (en tegen de daarbinnen gestelde voorwaarden) (rechtstreeks) beroep open bij de RSJ.<sup>115</sup>

Het ACL kan – binnen de grenzen van artikel 20d Rvti – tot nader en verdergaand verlof adviseren, zoals verhoging van de frequentie, adviezen met betrekking tot (voorzien in) activiteiten tijdens verlof, het afschalen van de beveiliging, etc. Dergelijke adviezen kunnen leiden tot bijstelling in die richting van het oorspronkelijk kader.

De levenslanggestrafte kan ook zelf om (verdergaand) verlof verzoeken dan in het op dat moment geldend kaderbesluit is voorzien. Tegen de afwijzing van verlof op een dergelijk, voldoende gemotiveerd verzoek, is (eveneens) rechtstreeks beroep bij de RSJ mogelijk.<sup>116</sup>

Op deze plaats is het van belang te constateren dat daarmee zodanig beroep op de RSJ alleen open staat tegen dit ene, specifieke onderdeel (verlof) van het geheel van re-integratieactiviteiten. Tegen beslissingen betreffende andere activiteiten staat geen beroep open. Daarmee kan de RSJ zijn beslissing in beroep over verlof minder goed inbedden in (een oordeel over) het geheel aan re-integratieactiviteiten in deze tweede fase.

Omgekeerd kan de rechtspraak van de RSJ ten aanzien van verlof de beleidsruimte van de Minister in dit kader, waarbij ook een eventueel advies van het ACL een rol speelt, nader normeren. Daardoor kan de betekenis van het verlof in deze fase ook versterkt worden. Al kan de RSJ geen andere vormen van verlof toestaan dan die waarin artikel 20d Rvti voorziet.

Tegelijk leidt de stand van zaken tot veel 'gedoe' en RSJ-procedures inzake dat verlof in de – toch al te korte – re-integratiefase. Bovendien heeft de RSJ zich uiteraard na 1 maart 2017 in zoverre naar de nieuwe situatie onder het mechanisme gevoegd dat beroepen in het kader van het nieuwe re-integratieverlof sedertdien onder artikel 20d Rvti worden beoordeeld, en dus niet langer op grond van het voordien gehanteerde model van 'incidenteel verlof voor resocialisatie- en re-integratie'.<sup>117</sup> Nochtans wordt dat laatste, ruimere model door de RSJ met name in te gemakkelijk gemotiveerde afwijzingen van verlofverzoeken nog steeds wel toegepast op dossiers waarin de verlofkwestie, met

<sup>115</sup> Dat vindt ook de civiele rechter in kort geding: Rb. Den Haag 14 juni 2019, ECLI:NLRBDHA:2019:6073. In die procedure is de levenslanggestrafte dan dus in zoverre niet-ontvankelijk.

<sup>116</sup> Vgl. beslissingen als RSJ 10 februari 2020, R-19/5340/GV en RSJ 10 oktober 2019, R-19/4385/GV. Wel te onderscheiden van een verzoek tot wijziging van het kaderbesluit. Tegen de afwijzing van een dergelijk verzoek is niet zonder meer beroep mogelijk niet, zeker niet als tegen het oorspronkelijk kader geen beroep is ingesteld. Vgl. RSJ 28 september 2020, R-20/7085/GV.

<sup>117</sup> Vgl. Sackers, a.w. p. 204. Hij verwijst (voetnoot 70) ter zake o.a. naar RSJ 13 december 2018, R-18/1678/GV en RSJ 7 februari 2019, R-18/795/GV.

name in het kader van gratieverzoeken op weg naar heroverweging van de straf reeds was ingezet voor de invoering van het nieuwe stelsel in 2016. Die nog steeds in sommige zaken doorlopende ‘oude’ jurisprudentie zet de toepassing van de nieuwe regeling ook wel onder druk.

Op een ander punt lijkt (zelfs) nog een duidelijk(er) verschil van opvatting te bestaan. Waar van de nieuwe regeling de suggestie uitgaat dat het categorale verlov voor levenslanggestraften als zodanig überhaupt uitsluitend beschikbaar is in de re-integratiefase (voor zover de levenslanggestrafte daartoe is toegelaten), heeft de RSJ zijn eerdere lijn van de betekenis van (incidenteel) verlov voor de resocialisatie, ook in de fase voor 25 jaren detentie, niet verlaten.<sup>118</sup> De (overige) mogelijkheden voor incidenteel verlov die de RtvI biedt, zijn – in elk geval wat de RSJ betreft – ten aanzien van levenslanggestraften niet reeds door het enkel bestaan van art. 20d van die regeling uitgesloten in de fase voorafgaande aan 25 jaren detentie.<sup>119</sup>

Kortom, verlov is van groot belang in de re-integratiefase. Er bestaat echter, waar het gaat om het daadwerkelijk realiseren ervan, een onduidelijke situatie. Er zijn onduidelijke verantwoordelijkheden, het ontbreekt aan heldere normering van beslissingen en aan ruimte voor (vormen van) dat verlov en er is – mede daardoor – te veel gedoe. Ook hier geldt: dat doet ernstig afbreuk aan de effectiviteit van de tweede fase zoals die thans is ingericht, mede gelet op de doelstelling daarvan.

#### *4.4.6.5. Plaatsing levenslanggestrafte gedurende de re-integratiefase*

De re-integratiefase krijgt inhoud op basis van een re-integratieplan, op te stellen door de vestigingsdirecteur van de inrichting waar de levenslanggestrafte (bij de aanvang van deze fase) verblijft. Daarmee is de levenslanggestrafte tot op zekere hoogte afhankelijk van de mogelijkheden die de betreffende inrichting wel of juist niet biedt. Uit het onderzoek komt de noodzaak naar voren om in voorkomende gevallen te bezien of, als eenmaal een positief besluit tot het toelaten tot re-integratieactiviteiten is genomen, overplaatsing naar een andere inrichtingen (onder de Pbw) met meer mogelijkheden aangewezen kan zijn. Wellicht is het in dat kader ook aangewezen één centrale (afdeling in een ) PI aan te wijzen voor deze specifieke fase in de tenuitvoerlegging van levenslange gevangenisstraf, dus nadat een positieve beslissing tot het toelaten tot de re-integratiefase en tot dito activiteiten is genomen.

Een zodanige (over)plaatsing binnen PI's onder het regime van de Pbw is wettelijk geen probleem.<sup>120</sup> Dat laatst ligt anders ten aanzien van een gedachte die bij velen in het onderzoek leeft c.q. is opgekomen. Dat betreft de gedachte dat het aangewezen kan zijn om in deze re-integratiefase meer gebruik te maken van de – in veel opzichten uitgebreidere – voorzieningen die binnen de tbs met dwangverpleging voor de eventuele re-integratie beschikbaar zijn, inclusief de daarbinnen beschikbare, bijzondere regeling van verlov. In het kader van de re-integratie(fase) – en de betekenis ervan voor de voorbereiding van en mogelijkheid tot (positieve) beslissing in de ambtshalve gratiëring(sbeslissing) na 27 jaren – kan het aangewezen zijn dat de levenslanggestrafte voor plaatsing

---

<sup>118</sup> Ook de Hoge Raad hecht hier aan, maar een harde aanspraak op dergelijk incidenteel-resocialisatieverlov in de fase voor 25 jaren detentie is als zodanig niet uit zijn rechtspraak af te leiden.

<sup>119</sup> Zie in die richting in het bijzonder ook Sackers, a.w. p. 205.

<sup>120</sup> Aangezien een dergelijke (over)plaatsing in het voordeel zal zijn van de levenslanggestrafte zal de formele mogelijkheid van beklag en beroep bij de RSJ tegen een dergelijke beslissing – voor zover valt te overzien – geen nadere complicatie voor de re-integratiefase opleveren.

in de tbs-omgeving ‘in aanmerking’ komt, zoals artikel 6:2:8 lid 1 Sv het voor de mogelijkheid van deze overplaatsing formuleert.

Wij schrijven dit zo op omdat het daarbij dus niet gaat om overplaatsing op de grondslag waartoe dat ‘in aanmerking komen’ van artikel 6:2:8 Sv thans beperkt is, te weten dat de overplaatsing vanuit het gevangeniswezen naar de tbs aangewezen is omdat de tot gevangenisstraf veroordeelde lijdt aan – kort gezegd – een stoornis in de geestvermogens, gepaard gaand met de voortvloeiende noodzaak van verpleging, behandeling en beveiliging. Het gaat ons ‘sec’ om het gebruik kunnen maken van het geheel van re-integratiemogelijkheden en modaliteiten binnen de tbs. De introductie van zo’n mogelijkheid vereist waarschijnlijk wetswijziging, alsmede nader nadenken over het regime waaronder en de inrichting waarin een levenslanggestrafte, ten aanzien van wie eenmaal is besloten hem of haar toe te laten tot de re-integratiefase, daartoe dan zou (kunnen) verblijven. Mogelijk is het aangewezen daartoe in de Pbw een aparte titel of afdeling in te richten, waarin dan mogelijk ook de regeling van het verlop in deze fase (het huidige artikel 20d Rtv) zou kunnen worden ondergebracht. Met andere woorden: de mogelijkheid zou onderzocht moeten worden om voor de re-integratiefase in een apart geregeld regime te voorzien (bijvoorbeeld en met name in de Pbw) en om de levenslanggestrafte in die re-integratiefase te (kunnen) plaatsen in een ‘omgeving’ waarin en waardoor bijvoorbeeld van het uitgebreide(re) scala van re-integratievoorzieningen die binnen de tbs beschikbaar zijn, gebruik kan worden gemaakt. Vanwege de noodzaak van wetswijziging daartoe, laten we het op deze plaats ter zake bij de aanbeveling naar deze meer dan eens in het onderzoek geopperde mogelijkheid nader onderzoek te doen.

*4.4.6.6. Conclusie: de re-integratiefase is te kort, te onduidelijk en daarom in veel opzichten in zijn huidige opzet niet effectief voor hetgeen waarvoor deze fase bedoeld is.*

Het ACL concludeert in het tweejaarbericht van juni 2021<sup>121</sup> dat de periode die voor de uitvoering van re-integratieactiviteiten tussen het eerste advies en het opstarten van de ambtshalve gratieprocedure ‘erg kort’ is. Uit ons onderzoek komt de onvermijdelijke conclusie naar voren dat ter zake van deze conclusie een stap verder moet worden gezet. De huidige duur van de re-integratiefase is te kort. Het lijkt niet onverantwoord deze verdergaande conclusie te trekken. We vatten hieronder de verschillende gronden die deze belangrijke conclusie onderbouwen nog eens samen.

De beperkte tijdsduur gecombineerd met weinig mogelijkheden om de re-integratieactiviteiten inhoud te geven, in het bijzonder door middel van meer verlop dan thans mogelijk is, bieden volgens het oordeel van alle respondenten in het onderzoek aan de veroordeelde te weinig mogelijkheden om in de re-integratiefase te laten zien dat zijn gratiëring mogelijk en verantwoord is.

Daarbij komt dat de besluitvorming over het stapsgewijs (in)zetten van afzonderlijke re-integratieactiviteiten te complex is opgezet. Besluitvorming is fragmentarisch en leidt tot meer tegenstellingen en procedures. Daaraan gaat veel tijd en aandacht verloren.

Dat de termijn van bruto 2 jaren te kort is voor een verantwoorde re-integratie met enige kans van succes voor personen die daarvoor 25 jaren in detentie hebben doorgebracht (met alle detentieschade, achterstand ten opzichte van maatschappelijke ontwikkelingen etc. van dien), blijkt ook uit een enkele blik op de langere termijn voor de – tot op zekere hoogte vergelijkbare – re-integratie na tbs en de gedachte achter en regeling van het penitentiair programma aan het einde van

---

<sup>121</sup> Tweejaarbericht ACL 2021, p. 10.

de gevangenisstraf. Zo ook uit de vergelijking met de voorwaardelijke invrijheidsstelling (hierna ook: v.i.) bij tijdelijke gevangenisstraf. Voor 1 juli 2021 golden langere termijnen voor re-integratie. Maar ook sindsdien is niet onmiddellijk inzichtelijk dat 2 jaren bij levenslang als voldoende gelijkwaardige termijn kan worden gezien als bij veroordeling tot – bijvoorbeeld – 8 of 12 jaren detentie, en zelfs niet bij veroordeling tot 30 jaren omdat ook dan, hoe dan ook - de re-integratie door en bij het einde van die – tijdelijke – gevangenisstraf vanaf dag één van de strafexecutie vast staat.

Deze onderzoeksbevinding wordt gearticuleerd door het feit dat in de praktijk raadslieden van levenslanggestraften hebben verzocht om uitstel van de 27-jaarsbeslissing aangezien die beslissing, gegeven de beperkte invulling en duur van de re-integratiefase, deswege (en dus niet vanwege het gedrag van de betrokkene), vooralsnog alleen maar negatief zal kunnen uitvallen. We herhalen in dit kader dat dit aspect de effectiviteit van de ambtshalve gratiëring naar het model van het Besluit raakt, juist in de gevallen waarvoor het mechanisme bedoeld is, te weten adequate heroverweging en mogelijke gratiëring, omdat blijkt dat de levenslanggestrafte daarvoor inderdaad in aanmerking komt en dus niet gediend is met een overijde negatieve beslissing. Het punt is daarmee ook in EHRM opzicht normatief van belang; het EHRM verlangt immers een modaliteit met een reële inhoud en in het verlengde ervan is het mechanisme – ook nationaal gezien – gediend met (daadwerkelijke) toepassing en werking in de gevallen waarvoor het bedoeld is. Dat laatste is nu te weinig gegarandeerd en kan en moet (dus) beter.

De bredere samenhang met andere onderdelen en fasen in het mechanisme c.q. met andere thema's in dit onderzoek betreft in de eerste plaats kort gezegd het feit dat hetgeen er (eerst) na 25 jaren detentie kan c.q. moet kunnen, meer dan thans zijn schaduwen vooruit zou moeten werpen op de inrichting van al hetgeen in de eerste 25 jaren van detentie (al dan niet: geleidelijk aan) mogelijk is c.q. zou moeten zijn. Het ook normatief niet onbelangrijke artikel 2 Pbw geldt gedurende de gehele detentie. Ook het EHRM heeft wel gewezen op het belang van wat in het Duitse recht wel wordt aangeduid met de treffende term dat het gaat om *Erhaltung der Lebenstüchtigkeit*. Re-integratieactiviteiten, activiteiten die direct daarop gericht zijn, liggen in die fase niet voor de hand. Maar de mogelijkheid van re-integratie moet in deze fase ook niet verder worden gefrustreerd dan aangewezen, iets waarvan overigens het KWP ook tot op zekere hoogte uitgaat.

Resocialisatie kan in die eerste fase, bijvoorbeeld vanaf 15 à 20 jaren detentie, ook worden toegestaan in verbinding met toekomstige re-integratie. Omgekeerd: resocialisatie-activiteiten in de eerste fase die primair bijdragen aan het beperken van detentieschade, aan persoonlijke ontwikkeling of het behoud van het sociaal netwerk gedurende detentie, staan daarmee indirect in verbinding met mogelijke re-integratie in de toekomst. En dan zowel normatief (dergelijke activiteiten moeten ook in eerste 25 jaren mogelijk, althans niet per definitie onmogelijk zijn) als ook feitelijk nu het daadwerkelijke gedrag en ontwikkeling van de levenslanggestrafte gedurende zijn (gehele) detentie een van de criteria is, genoemd in artikel 4 lid 4 Besluit dat voor diverse actoren (het ACL, de adviserende rechter en de beslissende Kroon) van belang is; zoals we in paragraaf 4.4.4. over die criteria uiteen hebben gezet. In het KWP lijkt dit, zoals gezegd, in zoverre te worden onderkend doordat voor fase 1 het nodige over het mogelijke regime en de activiteiten wordt vermeld. In zoverre is de grens tussen resocialisatie en re-integratie qua activiteit (te) vloeiend om daar een hard fasen-onderscheid aan op te hangen. Een zekere 'vloeibaar' maken van de fasering is ook in dit opzicht wenselijk. In verband hiermee wijzen we op de hiervoor geformuleerde aanbeveling tot nadere en afzonderlijke regeling van het regime in een apart hoofdstuk of paragraaf in de Pbw, in plaats van in het KWP op basis van bestaande regelingen.

Ten slotte is ook die andere grens van enig belang: de thans voorziene, uiterste termijn van beslissen over een eventuele ambtshalve gratiëring uiterlijk 27 jaren na aanvang detentie. Op zichzelf kan die

termijn gehandhaafd blijven, als na te streven uitgangspunt, als en omdat dan juist in het licht van het ‘halen’ van die termijn, hetgeen – daarvan afgeleid – inhoudelijk voor fase 2 aan netto mogelijkheden tot effectieve re-integratieactiviteiten beschikbaar moet zijn, ‘naar voren’ wordt aangepast. Maar het verleggen van de beslissing over gratiëring ‘naar achteren’ zou in voorkomende gevallen een te overwegen optie kunnen zijn. De in het onderzoek gebleken noodzaak van flexibilisering van de grenzen in het bestaande mechanisme meer in het algemeen, wordt op dit punt van de ‘eindtermijn’ in het bijzonder geïllustreerd door het gegeven dat in 2 van de 3 zaken (dus in meer dan één van het zeer beperkt aantal zaken) de beslistermijn na 27 jaren nota bene op verzoek van de raadsman/-vrouwe van de levenslanggestrafte is opgeschort.

In dit verband speelt een rol dat de termijn van 27 jaren niet rechtstreeks en als in beton gegoten uit de Straatsburgse jurisprudentie kan worden afgeleid. Die jurisprudentie gaat eerder uit van een min of meer als gegeven geconstateerde termijn en wordt niet als norm voorop gesteld. Er is eerder en hooguit sprake van een aanbeveling (‘show clear support’<sup>122</sup>) waarvan de inhoud door het EHRM afgeleid wordt uit een beschouwing van nationaal en internationaal recht; het EHRM concludeert daaruit dat er een zekere oriëntatie is op een herbeoordeling na 25 jaren. Lidstaten hebben een zekere *margin of appreciation*, al is een kale termijn van 40 jaren (vanaf de veroordeling en niet vanaf aanvang detentie dus zonder aftrek van voorarrest) te lang. Maar dat zijn termijnen die in Nederland ook nooit voorwerp van oriëntatie zijn geweest.

Deze gedachte van flexibilisering op dit punt voor het bestaande mechanisme verder doordenkend, zou kunnen worden gedacht aan het tweeledig uitgangspunt dat in voorkomende gevallen mogelijk na 27 jaren, maar uiterlijk na 30 jaren heroverweging van de levenslange gevangenisstraf door eventuele ambtshalve gratiëring zal worden gezien en beslist. Het moment van beslissen kan dan nader afhankelijk zijn van de voortgang van re-integratieactiviteiten in een bepaalde zaak. Na 27 jaren zou daarmee ‘de zaak’ onder regie van de Minister kunnen komen ter fine van diens beslissing (begin van fase 3) maar, als de voortgang van de re-integratieactiviteiten daar in een concrete zaak aanleiding toe geeft, met ‘schorsing’ van de eindbeslissing in afwachting van het verdere verloop van de re-integratie. Met als Straatsburgs eindmoment een beslissing uiterlijk bij dertig jaren na aanvang detentie.

We merken bij het bovenstaande op dat de uit het onderzoek naar voren komende noodzaak van een eventuele flexibilisering van de einddatum ons tot deze nadere gedachte over de uitwerking bracht. Aangetekend moet tegelijk worden dat van dit voorstel niet nu reeds alle aspecten en consequenties kunnen worden overzien en afgewogen. We laten het daarom inhoudelijk bij deze gedachte. Dat neemt niet weg dat uit het onderzoek wel de noodzaak voortvloeit om ook op dit punt van de eindtermijn de (netto) duur van de re-integratiefase te doordenken. Die noodzaak tot dat nader onderzoek keert daarom als concrete aanbeveling in hoofdstuk 5 terug.

---

<sup>122</sup> “.... the maximum recommended time frame after which the review of a life sentence should be guaranteed, established on the basis of a consensus in comparative and international law” (T.P. en A.T. t. Hongarije, par. 45 en Vinter t. VK, par. 120.

## Hoofdstuk 5: Conclusie en aanbevelingen

### 5.1. Inleiding

In de hoofdstukken 3 en 4 is verslag gedaan van het onderzoek en zijn de belangrijkste bevindingen verhaald en toegelicht. In hoofdstuk 4 zijn voorts al de contouren van de nodige conclusies naar voren gekomen. In dit vijfde hoofdstuk beantwoorden we de centrale onderzoeksvraag door onze conclusies uiteen te zetten en daar een aantal aanbevelingen aan te koppelen.

Allereerst zal in paragraaf 5.2 het eerste deel van de centrale onderzoeksvraag van een antwoord worden voorzien: “Hoe functioneert het Besluit Adviescollege levenslanggestraften en op welke wijze vervult het Adviescollege levenslanggestraften de rol (c.q. kan het de rol vervullen) die hem op grond van het Besluit is toebedeeld?”.

Daarna volgt in paragraaf 5.3 de beantwoording van het tweede deel van de centrale onderzoeksvraag: “...wat zijn [daarbij] eventuele aandachtspunten en knelpunten, en indien nodig, welke aanbevelingen kunnen in dit verband worden gedaan?”.

Ter afsluiting van dit hoofdstuk is het van belang om een beeld te schetsen van hoe de aanbevelingen in onderlinge samenhang zorgen voor verbetering van het functioneren van het Besluit en de werkzaamheden van het Adviescollege (paragraaf 5.4).

Het onderscheid tussen hoofdstuk 4 en dit vijfde hoofdstuk verdient nog nadere opheldering. In hoofdstuk 4 zijn de bevindingen namelijk al in de vorm van aandachtspunten en knelpunten beschreven, zodat de contouren van de conclusies die uit dit onderzoek voortvloeiden zichtbaar werden. De focus in dit vijfde hoofdstuk ligt – in het verlengde daarvan – op de (concrete) aanbevelingen die voortvloeien uit die aandachtspunten. Het gaat daarbij enerzijds niet om *alle* aandachtspunten: zoals we in hoofdstuk 4 hebben belicht zien wij ten aanzien van enkele aandachtspunten geen grond er een specifieke aanbeveling aan te verbinden. Dat geldt bijvoorbeeld en met name de invulling van de criteria genoemd in artikel 4 lid 4 van het Besluit en de ontwikkeling van de inhoud van (elk der) criteria. Deze punten blijven daarom ook in dit vijfde hoofdstuk buiten beschouwing.

We maken anderzijds in dit hoofdstuk vervolgens een nader onderscheid bij die aandachtspunten waarvoor we wel aanbevelingen doen. Aan de ene kant zijn er aandachtspunten en daaraan verbonden aanbevelingen op het niveau dat het in acht nemen daarvan de uitvoering van de verschillende werkzaamheden in het stelsel zou verbeteren, zonder dat, als deze aanbevelingen niet worden gevolgd, het stelsel in gevaar komt. Een aantal andere aandachtspunten heeft echter een zodanig negatieve invloed op het functioneren van het stelsel, dat ze in dit hoofdstuk als knelpunt worden aangemerkt. De daadwerkelijke uitvoering van de aanbevelingen die worden gedaan om die knelpunten op te lossen is extra van belang: die is nodig om het stelsel goed te laten functioneren. Voor alle aanbevelingen geldt dat we zoveel mogelijk zullen aangeven wat nodig is om ze uit te voeren.

## 5.2. Conclusie: het functioneren van het Besluit en het ACL

### 5.2.1. Inleiding

Het eerste deel van de centrale onderzoeksvraag valt uiteen in 2 deelvragen: hoe functioneert het Besluit? En: op welke wijze vervult het Adviescollege zijn werkzaamheden?

Nogmaals: we zouden strikt genomen voor beantwoording van deze vragen kunnen volstaan met verwijzing naar de hoofdstukken 3 en 4 waarin uitvoering beschreven is hoe op grond van de onderzoeksresultaten het stelsel als geregeld in het Besluit functioneert en op welke wijze het ACL zijn werkzaamheden vervult. Maar uit het onderzoek blijkt tegelijkertijd het belang om die vragen in concluderende zin van een kort en bondig antwoord en een helder kwalitatief oordeel te voorzien.

### 5.2.2. Het Besluit

Het Besluit Adviescollege levenslanggestraften functioneert als zodanig adequaat. Dat is een van de conclusies van het onderzoek en een belangrijke vaststelling. Zoals eerder uitgelegd, moest aan het in het Besluit voorziene stelsel vanaf de tekentafel, zonder praktische voorervaring en zonder veel sturing, inhoud worden gegeven. Na een alleszins begrijpelijke fase van 'zoeken' is het gelukt tot een zodanig niveau van functioneren te komen dat het Besluit en het daarin vormgegeven stelsel van besluitvorming inderdaad werkt zoals het bedoeld is. De kern van het beoogde besluitvormingsproces, te weten een adequate voorbereiding van een beslissing over het eventueel aanbieden van re-integratieactiviteiten op basis van geëxpliciteerde en voldoende inzichtelijke criteria, het voorzien in een re-integratiefase en het voorzien in een procedure als opmaat voor eventuele ambtshalve gratiëring is gerealiseerd. Daarmee vervult het Nederlandse stelsel zoals in het Besluit voorzien ook zijn rol als basis voor een stelsel voor herbeoordeling van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf dat nodig is om aan de eisen uit de rechtspraak van het EHRM inzake de levenslange gevangenisstraf te voldoen.

Deze grotendeels positieve conclusie over het functioneren is voor een heel belangrijk deel te danken aan het Adviescollege, de ketenpartners en de andere professioneel betrokkenen die tezamen het Besluit en het daarin voorziene proces van besluitvorming inhoudelijk tot leven hebben gebracht en werkbaar hebben gemaakt. Dat is gebeurd met de opstelling van het Ketenwerkproces, de nodige ontwikkeling in en bezinning op de eigen bijdrage van en door elk der betrokken professionele actoren en het initiëren van vormen van onderling overleg daarover. Voor de toekomst geeft dit voldoende vertrouwen dat met een kritische blik op de eigen bijdrage en met goed begrip voor elkaars positie uitdagingen die volgen, door onderlinge afstemming en samenwerking, het hoofd zullen kunnen worden geboden. Bij die uitdagingen kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het invulling geven aan onderdelen van het stelsel waarmee nog weinig tot geen ervaring is opgedaan, zoals de re-integratiefase of de fase die aanbreekt na een negatieve beslissing in de ambtshalve gratieprocedure.

De inzet van ieder van de professioneel betrokken actoren is echter onvoldoende om het Besluit over de hele linie *goed* te laten functioneren. Verbeteringen zijn ten eerste nodig om de re-integratiefase goed te laten functioneren: die fase lijkt op grond van de bestaande regeling en praktijk überhaupt niet goed *te kunnen* functioneren (zie paragraaf 5.3.2.1.). Andere verbeteringen zijn ten tweede nodig om de bestendigheid van het in het Besluit voorziene stelsel te garanderen, dus om het Besluit

*duurzaam* te laten functioneren zodat het stelsel zoals in het Besluit voorzien, ook op middellange termijn zijn rol kan (blijven) vervullen (zie paragraaf 5.3.3.).

### 5.2.3. Het ACL

Op welke wijze vervult het Adviescollege zijn werkzaamheden? Het Adviescollege heeft van het begin af aan zijn taken met grote toewijding en op kundige wijze uitgeoefend. Het Adviescollege is met zijn initiërende, als het ware ‘piloterende’ rol (in denken en doen) in het nieuwe stelsel voor herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf in grote mate bepalend geweest voor het succesvol in praktijk brengen en laten functioneren van het Besluit. Dat verdient waardering, zeker omdat het Adviescollege bij het verrichten van zijn werkzaamheden regelmatig is en wordt geconfronteerd met de grenzen van zijn capaciteit (de leden en plaatsvervangende leden hebben allen slechts een kleine parttime aanstelling en er is slechts 1 fte beschikbaar voor het secretariaat dat alle werkzaamheden coördineert) en met beperkingen in de operationele mogelijkheden, bijvoorbeeld ten gevolge van de ‘inhuizing’ bij het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Teneinde het Adviescollege ook in de nabije toekomst zijn taken adequaat te kunnen laten vervullen, moet ten aanzien van dit aspect deels op betrekkelijk korte termijn actie worden ondernomen om te komen tot verbeteringen (zie paragraaf 5.3.2.2.). Een deel van de aanbevelingen die volgen uit het onderzoek is dan ook gericht op versteviging van de organisatie van het ACL.

## 5.3. Aanbevelingen naar aanleiding van aandachtspunten en knelpunten

### 5.3.1. Inleiding

We komen nu toe aan beantwoording van het tweede deel van de centrale onderzoeksvraag: “...wat zijn [daarbij] eventuele aandachtspunten en knelpunten, en indien nodig, welke aanbevelingen kunnen in dit verband worden gedaan?”. We onderscheiden hierna zoals gezegd enerzijds knelpunten en daaruit voortvloeiende aanbevelingen en anderzijds andere, iets minder dringende aandachtspunten. Zoals reeds bleek uit paragraaf 5.2. hebben 2 aandachtspunten een zodanig negatieve invloed op het functioneren van het stelsel, dat we ze als knelpunt aanmerken. Concrete aanbevelingen, gericht op het opheffen van deze 2 knelpunten dienen met voorrang te worden opgepakt. Deze aanbevelingen zijn terug te vinden in paragraaf 5.3.2. In paragraaf 5.3.3. komen de aandachtspunten de geen knelpunt zijn en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen aan de orde.

### 5.3.2. Knelpunten en daaruit voortvloeiende aanbevelingen

#### 5.3.2.1. *De opzet, inclusief de duur van de re-integratiefase moet opnieuw worden doordacht*

In het vorige hoofdstuk – paragraaf 4.4.6 – hebben we beschreven dat de re-integratiefase naar het oordeel van alle betrokkenen veel tekortkomingen kent. Brede consensus bestaat over het feit dat de re-integratiefase in de huidige opzet niet werkt, niet *kan* werken. De re-integratiefase is te kort (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. De re-integratiefase moet daarom opnieuw worden doordacht. Wij gaan ervan uit dat meer duidelijkheid over het kader, de inhoud en de duur van de re-integratiefase ook een positief effect kan hebben op de beslissing van de Minister over toelating tot de re-integratiefase.

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- 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 Rvti 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.

#### 5.3.2.2. *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 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. In paragraaf 4.3.3. hebben we de redenen daarvoor beschreven en contouren geschetst voor verbetering. 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.

### 5.3.3. Aandachtspunten (die geen knelpunten zijn) en daaruit voortvloeiende aanbevelingen

#### *5.3.3.1. Veranderingen tijdens de detentie van levenslanggestraften tot aan toepassing van het Besluit*

In paragraaf 4.4. is beschreven dat het voor een goede werking van het Besluit van belang is dat ook de periode die voorafgaat aan de toepassing daarvan in voldoende mate aansluit op het stelsel voor herbeoordeling van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. 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. In dat verband gelden 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.<sup>123</sup>
- 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 levenslanggestraften op het moment van eventuele re-integratieactiviteiten in te grote mate 'samenlevingsvreemd' zijn.

#### *5.3.3.2. 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. Het Adviescollege en bijvoorbeeld ook DJI ondervinden daar aanmerkelijke last van. In paragraaf 4.3.2 besteedden we hier aandacht aan. 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

---

<sup>123</sup> We realiseren ons een aanbeveling te doen voor de ideale situatie dat de capaciteit van het PBC deze frequentie uit zou kunnen voeren. Met de noodzakelijke inhaalslag van de – voorgeschreven – Murray-toets, zal die ideale situatie vooralsnog niet intreden.

verbeteren door op korte termijn alle dossiers van levenslanggestraften op orde te brengen en te digitaliseren.

- De toegankelijkheid van de penitentiaire dossiers moet verder<sup>124</sup> worden verbeterd.
- Het Adviescollege dient toegang te verkrijgen tot JD-online.

#### *5.3.3.3. 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. Maar het gaat verder dan dat. Ook de inventarisatie wie in de te behandelen zaak als slachtoffers en nabestaanden moeten worden aangemerkt en het zoeken van contact met deze personen vergt tijd. Tijd die er nu te weinig is (slechts acht maanden). We hebben dit in paragraaf 4.4.2 nader toegelicht. 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 informerend gesprek met hen te voeren (zie ook de volgende aanbeveling). Voorstelbaar is dat de inhoudelijke werkzaamheden van het ACL, aanvankelijk met het opstellen van de onderzoeksopdracht, beginnen op 23 jaar (thans 23 jaren en 8 maanden).

#### *5.3.3.4. Verbetering van de begeleiding van het slachtoffer*

In paragraaf 4.4.3 hebben we uitgebreid aandacht besteed aan de moeilijke positie waarin slachtoffers en nabestaanden zich bevinden ten opzichte van de ‘nieuwe realiteit’ die de inwerkingtreding van het Besluit voor hen heeft opgeleverd: de dader van het levensdelict begaan tegen een naaste van hen kan, anders dan waar zij gedurende vele jaren vanuit gingen, in aanmerking komen voor beëindiging van de tenuitvoerlegging van de hem opgelegde levenslange gevangenisstraf. Dat gegeven kan niet alleen het leed, maar ook het daarmee verbonden trauma (opnieuw) versterken. 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,

---

<sup>124</sup> Hiermee heeft DJI reeds een aanvang gemaakt.

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.<sup>125</sup>

#### 5.3.3.5. 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. In paragraaf 4.3.4 hebben we stilgestaan bij het feit dat er binnen het bestaande stelsel geen specifieke regeling bestaat voor gefinancierde rechtsbijstand in de uitvoering ervan. Uit het onderzoek komt naar voren dat zo'n voorziening wel wenselijk is. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

- 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.

---

<sup>125</sup> 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.

### *5.3.3.6. Verbeteringen in de informatievoorziening aan en in positie van levenslanggestrafte*

In paragraaf 4.4.5 zijn we dieper ingegaan op de voorbereiding van het advies door het Adviescollege en de rechtspositie van de levenslanggestrafte in dat traject. Daarbij stelden we vast dat de belangen van de levenslanggestrafte groot zijn bij hetgeen over hem wordt geadviseerd, terwijl zijn positie (informatie, inspraak, rechtsmiddelen) betrekkelijk zwak is en niet of nauwelijks is geregeld. Dit kan leiden tot de gedachte dat het traject waarin het advies van het Adviescollege tot stand komt, zou moeten worden gezien als een tegensprekelijke ‘procedure’ met een dienovereenkomstige (rechts)positie van de levenslanggestrafte. Het is niet aangewezen om die benadering vol te omarmen en over de hele linie meer contradictoire elementen aan te brengen. Dit lijkt in strijd met het karakter van het stelsel en vooral met de rol van het Adviescollege daarin: het betreft de voorbereiding van een advies, geen (straf)procedure. Leidend criterium moet zijn dat er in het traject datgene gebeurt dat op grond van de zorgvuldigheid met betrekking tot de positie van de levenslanggestrafte (en het slachtoffer of nabestaande) nodig is. Tegen de achtergrond van dat uitgangspunt doen we de volgende aanbevelingen:

- De informatieverstrekking aan de advocaten van de levenslanggestraften dient te worden verbeterd, in het bijzonder door het (rechtstreeks) aan hen ter kennisneming verstrekken (door de Minister) van afschriften van de (vervolg)adviezen van het Adviescollege aan de Minister voordat de Minister beslist, alsmede het vooraf voorleggen door het ACL van de vraagstelling aan het PBC en de reclassering.
- De ‘garantie’ dat de levenslanggestrafte als laatste wordt gehoord in de voorbereiding van het advies dient te worden opgenomen in het Besluit. Bijvoorbeeld door aanpassing van de eerste volzin van (thans) artikel 4 lid 5 Besluit met bewoordingen als: “De levenslanggestrafte wordt door het Adviescollege gehoord. Het horen vindt eerst plaats nadat het college alle overige informatie voor het advies heeft vergaard”. Dit houdt tevens in dat als de levenslanggestrafte in zijn hoorgesprek door het ACL met informatie of uitkomsten van rapportages wordt geconfronteerd waarop hij zich niet vooraf heeft kunnen beraden, hij hiertoe alsnog de gelegenheid krijgt.

### *5.3.3.7. Actualiseren Ketenwerkproces, institutionaliseren van overleg*

In paragraaf 4.3.3 en in hoofdstuk 3 hebben we beschreven 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 gezamenlijkheid is het Ketenwerkproces opgesteld dat voor de werkzaamheden en positie van eenieder in belangrijke mate houvast biedt. De onderlinge werkrelaties zijn in de loop der tijd verder in positieve zin ontwikkeld. Die situatie en ontwikkeling moeten in stand worden gehouden en waar mogelijk worden versterkt. Enkele punten zijn in het bijzonder van belang: de actualisering van het Ketenwerkproces en het voorzien in overleg op hoger niveau waar het gaat om het bespreken van de inzet van capaciteit van ketenorganisaties. Meer in het algemeen geldt dat de ontwikkeling van het stelsel, bijvoorbeeld het opnieuw doordenken van de re-integratiefase (en daarover adviseren), het beste kan geschieden op basis van een (nieuwe) ‘hei-sessie’, dat is: een intensieve uitwisseling van gedachten tussen de experts van ketenorganisaties,

andere (professioneel) betrokkenen en het Adviescollege over het stelsel in het algemeen en dus niet op basis van of in het kader van concrete zaken.<sup>126</sup> Een en ander leidt tot de volgende aanbevelingen:

- Actualiseer het Ketenwerkproces regelmatig.
- Standaardiseer een (bijvoorbeeld jaarlijks) overleg tussen het ACL en ketenpartners op een hoger niveau dan thans het geval is.
- Doordenk met behulp van en in discussie met de experts van de ketenorganisaties in gezamenlijkheid de inrichting en vormgeving van de re-integratiefase opnieuw.

#### 5.4. Tot besluit: de aanbevelingen in onderlinge samenhang bezien

Datgene wat wij met de hierboven genoemde aanbevelingen in totaliteit voor ogen hebben, is een verbetering van het bestaande stelsel dat op grond van ons onderzoek – op een tweetal belangrijke knelpunten na – in beginsel adequaat functioneert.

Tijdens de eerste 23 jaren van de detentie van levenslanggestraften moet voldoende perspectief worden gecreëerd op de fase van herbeoordeling die na 23 jaren detentie zal plaatsvinden. Qua tijd is er behoefte aan meer ruimte aan de voorzijde van de toepassing van het Besluit, aan een goede voorbereiding van de werkzaamheden van het Adviescollege en aan extra aandacht voor slachtoffers en nabestaanden. De re-integratiefase behoeft meer ruimte naar inhoud en tijd om aan de functie van een goede voorbereiding van een verantwoorde beslissing over eventuele ambtshalve gratiëring te kunnen voldoen. Het Adviescollege moet als de drijvende kracht in het stelsel beter worden geoutilleerd. Meer aandacht voor de positie van slachtoffers en nabestaanden en verbeteringen voor de levenslanggestrafte en diens advocaat zijn eveneens nodig. Ten slotte vormt de aanwezige ervaring en expertise bij Adviescollege, ketenorganisaties en andere professioneel bij het stelsel betrokkenen en hun gebleken bereidheid om, binnen hun eigen verantwoordelijkheid, die kennis en ervaring ter beschikking te stellen in het kader van het zo goed mogelijk doen functioneren van het bestaande stelsel, een belangrijke kracht die ingezet moet worden voor periodieke actualisering van de procedures in het Ketenwerkproces en die ook de basis kan leveren voor het opnieuw doordenken van de re-integratiefase.

Als men deze aanbevelingen in samenhang wil bezien, dan valt daarbij met name op dat de kracht van het stelsel afhankelijk is van de juiste invulling van alle betrokkenen in hun onderlinge relatie met betrekking tot activiteiten in het stelsel, met het ACL als ‘spin’. Juist in die samenhang schuilt – zeker inmiddels – de kracht van het in 2016 ingerichte, in dit onderzoek centraal gestelde stelsel, ook in het licht van bredere en fundamentele, rechtsstatelijke en EVRM-relevante thema’s onder en achter het onderzochte stelsel. Daarom moet elke afzonderlijke aanbeveling ook in dit licht van het functioneren van het stelsel met veel betrokkenen en onder de uiteindelijke eindverantwoordelijkheid van de Minister voor de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf als geheel worden bezien. Anders gezegd: elk der aanbevelingen is extra van betekenis omdat de uitvoering ervan ook het functioneren van het stelsel als geheel versterkt en in zoverre van verder reikende betekenis is.

---

<sup>126</sup> Wellicht kunnen dit onderzoek en de resultaten daarvan voorwerp zijn van een dergelijke, bredere beschouwing buiten het verband van een concrete zaak.

## Naschrift

Tijdens ons onderzoek naar het functioneren van het bestaande stelsel heeft de Minister voor Rechtsbescherming bij verschillende gelegenheden aangegeven dat hij overweegt om de regeling voor beëindiging van een levenslange gevangenisstraf (thans in de vorm van gratie door de Kroon) in de toekomst te wijzigen. Het meest specifiek was hij hierover in een debat met de Tweede Kamer op 3 juni 2021. Bij die wijziging zou het volgens de Minister in het bijzonder gaan om de verhouding tussen de rechter en de Kroon bij de uiteindelijke beslissing inzake de eventuele invrijheidsstelling van de levenslanggestrafte. De Minister voor Rechtsbescherming stelde in dat verband de volgende vraag: “Is het misschien sowieso niet beter om dat bij een rechter neer te leggen?”<sup>127</sup> Tevens wil de Minister nadenken over verandering van de vorm waarin de invrijheidsstelling van een levenslanggestrafte plaatsvindt, waarbij hij voorwaardelijke invrijheidsstelling als optie noemt.<sup>128</sup> De Minister zegde aan de Tweede Kamer vóór het einde van 2021 een brief toe waarin hij de contouren van een mogelijke wijziging zal schetsen.<sup>129</sup>

Gelet op de uitlatingen van de Minister gaan wij in het navolgende kort in op de vraag of het denken over dergelijke wijzigingen gevolgen heeft voor de conclusies en aanbevelingen van ons onderzoek. Voor de duidelijkheid: wij hebben geen onderzoek verricht naar alternatieven voor de huidige regeling voor beëindiging van de levenslange gevangenisstraf. Daartoe strekt onze onderzoeksopdracht niet.

Als we vanuit de idee van mogelijke wijziging kijken naar het door ons onderzochte stelsel, dan kan daarover het volgende worden gezegd. De conclusie over dat bestaande stelsel is duidelijk: mede gegeven de grote betrokkenheid en toewijding van alle betrokkenen bij de toepassing van het stelsel, bevat dat stelsel in feite een zorgvuldig en (inmiddels) adequaat werkend geheel van onderzoeken, afwegen en beslissen over de essentiële vragen of, wanneer en onder welke voorwaarden een door de rechter opgelegde levenslange gevangenisstraf voor heroverweging en gratiëring in aanmerking komt. Ten behoeve van het beantwoorden van die vragen wordt in het huidige stelsel door het ACL essentiële informatie vergaard en worden slachtoffers, nabestaanden en de levenslanggestrafte gehoord. De advisering door het ACL heeft de vorm van een multidisciplinaire expertconclusie en is als zodanig van betekenis. De Minister heeft bij zijn beslissingen binnen het stelsel op zijn beurt ruimte voor een afweging binnen de eigen verantwoordelijkheid van de Kroon, maar is verplicht om bij afwijking ter zake zijn beslissing te motiveren. Via die lijn kan het besluit om niet tot (voor de duidelijkheid: ambtshalve) gratiëring te beslissen tot op zekere hoogte door de (civiele) rechter worden getoetst: bij die beslissing over een eventuele gratiëring wordt, conform Grond- en Gratiëwet, de strafopleggende rechter (en het OM) in adviserende zin betrokken.

<sup>127</sup> Zie *Kamerstukken II 2020/21*, 29 279, nr. 656, p. 25. De Minister merkt hier verder over op (*Kamerstukken II 2020/21*, 29 279, nr. 656, p. 27): “Als de wet de uitvoerende macht een discretionaire bevoegdheid geeft maar de rechter die vervolgens in de praktijk helemaal dichtzet, dan kun je je afvragen of het nog wel terecht is dat de uitvoerende macht die bevoegdheid heeft, want dan is die er alleen nog maar op papier. Dan vind ik het beter – dat is mijn conclusie naar aanleiding van de zaak-Yilmaz – dat we die bevoegdheid bij de rechter zelf neerleggen.”

<sup>128</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 29 279, nr. 656, p. 25: “Je zou natuurlijk ook, om perspectief op vrijheid te gunnen, niet alleen maar naar gratie kunnen kijken, maar ook naar een vorm van voorwaardelijke invrijheidsstelling zoals dat in andere landen geldt. Dan heeft iemand dus wel levenslang, maar hoeft hij niet levenslang in de gevangenis te zitten, maar kan hij zijn straf naar verloop van tijd onder toezicht buiten de muren uitzitten.”

<sup>129</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 29 279, nr. 656, p. 27.



Op grond van ons onderzoek bestaan er twee knelpunten – de opzet van de re-integratiefase en de organisatie van het ACL – die in weg staan aan het goede functioneren van het stelsel. Het zijn knelpunten die in onze ogen oplosbaar zijn door uitvoering van de daarop gerichte aanbevelingen. Daardoor kan het stelsel een (nog) betere voorbereiding van een inhoudelijk zorgvuldige besluitvorming over beëindiging van de levenslange gevangenisstraf opleveren – in lijn met de eisen die het EHRM daaraan stelt. Uit ons onderzoek komt daarmee, kijkend naar het functioneren van het Besluit en de rol van het ACL, niet een noodzaak van een stelselwijziging naar voren.

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 naar de rechter. Met enige slag om de arm zouden we in een dergelijk rechtelijk 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 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.

Anders gezegd: wij gaan ervan uit dat het onderzochte stelsel zijn functie, plaats en waarde behoudt, ongeacht de uiteindelijke uitkomst van de reflectie over de vraag aan welk orgaan de beslissing over beëindiging van de levenslange gevangenisstraf zou moeten toekomen. Dit leidt ertoe dat ons inziens de conclusies van ons onderzoek in alle gevallen hun pertinentie behouden en dat de aanbevelingen tot verbetering die wij doen onverminderd ter hand zouden moeten worden genomen.

## Relevante rechtspraak en beleidsdocumenten

### Rechtspraak

EHRM 12 februari 2008, nr. 21906/04 (Kafkaris t. Cyprus).  
EHRM 9 juli 2013, nr. 66069/09 (Vinter e.a. t. Verenigd Koninkrijk).  
EHRM 8 juli 2014, 15018/11 en 61199/12 (Harakchiev en Tolumov t. Bulgarije).  
EHRM 4 september 2014, 140/10 (Trabelsi t. België).  
EHRM 26 april 2016, 10511/10 (Murray t. Nederland).  
EHRM 4 oktober 2016, 37871/14 en 73986/14 (T.P. en A.T. t. Hongarije).  
EHRM 11 januari 2017, 57582/08 (Hutchinson t. Verenigd Koninkrijk).

HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1325, *NJ* 2016/348, m.nt. T. Kooijmans.  
HR 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3185, *NJ* 2019/326, m. nt. P.H.P.H.M.C. Van Kempen.  
HR 6 november 2020, ECLI:NL:HR:2020:1747, *NJ* 2021/43, m.nt. N. Jörg.

Hof Den Haag 20 juli 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:1332.

Rb Den Haag 10 augustus 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:9397.  
Rb. Den Haag 4 september 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:8574  
Rb Den Haag 30 september 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:9525.

RSJ 19 mei 2015, 14/3242/GV  
RSJ 10 februari 2020, 19/5340/GV  
RSJ 31 augustus 2018, 16/1660/GV  
RSJ 13 december 2018, 18/1678/GV  
RSJ 7 februari 2019, 18/795/GV.  
RSJ 10 oktober 2019, 19/4385/GV.  
RSJ 28 september 2020, 20/7085/GV

### Beleidsdocumenten

*Kamerstukken II* 1984/85, 19 075, nr. 3.  
*Kamerstukken II* 2003/04, 28 484, nr. 34.  
*Kamerstukken II* 2020/21, 29 452, nr. 240.  
*Kamerstukken II* 2020/21, 29 279, nr. 656.  
*Kamerstukken II* 2020/21, 29 452, nr. 240, 242, 243.

Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 25 november 2016, houdende de instelling van een Adviescollege levenslanggestraften, Stcrt. 2016, 65365 (Besluit Adviescollege Levenslanggestraften)

Reglement voor de werkwijze van het Adviescollege Levenslanggestraften  
Ketenwerkproces levenslanggestraften, versie 25 februari 2020

Brief van de Nationale Ombudsman aan de Minister voor Rechtsbescherming van 10 mei 2021.  
Brief van de Minister voor Rechtsbescherming aan Forum Levenslang van 17 september 2020.

## Bijlagen

### Bijlage 1: Samenstelling begeleidingscommissie

#### Voorzitter:

- Prof. mr. J.W. Fokkens (voormalig Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden; emeritus hoogleraar straf(proces)recht VU Amsterdam)

#### Leden:

- Mr. A.M. Rikken (lid Adviescollege levenslanggestraften; rechter in de Rechtbank Overijssel)
- Drs. M. Kortweg (hoofd afdeling Boetes en Detentie, Directie Sanctietoepassing en Jeugd, ministerie van Justitie en Veiligheid)