

Vergaderjaar 2023–2024

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

33 552

Slachtofferbeleid

Nr. 849

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 april 2024

Eerder heb ik uw Kamer geïnformeerd dat er verbeteringen nodig zijn in de sinds 2017 bestaande herbeoordelingsprocedure van de levenslange gevangenisstraf en dat dit aanleiding was om te starten met de voorbereidingen van een conceptwetsvoorstel.¹ Daarbij heb ik aangekondigd te gaan werken aan een alternatieve wijze van herbeoordeling in de vorm van een rechterlijke toets. In het kader van de beleidsverkenning zijn inmiddels verschillende stappen gezet om inzicht te krijgen in wat beter kan en wat beter moet bij de herbeoordeling. Zo is er in de (na)zomer van 2023 een viertal expertsessie met ketenpartners en betrokken organisaties gehouden, waarin hen denkrichtingen zijn voorgelegd over verschillende aspecten van de herbeoordeling. Vlak voor de zomer heb ik van de Raad voor Sanctietoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) en het Adviescollege Levenslanggestraften (ACL) adviezen mogen ontvangen die zien op de fase voor de herbeoordeling.² Ook zijn er gesprekken gevoerd met ketenpartners, slachtoffers en nabestaanden³, levenslanggestraften en wetenschappers. In november jl. heb ik ook persoonlijk gesproken met verschillende slachtoffers en nabestaanden. Deze gesprekken hebben veel indruk op mij gemaakt en hebben nogmaals onderstreept hoe belastend de onzekerheid is die de huidige procedure met zich brengt en hoe belangrijk goede communicatie, informatie en ondersteuning zijn. Een aantal slachtoffers en nabestaanden heeft de behoefte geuit om ook met leden van uw Kamer in gesprek te gaan. Hierbij wil ik dit signaal nogmaals aan uw Kamer overbrengen.

¹ *Kamerstukken II 2021/22, 29 279, nr. 718.*

² Adviezen RSJ en ACL zijn te raadplegen middels <https://www.rsj.nl/documenten/publicaties/2023/07/07/advies-vormgeving-van-de-levenslange-gevangenisstraf-tot-aan-het-moment-van-de-herbeoordeling>.
<https://www.adviescollegelevenslanggestraften.nl/publicaties-en-documenten/relevante-publicaties-van/>.

³ *Kamerstukken II, 2022/23, 29 279, nr. 798.*

Uit alles wat ik heb gehoord en uit alle inbreng die ik heb ontvangen, concludeer ik dat er meer knelpunten zitten in de bestaande herbeoordelingsprocedure dan eerder voorzien. Er is daarom op meer onderdelen verbetering nodig en het vergt tijd om dit zorgvuldig uit te werken voordat er een toekomstbestendige wet- en regelgeving ligt. Het is vanwege de bredere reikwijdte van de beleidsverkenning niet haalbaar gebleken om op dit moment een conceptwetsvoorstel in consultatie te brengen. Dat betekent niet dat ik geen voortgang heb geboekt. In deze brief wil ik uw Kamer meenemen in de opbrengst van alle gesprekken die zijn gevoerd en de gedachtevorming die, door middel van het beleidskompas⁴, tot nu toe uit de voorbereiding is gevolgd. De komende periode ga ik verder met een nadere uitwerking en het in kaart brengen van de uitvoeringsconsequenties. Daarna zal dit in een wetsontwerp aan uw Kamer worden voorgelegd.

Hieronder licht ik eerst de problemen van de bestaande herbeoordelingsprocedure toe (paragraaf 1). Vervolgens geef ik aan welke uitgangspunten leidend zijn in het maken van keuzes voor de geschetste problemen (paragraaf 2). Daarna ga ik in op zes belangrijke onderdelen van een alternatieve wijze van herbeoordeling. Per onderdeel geef ik aan welke verbeteringen mogelijk zijn en welke inhoudelijke overwegingen een rol spelen bij te maken keuzes (paragraaf 3). Daarbij geldt de belangrijke kanttekening dat de uitvoeringsconsequenties op dit moment nog niet in beeld zijn gebracht. In het kader van de bespreking van de criteria voor de herbeoordeling ga ik ook in op de motie van de leden Eerdmans (JA21) en Ellian (VVD), waarin is verzocht om de mogelijkheden te onderzoeken om slachtoffers en nabestaanden een zwaarwegende stem te geven bij gratiebesluiten, en daarbij buitenlandse voorbeelden te betrekken. Naast verbeteringen via een alternatieve wijze van herbeoordeling, werk ik aan het optimaliseren van de informatievoorziening en ondersteuning voor slachtoffers en nabestaanden. Op de voortgang hiervan ga ik in aan het slot van deze brief (paragraaf 4).

1. Probleemanalyse bestaande procedure

De afgelopen jaren is op uiteenlopende momenten naar voren gekomen dat de procedure voor de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf zoals we die sinds 2017 kennen verbetering behoeft.

Spanning uitvoerende en rechterlijke macht

Door mijn ambtsvoorganger is in juni 2021⁵ aan uw Kamer te kennen gegeven dat het wenselijk is te bezien of de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf nog wel bij de Minister dient te liggen.⁶ Ook ik heb eerder aan uw Kamer toegelicht dat ik verschillende redenen zie voor een alternatieve herbeoordeling. Een belangrijke reden is gelegen in de ongewenste spanning die de huidige regeling veroorzaakt tussen de uitvoerende en de rechtsprekende macht. De spanning ontstaat doordat de beslissingen in de herbeoordelingsprocedure nu worden genomen door de uitvoerende macht. De Minister voor Rechtsbescherming beslist over het al dan niet toekennen van re-integratieactiviteiten en de Kroon beslist op voordracht van de Minister over eventuele gratieverlening, onder meer op basis van een rechterlijk advies. De levenslanggestrafte kan via een civiele procedure tegen deze beslissingen opkomen. In de praktijk leidt dit in individuele zaken tot een veelvoud aan rechterlijke procedures waarbij ook tussentijdse beslissingen worden bestreden.

⁴ Te raadplegen middels <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>.

⁵ *Kamerstukken II 2020/21*, 29 279, nr. 656.

⁶ Zie voor een beschrijving van het huidige proces de infographic in de bijlage.

Daarbij wordt de discretionaire ruimte van het bestuur en de Kroon naar mijn indruk steeds verder ingeperkt door de rechter. Het leidt bovendien tot onnodige traagheid in het proces van re-integratie en herbeoordeling en tot minder duidelijkheid richting de samenleving, de slachtoffers en nabestaanden en de levenslanggestrafte. Door de beslissing over eventuele invrijheidstelling bij de rechter te leggen, wordt deze spanning verminderd en kan tevens worden voorzien in meer procedurele waarborgen, zoals een hoorrecht en beslistermijnen. Daarnaast komt het tegemoet aan de (maatschappelijke en politieke) kritiek dat het stelsel van herbeoordeling thans een politiek karakter zou hebben.

Duur proeftijd en moment eerste herbeoordeling

Verder heb ik eerder aan uw Kamer aangegeven dat ik het onvoldoende vind dat de proeftijd bij voorwaardelijke gratieverlening nu maximaal twee jaar is, terwijl dit langer kan zijn in geval van voorwaardelijke invrijheidstelling bij tijdelijke gevangenisstraffen. Tot slot is reeds eerder aan uw Kamer gecommuniceerd dat het moment van de herbeoordeling dient te worden gezien in het licht van de maximale tijdelijke gevangenisstraf van dertig jaar en het systematisch goed aansluiten hierop.⁷

Vorbereidende fase

Naast deze eerder aangedragen punten is in de beleidsverkenning een aantal andere knelpunten naar voren gekomen. Zo draagt het huidige «voortraject» van de herbeoordeling onvoldoende bij aan het bevorderen van een geleidelijke ontwikkeling van de levenslanggestrafte vanaf het begin van de detentie. Dit blijkt onder andere uit de evaluatie van het Besluit Adviescollege levenslanggestraften door de Erasmus Universiteit Rotterdam⁸ en uit de daaropvolgende adviezen van de RSJ en het ACL over de wijze waarop de levenslange gevangenisstraf voorafgaand aan de herbeoordeling dient te worden vormgegeven.

Onduidelijkheid criterium en onvoorspelbaarheid procedure

Een ander punt dat verbetering en verduidelijking behoeft, zoals ook terugkomt in de adviezen van de RSJ en het ACL, is het vierde criterium waaraan het ACL toetst bij zijn adviezen over het al dan niet verlenen van re-integratieactiviteiten. Het gaat om het criterium van de «impact op slachtoffers en nabestaanden en in de sleutel daarvan de vergelding». Ik kom daar in paragraaf 3 uitgebreid op terug. Tot slot is uit de gesprekken die zijn gevoerd met slachtoffers en nabestaanden, levenslanggestraften en wetenschappers gebleken dat de huidige procedure voor alle betrokkenen onvoldoende duidelijkheid biedt. Zoals ik aan uw Kamer heb toegelicht in mijn brief van juni 2023, is ook gebleken dat de huidige procedure vanwege de (potentieel aanhoudende) onvoorspelbaarheid belastend is voor slachtoffers en nabestaanden.

2. Uitgangspunten

Bij de oplossingsrichtingen die tot op heden zijn geïnventariseerd voor de geschetste problemen in de huidige procedure is het uitgangspunt, als gezegd, dat de beslissing over invrijheidstelling wordt genomen in een rechterlijke procedure. Daarnaast zouden mijns inziens de volgende uitgangspunten leidend moeten zijn bij te maken keuzes:

- Er dient een reëel perspectief op vrijlating te zijn conform artikel 3 EVRM (verbod op onmenselijke bestraffing) en de bijbehorende

⁷ Kamerstukken II 2021/22, 29 279, nr. 718.

⁸ Kamerstukken II, 2022/23, 29 279, nr. 768.

rechtspraak van het EHRM. Om deze reden vindt op enig moment een herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf plaats die nadien periodiek kan worden herhaald.

- De herbeoordeling en de aanloop daarnaartoe moeten goed aansluiten bij bestaande wettelijke uitgangspunten. Zo moet de levenslange gevangenisstraf als zwaarste straf systematisch in een goede verhouding blijven staan tot de maximale tijdelijke gevangenisstraf.
- De betrokkenheid van de rechter moet zich goed verhouden tot de verantwoordelijkheid van de Minister voor Rechtsbescherming voor de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen.
- In de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf dient een balans te zijn tussen de belangen van de levenslanggestrafte, van de slachtoffers en nabestaanden en van de samenleving.
- De herbeoordelingsprocedure moet zorgvuldig en transparant zijn, met voor alle betrokkenen heldere toetsingscriteria. Er dient zoveel als mogelijk voorafgaand aan de herbeoordeling duidelijkheid te worden geboden over de procedure.
- Invrijheidsstelling (al dan niet onder voorwaarden) kan alleen plaatsvinden als dat verantwoord wordt geacht en is voldaan aan alle eisen, en nadat een stapsgewijze voorbereiding heeft plaatsgevonden. De herbeoordeling biedt dus geen garantie op vrijlating. Dit kan betekenen dat er levenslanggestrafte zullen zijn waarbij invrijheidsstelling nooit zal plaatsvinden, bijvoorbeeld omdat zij altijd gevaarlijk blijven.
- Slachtoffers en nabestaanden worden desgewenst geïnformeerd over beslissingen in de procedure, en worden geraadpleegd over hun beschermingsbehoefte bij eventuele vrijheden van de levenslanggestrafte.

3. Oplossingsrichtingen

Voordat er keuzes gemaakt worden met het oog op het wetsvoorstel, is het van belang de verschillende opties in kaart te brengen en de uitvoeringsconsequenties daarvan te onderzoeken. Hieronder worden de verschillende, inhoudelijke opties die gedurende de gesprekken met eerdergenoemde partijen in beeld zijn gekomen samengevat.

3.1 Moment eerste herbeoordeling

Sinds 1 juli 2023 vindt de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf plaats na 28 jaar detentie. Om beter tot uitdrukking te brengen dat de levenslange gevangenisstraf de zwaarst mogelijke straf is, kan ervoor worden gekozen de eerste herbeoordeling te laten plaatsvinden na 30 jaar detentie. Daarmee wordt in alle gevallen voorkomen dat een levenslanggestrafte eerder zou kunnen vrijkomen dan een langst tijdelijke gestrafte die niet in aanmerking komt voor voorwaardelijke invrijheidstelling. Met een herbeoordeling na 30 jaar detentie zou Nederland wel afwijken van andere landen in de Raad van Europa (enkel Estland en Italië herbeoordelen na respectievelijk 30 en 26 jaar). Ook binnen het Koninkrijk zou Nederland dan een afwijkende positie innemen (op Aruba, Curaçao en Sint Maarten vindt de herbeoordeling plaats na 25 of 20 jaar detentie).

3.2 Periodieke herbeoordeling op vaste momenten

In de bestaande procedure geeft het ACL een eerste advies over mogelijke re-integratieactiviteiten van een levenslanggestrafte na 25 jaar detentie. Daarna volgen eventueel periodiek vervolgadvisen. Voor deze vervolgadvisen bestaan geen vaste termijnen, maar in de praktijk blijkt dit ongeveer elke twee jaar te zijn. Verder vindt de ambtshalve gratieprocedure op een vast moment plaats (na 28 jaar detentie). Daarnaast heeft

de levenslanggestrafte de mogelijkheid om – net als alle andere veroordeelden – zelf een gratieverzoek in te dienen. Het indienen van een gratieverzoek kan op elk moment, mits een jaar is verstreken sinds de beslissing op een eventueel eerder gratieverzoek. In theorie kan een gratieverzoek ook worden ingediend voorafgaand aan de ambtshalve herbeoordeling, wat de procedure met name voor slachtoffers en nabestaanden onzeker en onvoorspelbaar maakt. In gesprekken hebben sommigen van hen aangegeven hoe belastend het is om op onvoorspelbare momenten herhaaldelijk te kunnen worden geconfronteerd met beslissingen.

Met een andere regeling voor de herbeoordeling is verbetering mogelijk door een periodieke herbeoordeling op vaste momenten te laten plaatsvinden. Zo wordt meer duidelijkheid gegeven aan alle betrokkenen, en wordt de voorspelbaarheid vergroot en de procedure overzichtelijker. Een termijn van in beginsel drie jaar lijkt hierbij voor de meeste zaken passend, nu deze termijn enerzijds voldoende ruimte biedt om daadwerkelijk verdere stappen te zetten in de re-integratiefase (bij een eerdere afwijzende herbeoordeling) en anderzijds voldoende daadwerkelijk perspectief kan bieden. In uitzonderlijke gevallen zou de rechter de mogelijkheid moeten hebben om van de vaste termijn van drie jaar af te wijken.

Volgens de rechtspraak van het EHRM kan de periodieke herbeoordeling ambtshalve plaatsvinden of op verzoek van de veroordeelde. Een periodieke toets kan daarmee ook zo worden vormgegeven dat deze alleen kan plaatsvinden op basis van een door de levenslanggestrafte ingediend verzoek dat hij (uitsluitend) op vaste momenten kan indienen. Een herbeoordeling bij de rechter inrichten als verzoekprocedure komt tegemoet aan de kritiek dat de overheid teveel zou faciliteren en zou het aan de levenslanggestrafte zelf laten om te bepalen of hij het opportuun acht om op dat moment een verzoek in te dienen. Daartegenover staat dat een verzoekschriftprocedure nieuwe onvoorspelbaarheid met zich brengt. Een te overwegen variant is daarom om de eerste herbeoordeling wel van rechtswege te laten plaatsvinden en eventuele vervolgoetsen alleen op verzoek van de veroordeelde. Een reden hiervoor is dat een eerste herbeoordeling op verzoek vermoedelijk complex is voor de uitvoering, vanwege de benodigde voorbereiding(stijd). Voor de planning van belangrijke voorbereidingshandelingen – zoals de observatieperiode in het Pieter Baan Centrum en het slachtoffer- en nabestaandenonderzoek – is het vermoedelijk complicerend als onzeker is of de levenslanggestrafte een verzoek zal indienen.

Als wordt overgegaan op een systeem van herbeoordeling bij de rechter is het niet aangewezen dat levenslanggestraften daarnaast nog een verzoek tot gratie kunnen indienen om dezelfde materie te laten toetsen binnen de kaders van de Gratiewet. De Gratiewet dient dan ook zodanig te worden gewijzigd dat een levenslanggestrafte alleen nog een gratieverzoek kan indienen op basis van andere omstandigheden dan die worden getoetst bij de rechterlijke herbeoordeling. Denk bijvoorbeeld aan humanitaire gronden die zich tussentijds kunnen voordoen (zoals ernstige ziekte).

3.3. Voorbereidende fase zonder scherp onderscheid resocialisatie en re-integratie, behalve bij verlof

In de huidige procedure wordt onderscheid gemaakt tussen de eerste detentieperiode waarin alleen resocialisatieactiviteiten worden aangeboden, en een mogelijke re-integratiefase (waaronder verlof) waarover na 25 jaar detentie door de Minister wordt beslist op basis van het advies van

het ACL. De RSJ en het ACL geven in hun adviezen aan dat het scherpe onderscheid dat hiermee wordt gemaakt tussen resocialisatie en re-integratie onwenselijk is.⁹ Een afzonderlijke re-integratiebeslissing impliceert dat er een scherp onderscheid is tussen re-integratieactiviteiten en andere (zogenoemde resocialisatie)activiteiten, terwijl dat onderscheid in de praktijk niet goed te maken is. Activiteiten zoals een opleiding zijn ook in het kader van zingeving mogelijk, zonder dat een levenslanggestrafte is toegelaten tot de re-integratiefase (zoals ik eerder aan uw Kamer heb laten weten).¹⁰ Bij verlof (humanitair verlof daargelaten) is het wel duidelijk: dit kan alleen gericht zijn op de re-integratie van de levenslanggestrafte. Ook lijkt het huidige onderscheid tussen resocialisatie- en re-integratieactiviteiten een stapsgewijze opbouw van activiteiten die kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van de levenslanggestrafte te hinderen, ook voordat sprake is van toelating tot een re-integratiefase. Daarnaast is het nu verwarrend dat in sommige gevallen vrij kort na een beslissing tot toelating tot de re-integratiefase een apart verlofbesluit volgt. Dat leidt tot onduidelijkheid en geeft voor slachtoffers en nabestaanden de belasting van twee kort op elkaar volgende informatie-momenten.

Het meest wezenlijke onderdeel van de re-integratiefase als zodanig, en ook het meest van belang voor slachtoffers en nabestaanden, is het verlof. Om de genoemde bezwaren te ondervangen kan in een alternatieve regeling het besluit over het starten met de re-integratiefase worden vervangen door een besluit over het wel of niet starten met (in eerste instantie begeleid) verlof. Om zoveel mogelijk duidelijkheid te bieden, kan in de regeling worden opgenomen dat het besluit over verlof op vaste momenten plaatsvindt. Het eerste verlofbesluit volgt dan bijvoorbeeld drie jaar voor de eerste herbeoordeling (momenteel het moment van besluit over toelaten re-integratiefase). Door het besluit te richten op het verlof vindt er niet langer een expliciete, afzonderlijke beslissing plaats over toelating tot de re-integratiefase.

Een vraagpunt is wie de verlofbeslissing zou moeten nemen. Hiervoor zie ik nu twee mogelijkheden. Bij zowel tijdelijk gestraften als tbs-gestelden is het besluit omtrent het verlenen van verlof belegd bij DJI. Dit is ook een mogelijkheid bij verlof van levenslanggestraften. In dat geval zou DJI een besluit nemen op basis van een advies van een onafhankelijk college, vergelijkbaar met het Adviescollege verloftoetsing bij tbs (AVT). Een andere mogelijkheid is om de beslissing over het verlof bij de rechter te beleggen. Beslist de rechter positief over verlof, dan zou het uiteindelijke daadwerkelijke verlofplan moeten worden opgesteld door DJI. Een voordeel van een rechterlijke procedure is onder meer dat (de schijn van) een politiek gekleurde beslissing wordt voorkomen. Wetssystematisch ligt dit echter niet voor de hand, omdat verlof uitdrukkelijk deel uitmaakt van de tenuitvoerlegging waarvoor de Minister voor Rechtsbescherming wettelijk verantwoordelijkheid draagt.

3.4. Helderheid in meewegen belangen slachtoffers en nabestaanden bij herbeoordeling

De belangen van slachtoffers en nabestaanden dienen op een zorgvuldige manier te worden meegenomen en meegewogen in de procedure van herbeoordeling. Het huidige vierde criterium voor de herbeoordeling luidt de «impact op slachtoffers en nabestaanden en in de sleutel daarvan de

⁹ RSJ, *Advies vormgeving van de levenslange gevangenisstraf tot aan het moment van de herbeoordeling* d.d. 23 juni 2023, p. 3–4.

¹⁰ *Kamerstukken II 2022/23*, 29 279, nr. 768.

vergelding». ¹¹ Daarnaast wegen het recidiverisico, de delictgevaarlijkheid en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte in detentie een rol bij de herbeoordeling. In mijn brief van juni 2023 aan uw Kamer heb ik aangegeven dat ik ten aanzien van het vierde criterium reden zag om dit nader te overdenken, en dat ik nog in afwachting was van adviezen van het ACL en de RSJ. ¹² Deze adviezen heb ik inmiddels ontvangen en licht ik hieronder toe. Daarbij betrek ik ook de motie van de leden Ellian (VVD) en Eerdmans (JA21) waarin is verzocht de mogelijkheden te onderzoeken om slachtoffers en nabestaanden een zwaarwegende stem te geven bij het gratiebesluit en daarbij buitenlandse voorbeelden te betrekken. ¹³

Op basis van wat slachtoffers en nabestaanden hebben verteld over de belasting van de huidige procedure, de adviezen van het ACL en de RSJ en een internationale verkenning, kom ik tot de conclusie dat er belangrijke aanknopingspunten zijn om het huidige criterium aan te passen. Een zwaarwegende stem voor slachtoffers en nabestaanden ligt daarbij niet voor de hand. Dit licht ik hieronder nader toe.

In 2017 is in de regelgeving (het Besluit ACL) geborgd dat in de procedure oog moet zijn voor de slachtoffers en nabestaanden, en dat beslissingen met inachtneming van hun belangen worden genomen. In de gesprekken met slachtoffers en nabestaanden is echter naar voren gekomen dat het voor hen nu onduidelijk is hoe hun belangen en eventuele toelichting bij het ACL meewegen bij de beoordeling. Daarbij komt dat zowel het ACL als de RSJ adviseren om het huidige criterium aan te passen. Zij wijzen er in hun adviezen op dat de opvattingen van slachtoffers en nabestaanden over het toekennen van vrijheden aan de levenslanggestrafte verschillen per individu, en daarmee subjectief zijn. ¹⁴ Dat maakt het juridisch bezwaarlijk om deze opvattingen te laten meewegen, omdat uit de rechtspraak van het EHRM volgt dat de criteria voor de herbeoordeling objectief, vooraf vastgesteld en voldoende specifiek en precies moeten zijn. ¹⁵ Het juridische bezwaar van een zwaarwegende stem komt het meest duidelijk naar voren in de situatie waarin het risico ten aanzien van de levenslanggestrafte als laag wordt ingeschat en hij zich zodanig heeft ontwikkeld dat vrijheden aangewezen zijn. Het botst met het EVRM als de opvattingen van slachtoffers en nabestaanden vrijheden van de levenslanggestrafte dan – potentieel tot in de lengte der dagen – kunnen blokkeren. ¹⁶ Dit zou ook verwachtingen wekken bij slachtoffers en nabestaanden die binnen de kaders van het EVRM niet kunnen worden waargemaakt. Bovendien zou dit erop kunnen neerkomen dat slachtoffers en nabestaanden zich gedwongen voelen een verklaring af te leggen, omdat deze bepalend kan zijn voor het besluit. Ook uit de inbreng van enkele wetenschappers komt naar voren dat het huidige criterium en een zwaarwegende stem van slachtoffers en nabestaanden op deze bezwaren stuit. Zij geven aan dat het huidige criterium de onjuiste verwachting wekt dat slachtoffers en nabestaanden inspraak hebben bij de beslissing, in plaats van dat hun belangen daarbij worden meegewogen. Zij benadrukken ook het belang van duidelijkheid voor slachtoffers en nabestaanden.

¹¹ De vier criteria voor toelating tot de re-integratiefase zijn opgenomen in het Besluit ACL en spelen ook een rol in een gratieprocedure van een levenslanggestrafte.

¹² Kamerstukken II 2022/23, 29 279 en 33 552, nr. 798.

¹³ Kamerstukken II 2022/23, 24 587, nr. 871.

¹⁴ ACL, *Advies inzake de vormgeving van de levenslange gevangenisstraf tot aan de herbeoordeling* d.d. 29 juni 2023, p. 17–18; RSJ, *Advies vormgeving van de levenslange gevangenisstraf tot aan het moment van de herbeoordeling* d.d. 23 juni 2023, p. 17.

¹⁵ EHRM 26 april 2016, nr. 10511/10 (*Murray tegen Nederland*), § 99–100, EHRM 17 januari 2017, nr. 57592/08 (*Hutchinson tegen Verenigd Koninkrijk*), § 59–64.

¹⁶ Zie over dit punt ook het advies van het ACL d.d. 29 juni 2023, *Advies inzake de vormgeving van de levenslange gevangenisstraf tot aan de herbeoordeling*, p. 18.

Bij een verkenning van regelingen in een aantal andere landen die lid zijn van de Raad van Europa, zijn geen voorbeelden gevonden van stelsels waarin slachtoffers en nabestaanden beslissende inspraak dan wel een zwaarwegende stem hebben bij de herbeoordeling en gratie. In verschillende stelsels hebben slachtoffers en nabestaanden überhaupt geen mogelijkheid om een verklaring te geven over het al dan niet vrijkomen van de levenslanggestrafte.¹⁷ In België wordt het slachtoffer alleen gehoord over de bijzondere voorwaarden die in zijn belang kunnen worden gesteld.¹⁸ In Engeland en Wales kan het slachtoffer een «victim personal impact statement» afleggen, maar kan de verklaring niet zien op de vraag óf de veroordeelde voorwaardelijk in vrijheid gesteld zou moeten worden. Voor die beslissing is de inschatting van de risico's beslissend. Wat hierbij opvalt, is de duidelijke toelichting voor slachtoffers en nabestaanden over hoe hun verklaring wel en niet wordt gebruikt door het Parole Board.¹⁹ In Ierland kunnen slachtoffers en nabestaanden sinds 2019 een verklaring geven bij het Parole Board, zonder dat hierbij inhoudelijke beperkingen gelden. Deze verklaring weegt in samenhang met twaalf andere criteria mee voor de beslissing. In de literatuur is gewezen op de moeilijkheden die hiermee ontstaan. Zo is het zeer de vraag hoe moet worden omgegaan met de situatie waarin een veroordeelde aan alle andere criteria voldoet, maar het slachtoffer sterke bezwaren uit tegen vrijlating. Daarnaast wordt gewezen op het risico dat onrealistische verwachtingen worden gewekt over de impact van de verklaringen van slachtoffers op de beslissing.²⁰

Met inachtneming van het bovenstaande meen ik dat slachtoffers en nabestaanden ook in de huidige regeling bij de start van de procedure van het ACL een adequate uitleg moeten krijgen over de criteria. Er moet worden toegelicht dat het standpunt van slachtoffers en nabestaanden niet doorslaggevend is bij de beslissing óf er vrijheden worden toegekend. Op die manier komt er ook geen druk op hen te liggen om een verklaring af te leggen. Als het risico als laag wordt ingeschat en de levenslanggestrafte zich goed heeft ontwikkeld, kan hij worden toegelaten tot de re-integratiefase ook als slachtoffers en nabestaanden dat niet willen. Ten aanzien van het wetsvoorstel kan dit expliciet worden toegelicht. De herbeoordeling vindt plaats op basis van een geobjectiverde weging. In een nieuwe, wettelijke regeling kan dit tot uitdrukking komen door de formulering van het vierde criterium te wijzigen van «de impact op» naar «de belangen van» slachtoffers en nabestaanden. Dit sluit ook aan bij het algemene wettelijke uitgangspunt dat bij beslissingen in de tenuitvoerlegging rekening wordt gehouden met alle belangen, waaronder de belangen van slachtoffers en nabestaanden (artikel 6:1:3 Sv).

Daarnaast moet in de toelichting op de nieuwe regeling duidelijk worden beschreven op welke manieren de belangen van slachtoffers en nabestaanden wel meewegen. Met het oog op hun bescherming is dat bij eventuele vrijheden van de levenslanggestrafte. Als slachtoffers en nabestaanden dat wensen kunnen contact-, gebieds- en mediaverboden worden gesteld, zoals die ook bij verlopen van tijdelijke gestraften aan de

¹⁷ Zie bijv. D. Schartmueller, «How Long is Life? Comparing the Processes of Release for Life-Imprisoned Offenders in Denmark, Finland, and Sweden», *European Journal Criminal Policy Research* (2019) 25, p. 391–408.

¹⁸ Wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten (WERV), art. 36 § 4.

¹⁹ Zie <https://www.gov.uk/make-a-statement-to-the-parole-board> en Our Commitment to Victims of Crime - GOV.UK (www.gov.uk).

²⁰ D. Griffin, «Life Imprisonment and the Parole Act 2019: Assessing the Potential Impact on Parole Decision-Making» *Irish Judicial Studies Journal* 2020, volume 4 (1), p. 38.

orde kunnen zijn. Zo kan een confrontatie met de veroordeelde worden voorkomen. Slachtoffers en nabestaanden zouden wanneer de beslissing over invrijheidsstelling bij de rechter komt te liggen, daar ook een toelichting op hun beschermingsbehoefte kunnen geven.

Verder benadrukt dat de belangen van slachtoffers en nabestaanden ook een rol kunnen spelen bij de beoordeling van de drie andere criteria, ook binnen het huidige stelsel. Zo kan bij de beoordeling van het gedrag en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte meespelen dat hij ongewenst contact heeft gezocht met slachtoffers en nabestaanden. Ook kan relevant zijn of de levenslanggestrafte er blijk van geeft dat hij inzicht heeft in het leed dat hij heeft veroorzaakt. Verder kan bij de beoordeling van risico's specifiek worden gekeken naar de veiligheid van de slachtoffers en nabestaanden, als onderdeel van de veiligheid van de samenleving. Om te borgen dat zulke aspecten worden betrokken bij de beoordeling van de criteria, zou ook dit expliciet moeten terugkomen in de toelichting op de nieuwe regeling.

3.5. Duur proeftijd

In de huidige wettelijke regeling kunnen gedurende maximaal twee jaar voorwaarden worden gesteld waaraan de levenslanggestrafte zich na een eventuele gratieverlening moet houden. Verlenging van deze proeftijd is niet mogelijk, terwijl dit bij voorwaardelijke invrijheidstelling bij tijdelijke gevangenisstraffen wel het geval kan zijn.

Ik heb eerder aan uw Kamer aangegeven dat ik een periode van twee jaar waarin voorwaarden gelden te kort vind. Er zijn gegronde redenen voor een langere maximale duur van de proeftijd waarin voorwaarden gelden. Met een langere proeftijd kan de bescherming van slachtoffers en nabestaanden worden versterkt. Daarnaast kan hiermee tot uitdrukking worden gebracht dat de levenslange gevangenisstraf de zwaarste straf is die wij in Nederland kennen. Een langere duur van de proeftijd lijkt ook meer in lijn te zijn met regelingen in andere landen die lid zijn van de Raad van Europa. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een periode van ten minste vijf jaar, met de mogelijkheid van verlenging.

Denkbaar is dat in de fase direct na invrijheidstelling strengere voorwaarden gelden om toezicht te houden op de levenslanggestrafte. Als dat goed gaat, kan dit toezicht geleidelijk worden afgebouwd. Contact- en gebiedsverboden ter bescherming van de slachtoffers en nabestaanden zouden altijd voor de maximale duur van de proeftijd moeten gelden.

3.6. Gevolgen niet-naleven

Indien een levenslanggestrafte zich gedurende de proeftijd niet houdt aan de gestelde voorwaarden, kan de verleende gratie nu middels koninklijk besluit worden herroepen. Bij een rechterlijke herbeoordeling ligt het voor de hand op dit punt aansluiting te zoeken bij de systematiek van een voorwaardelijk niet tenuitvoergelegde straf of maatregel en de vordering tot tenuitvoerlegging. Dat betekent dat in geval van een schending van voorwaarden de officier van justitie bij de rechtbank kan vorderen dat de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf wordt hervat. De veroordeelde zal in dat geval weer terugvallen in het systeem van periodieke herbeoordeling.

Het vervolg

Ik heb hierboven de oplossingsrichtingen geschetst die ik op basis van al de gesprekken met de verschillende partijen heb geïnventariseerd. Voordat deze in een wetsontwerp kunnen landen, zal ik de komende periode om in gezamenlijkheid met de betrokken ketenpartners de opties nader uit te werken en de uitvoeringsconsequenties daarvan in kaart brengen. Een aantal verbeteringen voor slachtoffers en nabestaanden kan ik realiseren binnen het huidige wettelijk kader. Ik ga daar in de volgende paragraaf op in.

5. Stand van zaken overige verbeteringen voor slachtoffers en nabestaanden

Naast de wijziging van het wettelijk kader die nodig is om de procedure van herbeoordeling minder belastend te maken, hebben slachtoffers en nabestaanden een aantal andere verbeterpunten aangegeven, zoals ook uiteengezet in mijn brief van juni 2023. Ik vind het daarom van belang dat wordt ingezet op toegankelijke informatievoorziening over de procedure, duidelijke communicatie met slachtoffers en nabestaanden en ondersteuning waar dat nodig is.

Vast informatie- en contactpunt

Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) zal namens mij een belangrijke rol gaan vervullen in het informeren van slachtoffers en nabestaanden en de communicatie met hen. Het CJIB zal het vaste aanspreekpunt worden, de communicatie met hen verzorgen en voor slachtoffers en nabestaanden bereikbaar zijn voor vragen. Het CJIB onderzoekt samen met Slachtofferhulp Nederland en met slachtoffer en nabestaanden, onder andere in overleg met de Federatie Nabestaanden Geweldslachtoffers, welke informatiebehoefte er is en hoe hieraan tegemoet kan worden gekomen. Ik zal uw Kamer in de Voortgangsbrieven Slachtofferbeleid informeren over welke stappen zijn gezet om deze rol namens mij in te vullen.

Uitleg en ondersteuning bij procedure herbeoordeling

Slachtoffers en nabestaanden hebben de behoefte geuit dat besluiten in de herbeoordelingsprocedure voor hen nader worden gemotiveerd. Ik zal gelet daarop in mijn besluiten een toelichting geven op de weging en concrete invulling van de vier criteria in dat individuele geval. Dit geeft slachtoffers en nabestaanden een beter beeld van de actuele situatie van de levenslanggestrafte. Hierbij moet ik uiteraard de privacy van de veroordeelde goed in ogenschouw houden. Het ACL heeft me daarnaast laten weten dat slachtoffers en nabestaanden desgewenst een schriftelijke bevestiging van de hoorzitting kunnen ontvangen, met inbegrip van een korte en zakelijke weergave van hetgeen is besproken. Dit is opgenomen in het Reglement van het ACL.

Om te zorgen voor een onafhankelijke ondersteuning voor slachtoffers en nabestaanden tijdens de procedure van de herbeoordeling heb ik daarnaast contact gezocht met de Raad voor Rechtsbijstand (hierna: de Raad). Op dit moment beslaat de bijstand van een slachtofferadvocaat waarvoor de Raad een toevoeging kan afgeven nog niet de gratieprocedure. Wel heeft de Raad aangegeven begunstigend beleid te voeren ten aanzien van rechtsbijstand voor slachtoffers en nabestaanden van levenslanggestraften tijdens de hoorzitting bij het ACL. Ik voer overleg met de Raad over de mogelijkheden voor gesubsidieerde rechtsbijstand in de hele tenuitvoerleggingsfase, waaronder bij gratieprocedures. Bijstand

door een slachtofferadvocaat kan er onder andere aan bijdragen dat slachtoffers en nabestaanden beter in staat worden gesteld hun beschermingsbehoeften naar voren te brengen.

Informereren over gratieverzoeken en van andere nabestaanden van eerdere delicten

Zoals toegezegd in mijn brief van juni 2023 ben ik aan het onderzoeken of slachtoffers en nabestaanden die dat wensen ook geïnformeerd kunnen worden over het indienen van een gratieverzoek door de veroordeelde. Ik ben hier nog mee bezig. Ook heb ik uw Kamer aangegeven dat ik mij buig over de vraag of slachtoffers en nabestaanden van eventuele andere delicten (waarvoor op een eerder moment een andere straf is opgelegd en tenuitvoergelegd) zouden moet worden benaderd en geïnformeerd in het kader van de tenuitvoerlegging van een opgelegde levenslange gevangenisstraf.²¹ Dit doe ik in het licht van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Ik zal uw Kamer over de uitkomsten van beide punten informeren via de Voortgangsbrieven Slachtofferbeleid.

Bewustwording gevolgen media-aandacht

In mijn brief van juni 2023 heb ik genoemd dat slachtoffers en nabestaanden hebben aangegeven dat het belastend voor hen is dat zij (nog steeds) worden benaderd door de media. In mijn gesprek met hen afgelopen november hebben zij ook aangegeven dat berichtgeving in de media over de levenslanggestrafte telkens een confrontatie oplevert.

In het geval een levenslanggestrafte vanuit detentie een verzoek doet tot contact met de media, volgt uit artikel 2, tweede lid, en artikel 40 van de Penitentiaire beginselenwet dat met hun belangen rekening moet worden gehouden bij de beslissing om hier wel of geen toestemming voor te verlenen. Slachtoffers en nabestaanden kunnen in dit licht worden benaderd om hun zienswijze te geven. Dit proces wordt in de toekomst gestroomlijnd in het kader van de taak die het CJIB gaat vervullen bij het informeren en raadplegen. Zoals ik in mijn brief van 3 november 2022²² heb laten weten, voert het Fonds Slachtofferhulp een (vervolg)traject uit, waarin zij de bewustwording bij de media over de impact van berichtgeving op slachtoffers wil verstevigen en borgen. Een van de resultaten van dit traject is de website «Slachtoffers in de Media», die in november 2023 door het Fonds Slachtofferhulp en de Hogeschool Utrecht is gelanceerd. De website biedt mediaprofessionals zeven handreikingen voor het omgaan met slachtofferschap in de media.²³ Deze handreikingen zijn ontstaan vanuit dilemma's uit de beroepspraktijk. Daarnaast heeft in januari 2024 een reflectiebijeenkomst plaatsgevonden met journalisten en slachtoffers waarbij is teruggekeken op de eerste periode van het initiatief en de handreikingen zijn besproken. Het gehele traject van het Fonds loopt nog tot eind 2025. Hiermee krijgt de ingezette lijn van bewustwording een stevige verankering in het handelen en denken van journalisten.

Tot slot

Bij een alternatieve herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf is het van belang dat rekening wordt gehouden met zowel de belangen van de slachtoffers en nabestaanden, de levenslanggestraften en de samen-

²¹ *Aanhangsel Handelingen II 2022/23*, nr. 3451.

²² *Kamerstukken II 2022–2023 33 552*, nr. 103.

²³ www.slachtoffersindemedia.nl.

leving. De komende periode blijf ik hier aan werken. Ik verwacht uw Kamer na de zomer van 2024 over de voortgang van het wetsvoorstel te kunnen informeren.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind