



Raad voor
Strafrechtstoepassing
en Jeugdbescherming

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Minister voor Rechtsbescherming F.M. Weerwind
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

| | | | |
|--------|---------------|-------------|---------|
| Datum | 23 juni 2023 | Uw kenmerk | 4479439 |
| E-mail | advies@rsj.nl | Ons kenmerk | 4550536 |

Onderwerp Advies vormgeving van de levenslange gevangenisstraf tot aan het moment van de herbeoordeling

Geachte heer Weerwind,

In uw adviesaanvraag van 27 maart 2023 verzocht u de RSJ te adviseren over de vormgeving van de levenslange gevangenisstraf tot aan het moment van de herbeoordeling, aan de hand van vier voorgelegde adviesvragen. Met dit advies gaat de Afdeling advisering van de RSJ (hierna: de RSJ) in op de gestelde vragen.¹

Inleiding en context

Deze adviesaanvraag vloeit voort uit ontwikkelingen die vorig jaar in gang zijn gezet. In een gecombineerde beleidsreactie op de evaluatie van het Besluit Adviescollege Levenslanggestraften en het RSJ-advies *Levenslang herzien* kondigde u beleid en wetgeving aan ten aanzien van wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf.²

Eén van die aangekondigde wijzigingen betreft een wetsvoorstel waarin de mogelijkheid van voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) voor levenslanggestraften wordt opgenomen, ter vervanging van de bestaande herbeoordelingsprocedure waarbij de minister na 27 jaar detentie beslist over mogelijke gratie. In de beoogde rechterlijke

¹ Ter voorbereiding van dit advies is gesproken met enkele deskundigen uit het veld: Mr. Y.A.J.M. (Yvo) van Kujck, voormalig senior raadsheer, gerechtshof Arnhem-Leeuwarden; Drs. M. (Marianne) Vos, vestigingsdirecteur PI Heerhugowaard; D.G. (Dirk) Stubbe plv. vestigingsdirecteur PI Heerhugowaard; Prof. mr. P.A.M. (Paul) Mevis, hoogleraar straf(proces)recht, Erasmus Universiteit Rotterdam; twee medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen.

² Beleidsreactie d.d. 8 juni 2022: *Kamerstukken II 2021-2022*, 29 279, nr. 718.

herbeoordelingsprocedure kan de rechter beslissen tot v.i. indien een onvoorwaardelijke tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf geen redelijk strafrechtelijk doel meer dient. Over dat wetsvoorstel wordt de RSJ begin volgend jaar geconsulteerd. Tegelijkertijd worden verbeteringen voorbereid met betrekking tot de detentiesituatie en de re-integratie van levenslanggestraften.

In het licht van deze ontwikkelingen vraagt de minister de RSJ nu te adviseren over de vormgeving van de levenslange gevangenisstraf tot het moment van herbeoordeling (voorgenomen in de vorm van v.i.) en daarbij aandacht te besteden aan de vier volgende adviesvragen:

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

De RSJ waardeert het dat de minister werkt aan verbeteringen in het verlengde van genoemd Evaluatiebesluit en RSJ-advies, en bij die uitwerking zowel de RSJ als het ACL consulteert. De adviesvragen worden hieronder in afzonderlijke hoofdstukken beantwoord.

Daaraan voorafgaand maakt de RSJ twee algemene opmerkingen. Deze betreffen de mogelijkheid tot herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf en de re-integratiefase als afzonderlijke fase.

Herbeoordelingsprocedure geeft zicht op mogelijke voorwaardelijke invrijheidstelling

De RSJ realiseert zich dat de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf en perspectief op een mogelijke voorwaardelijke invrijheidstelling een beladen thema is in de politiek, media en samenleving, en in het bijzonder voor de slachtoffers en nabestaanden. De RSJ wil dan ook benadrukken dat het bieden van perspectief, zoals volgt uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en de Hoge Raad, geen garantie betekent dat een levenslanggestrafte op termijn voorwaardelijk in vrijheid wordt gesteld. Daarvan kan pas sprake zijn als met voortzetting van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf geen redelijk strafrechtelijk doel meer is gediend. Wanneer bijvoorbeeld de levenslanggestrafte ook na lange detentie een veiligheidsrisico vormt, zal voorwaardelijke invrijheidstelling niet (en voor sommigen wellicht nooit) aan de orde zijn.

Dat geldt ook voor de beslissing of een levenslanggestrafte kan worden toegelaten tot de re-integratiefase, om zich te kunnen voorbereiden op de herbeoordeling. Ook die



beslissing is geen formaliteit maar een procedure die is omgeven met waarborgen en een uitgebreide toetsing.

Het belang van die re-integratiefase is groot: na een langdurig verblijf in detentie is de samenleving aanzienlijk veranderd en heeft een gedetineerde een lange periode nodig om daaraan te kunnen wennen. Een tijdige start met een geleidelijke overgang en met toenemende vrijheden kan bijdragen aan een goede terugkeer in de samenleving.

Gedurende de hele detentie van levenslanggestraften is maatwerk vereist. Dat betreft zowel het gedrag en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte als het benodigde niveau van beveiliging. Zo is bijvoorbeeld niet iedere levenslanggestrafte even gevaarlijk. Want hoewel een levenslange gevangenisstraf alleen wordt opgelegd bij zeer ernstige delicten met grote impact, wil dat niet zeggen dat iedere levenslanggestrafte voor altijd een gevaar is voor de samenleving.

Opmerking met betrekking tot de re-integratiefase

De eerste drie adviesvragen gaan uit van een onderscheid tussen resocialisatie en een afzonderlijke re-integratiefase waarin de terugkeer in de samenleving concreet wordt voorbereid. Alvorens in te gaan op de gestelde vragen, plaatst de RSJ enkele kanttekeningen bij dit onderscheid.

Van resocialisatie en re-integratie bestaat geen heldere definitie en de termen worden niet eenduidig gebruikt. Zo kent de Penitentiaire beginselenwet alleen een resocialisatie doelstelling: het fundamentele uitgangspunt dat de hele detentie moet zijn gericht op voorbereiding op terugkeer in de samenleving.³ In de lagere regelgeving daarentegen bestaat het onderscheid wel, en zijn specifieke activiteiten voor levenslanggestraften gekoppeld aan de re-integratiefase.⁴

Bovendien bemoeilijkt een strikte scheiding tussen de twee fasen een geleidelijke opbouw van resocialisatieactiviteiten, die idealiter geleidelijk verloopt.

Desalniettemin onderkent de RSJ dat voor levenslanggestraften bepaalde vrijheden zoals verlof niet aan de orde zijn in de eerste periode van de detentie. Het is dan ook begrijpelijk om deze vooral te koppelen aan de re-integratiefase, waarin de levenslanggestrafte zich concreet en gericht kan voorbereiden op de herbeoordeling. In die fase kunnen vrijheden zoals verlof gecontroleerd en geleidelijk worden opgebouwd.⁵ Bovendien markeert de start van de re-integratiefase met bijbehorende vrijheden een cruciaal moment in het totale proces van re-integratie, bestaande uit eerst de mogelijke toelating tot de re-integratiefase en vervolgens de herbeoordeling tot de mogelijke voorwaardelijke invrijheidstelling.

³ Artikel 2 lid 2 Pbw: Met handhaving van het karakter van de vrijheidsstraf of de vrijheidsbenemende maatregel wordt de tenuitvoerlegging hiervan zoveel mogelijk en afhankelijk van het gedrag van de betrokkene dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer in de maatschappij. Bij het verlenen van vrijheden aan gedetineerden wordt rekening gehouden met de veiligheid van de samenleving en de belangen van slachtoffers en nabestaanden.

⁴ Op grond van artikel 20d van de Regeling tijdelijk verlaten inrichting (Rtvi) kan re-integratieverlof uitsluitend worden verleend aan levenslanggestraften die zijn toegelaten tot de re-integratiefase.

⁵ Voorafgaand aan de re-integratiefase zijn levenslanggestraften uitgesloten van re-integratieverlof (artikel 16 lid e Rtvi).



Binnen de context van dit advies sluit de RSJ daarom aan bij een afzonderlijke re-integratiefase voor levenslanggestraften, met de kanttekening dat een minder 'harde' scheiding in het belang is van een goede resocialisatie en geleidelijke re-integratie. Daarop gaat de RSJ in hoofdstuk twee uitgebreid in.

1. Wanneer (op welk moment in de detentie) zou volgens de RSJ moeten worden aangevangen met re-integratieactiviteiten, ter voorbereiding op de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf?⁶

Kernboodschap

Vorbereiding op mogelijke re-integratie voorafgaand aan de herbeoordeling, is in geval van levenslanggestraften een langdurig proces waarin voldoende tijd moet zijn om gecontroleerd en stapsgewijs te kunnen wennen aan geleidelijk toenemende vrijheden. De RSJ adviseert daarom de re-integratiefase tenminste vier jaar maar bij voorkeur vijf jaar voorafgaand aan het herbeoordelingsmoment te starten. Het exacte moment waarop de re-integratiefase start, is afhankelijk van het nog definitief vast te stellen moment van de herbeoordeling.

De re-integratiefase is bedoeld als concrete en gerichte voorbereiding op de herbeoordeling. Zodoende hangt de start van deze fase samen met het moment waarop de herbeoordeling plaatsvindt. De RSJ beantwoordt deze vraag daarom tweeledig: na een korte opmerking over het moment van herbeoordeling, wordt ingegaan op de start en duur van de re-integratiefase.

1.1 Moment van herbeoordeling

Herbeoordeling van de voortzetting van de detentie van levenslanggestraften vindt nu plaats 27 jaar na het begin van de detentie. De minister acht een jaar later, dus na 28 jaar detentie, passend omdat dit beter aansluit bij het kader van de in 2021 ingevoerde Wet Straffen en Beschermen (Wet SenB). Binnen dat kader kan een gedetineerde met een straf van 30 jaar (de maximale tijdelijke straf) pas na 28 jaar voorwaardelijk in vrijheid worden gesteld (in plaats van de voorheen geldende v.i.-regeling waarbij na twee derde deel van de opgelegde straf v.i. kon worden verleend, dus na 20 jaar bij een gevangenisstraf van 30 jaar).

Hoewel de werking van de Wet SenB nog moet worden geëvalueerd, vormt deze termijn van 28 jaar voor zover bekend ook het uitgangspunt bij de voorbereiding van het wetsvoorstel v.i. voor levenslanggestraften.⁷ Daarop vooruitlopend zal in de thans geldende ambtshalve gratieprocedure het herbeoordelingsmoment worden aangepast tot na 28 jaar detentie in plaats van na 27 jaar, bij een gelijkblijvend moment van mogelijke toelating tot de re-integratie na 25 jaar detentie.⁸

⁶ De RSJ vat de 'aanvang met re-integratieactiviteiten' in deze vraag op als de start van de re-integratiefase.

⁷ *Kamerstukken II 2021-2022*, 29 279, nr. 718.

⁸ Beleidsbrief d.d. 3 februari 2023: *Kamerstukken II 2022-2023*, 29 279, nr. 768.

In het vorig jaar uitgebrachte advies *Levenslang herzien* heeft de RSJ aangegeven een keuze voor een herbeoordeling na 28 jaar te begrijpen in het kader van de Wet SenB, maar een termijn van 25 jaar te zien als meer in lijn met de jurisprudentie van het EHRM en de Hoge Raad.⁹

In het nu voorliggende advies gaat de RSJ niet nader in op het moment van herbeoordeling, omdat dit deel uitmaakt van het nog op te stellen wetsvoorstel v.i. voor levenslanggestraften. In het advies over dat wetsvoorstel zal de RSJ een standpunt formuleren over het moment van mogelijke v.i., waarbij uiteraard zal worden ingegaan op de relatie tot de Wet SenB en de daarin vastgelegde bepalingen ten aanzien van v.i. voor andere langgestraften.

Binnen de context van het nu voorliggende advies gaat de RSJ vooral in op de start en de duur van de re-integratiefase voor levenslanggestraften.

1.2 Start en duur van de re-integratiefase

Voor levenslanggestraften die zijn toegelaten tot de re-integratiefase, start deze fase nu twee jaar voorafgaand aan het herbeoordelingsmoment. Deze periode, die in de praktijk netto korter is door tijdrovende administratieve processen, blijkt te kort voor een goede voorbereiding op de herbeoordeling.¹⁰ De minister heeft daarom aangekondigd deze termijn te verlengen tot drie jaar voorafgaand aan de herbeoordeling.¹¹

De RSJ ziet deze langere re-integratiefase als een verbetering, maar acht een periode van drie jaar krap na zo'n lange detentie die onvermijdelijk leidt tot vergaande vormen van institutionalisering. Voorbereiding op terugkeer in de samenleving is een moeizaam en langdurig proces waarbij zowel de gedetineerde als de samenleving gebaat zijn bij voldoende tijd om voorzichtig kleine stappen te kunnen zetten, afgestemd op veiligheidsrisico's en op wat de gedetineerde aankan.¹² Iemand die meer dan twintig jaar niet buiten is geweest, is volledig vervreemd geraakt van de buitenwereld en heeft langdurig intensieve begeleiding nodig, zelfs bij de kleinste activiteiten buiten de inrichting. Een langere re-integratiefase biedt meer mogelijkheid om gecontroleerd kleine stappen te kunnen nemen en vrijheden geleidelijk uit te bouwen. De start van de re-integratiefase betekent immers niet dat meteen vrijheden worden toegekend, ook dit moet goed gemonitord worden opgebouwd.

Een ander voordeel van een langere re-integratiefase is dat meer informatie kan worden verkregen over hoe de gedetineerde zich ontwikkelt in zijn oriëntatie op een leven buiten de inrichting: over de veiligheidsrisico's, maar ook over zijn bereidheid en vermogen om zich bijvoorbeeld te houden aan afspraken zoals locatie ge- of verboden in verband met belangen van slachtoffers en nabestaanden.

⁹ RSJ-advies *Levenslang herzien*, Den Haag: RSJ 2022.

¹⁰ Rapport Evaluatie Besluit ACL: <https://open.overheid.nl/repository/ronl-5e34d914645100fccc06e4f61865ab1d45a2cc21/1/pdf/tk-bijlage-evaluatie-besluit-adviescollege-levenslanggestraften.pdf>.

¹¹ *Kamerstukken II 2022–2023*, 29 279, nr. 768.

¹² Het belang van een langere re-integratiefase wordt ook benadrukt in: J. Claessen, 'Weg met de scherpe kanten van de gevangenisstraf', in *Ars Aequi* mei 2023.



Ook kan dan beter worden ingeschat in hoeverre de gedetineerde in geval van een toegekende v.i. in staat is tot een leven in vrijheid: is hij voldoende zelfredzaam of is langdurige opvang in de vorm van beschermd wonen nodig? Hoe gaat hij om met – voor zover dat qua leeftijd aan de orde is – eventuele eisen ten aanzien van opleiding of werk? Met de informatie uit een langere re-integratiefase kan naar het oordeel van de RSJ de herbeoordelingsbeslissing steviger worden onderbouwd. Gezien de grote impact van die beslissing voor alle betrokkenen, is zo'n zwaardere onderbouwing van groot belang. Tenslotte biedt een langere re-integratiefase ook voor slachtoffers en nabestaanden meer tijd en ruimte om toe te werken naar de herbeoordeling, waarbij ook hun belangen nadrukkelijk worden meegewogen.

Om deze redenen beveelt de RSJ aan de re-integratiefase te verlengen tot ten minste vier maar bij voorkeur vijf jaar, met dien verstande dat de voorbereidende onderzoeken voor die tijd zijn afgerond zodat deze periode volledig kan worden gebruikt voor de invulling van de re-integratiefase.

Deze aanbeveling geldt zowel voor het nog uit te werken wetsvoorstel v.i. als de nu geldende herbeoordelingsprocedure.

Voor het geval de minister vasthoudt aan herbeoordeling na 28 jaar detentie, beveelt de RSJ aan om het onderzoek in het kader van toelating tot de re-integratiefase tenminste vier jaar, maar bij voorkeur vijf jaar daaraan voorafgaand te laten plaatsvinden.

Aanbeveling

- Laat de re-integratiefase starten tenminste vier jaar maar bij voorkeur vijf jaar voorafgaand aan de herbeoordeling.

2. Hoe zou volgens de RSJ de detentieperiode voorafgaand aan de re-integratiefase moeten worden ingevuld?

Kernboodschap

Om te voorkomen dat de levenslanggestrafte op het moment van eventuele toelating tot de re-integratiefase verregaand is geïnstitutionaliseerd en vervreemd van de samenleving, is bijzondere aandacht nodig voor resocialisatie-activiteiten en zinvolle dagbesteding. Voor de invulling daarvan sluit de RSJ aan bij zes (internationaal aanvaarde) basisbeginselen voor de detentie van levenslanggestraften.

Op grond daarvan dient rekening te worden gehouden met het gedrag en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte, zowel wat betreft fases die hij doormaakt in de verwerking van het vonnis als de veroudering en het actuele veiligheidsrisico.

Om dit af te stemmen op het gedrag en de ontwikkeling van de individuele gedetineerde is goede en intensieve monitoring vanaf het begin van de detentie nodig. Daarvoor acht de RSJ een uitgebreid vijfjaarlijks onderzoek door onafhankelijk deskundigen aanbevolen.

Ter beantwoording van deze vraag gaat de RSJ uit van de internationaal aanvaarde basisbeginselen voor de detentie van (levens)langgestraften zoals die zijn geformuleerd in



een aanbeveling van de Raad van Europa.¹³ Deze worden als uitgangspunt genomen bij de invulling van de detentie voorafgaand aan de re-integratiefase, en vervolgens voor een mogelijk systeem om het gedrag en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte te monitoren.

In de evaluatie van het Besluit ACL is naar voren gekomen dat de detentiesituatie van levenslanggestrafte verbetering behoeft, met name wat betreft het leefklimaat en de invulling van de resocialisatie. De minister heeft inmiddels aangekondigd verbeteringen voor te bereiden, met als aandachtspunten: het volgen van de ontwikkeling van de gedetineerde en de verslaglegging daarover, meer aandacht voor het leefklimaat, evenals voor de invulling van een zinvolle dagbesteding en de fysieke en geestelijke gezondheid van de levenslanggestrafte.¹⁴ In dat kader heeft de minister tevens de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) opdracht gegeven om een handreiking op te stellen voor de detentie van levenslanggestrafte.

De RSJ acht het positief dat verbeteringen in de detentiesituatie van levenslanggestrafte worden voorbereid, en geeft met het oog op de uitwerking onderstaande overwegingen mee. Daarbij wordt eerst ingegaan op de internationale basisbeginselen voor de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf, en vervolgens op de belangrijkste afzonderlijke aspecten.

2.1 Basisbeginselen voor de vormgeving van detentie van levenslanggestrafte

De invulling van de detentie voor levenslanggestrafte is een complexe zaak, waarbij het aankomt op gedegen resocialisatie en maatwerk. Goede monitoring van de ontwikkeling van de gedetineerde is daarbij cruciaal, niet alleen om maatwerk te kunnen bieden maar ook om bij de beoordeling voor toelating tot de re-integratiefase een goed beeld te hebben van de ontwikkeling die de gedetineerde in de tussentijd heeft doorgemaakt.

In genoemde aanbeveling van de Raad van Europa worden hiervoor zes basisbeginselen geformuleerd: individualisatie, normalisatie, eigen verantwoordelijkheid, veiligheid, geen afzondering zonder geldige reden en progressie.¹⁵ De betekenis van deze uitgangspunten luidt, kort samengevat:¹⁶

- Individualisatie: levenslanggestrafte verschillen van elkaar op factoren als leeftijd, persoonlijkheid, sociale achtergrond en het risico dat ze vormen. Daarmee moet rekening worden gehouden bij de invulling van de detentie.
- Normalisatie: het uitgangspunt dat het leven binnen de PI zoveel als mogelijk lijkt op het leven buiten. Dit om het risico van institutionalisering door de lange detentie te verkleinen.

¹³ Recommendation Rec(2003)23 of the Committee of Ministers to member states on the management by prison administrations of life sentence and other long-term prisoners.

¹⁴ Kamerstukken II 2022–2023, 29 279, nr. 768.

¹⁵ Recommendation Rec(2003)23 of the Committee of Ministers to member states on the management by prison administrations of life sentence and other long-term prisoners.

¹⁶ S. Meijer, 'Rechtsvergelijkende aspecten van de procedure van voorwaardelijke invrijheidstelling voor levenslanggestrafte. Lessen uit ons omringende landen.' Toespraak op Lustrum Congress Forum Levenslang, 31 maart 2023, <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/293224>.

- Individuele verantwoordelijkheid: het uitgangspunt hangt samen met het normalisatieprincipe en benadrukt dat de gedetineerde moet worden gezien als een persoon met morele verantwoordelijkheid.
- Beveiliging en veiligheid: het uitgangspunt dat het risico dat een gedetineerde oplevert, per individu moet worden ingeschat. Het feit dat iemand is veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf, betekent niet vanzelfsprekend dat diegene een hoog risico vormt.
- Geen afzondering volgens geldige reden: dit hangt samen met de individuele inschatting van het risico dat een gedetineerde vormt. De veroordeling (of verdenking van een feit waarvoor levenslang kan worden opgelegd) vormt onvoldoende grond voor plaatsing in afzondering.
- Progressie: dit uitgangspunt benadrukt dat de detentie moet zijn gericht op een geleidelijke overgang naar minder beveiligde detentieomstandigheden, wanneer dat verantwoord is.

Op grond van deze beginselen kan richting worden gegeven aan de voorgenomen verbeteringen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf.

In onderstaande paragrafen werkt de RSJ eerst uit hoe deze uitgangspunten doorwerken in een aantal belangrijke elementen van de tenuitvoerlegging: rekening houden met de ontwikkeling van de levenslanggestrafte, resocialisatie en veiligheid. Bij al deze (onderling samenhangende aspecten) is maatwerk leidend (par. 2.2 t/m 2.4).

Om het vereiste maatwerk te kunnen bieden, is een goede monitoring vereist. In paragraaf 2.5 geeft de RSJ aan hoe deze kan worden verbeterd.

2.2 Ontwikkeling van de levenslanggestrafte

De levenslanggestrafte maakt tijdens de lange detentie in meerdere opzichten een ontwikkeling door, niet alleen in de beleving van de opgelegde straf maar ook door het proces van veroudering. Beide zijn van invloed op hoe de detentie kan worden afgestemd op de individuele gedetineerde.

Waar de eerste jaren de focus ligt op de strafzaak, treedt enige berusting doorgaans pas op lang na het onherroepelijk worden van het vonnis. Binnen DJI is de ervaring dat levenslanggestraften vaak de eerste tien jaar of soms langer bezig zijn met het verwerken van het opgelegde vonnis en de mogelijkheden tot hoger beroep of cassatie. In die periode zijn mogelijkheden om het dossier te kunnen bestuderen en contact met de advocaat belangrijker dan andere activiteiten.

Aanvaarding van het vonnis en de realiteit van een zeer lange detentie zonder gegarandeerd eindpunt, treedt doorgaans pas na die tijd in. Als het verleden niet langer dominant is, komt langzaam meer ruimte voor een zinvolle invulling van het heden (de dagbesteding) en oriëntatie op de toekomst en de buitenwereld.

Wat betreft dagbesteding zijn dan studie of zinvolle arbeid vaak belangrijker dan routinematige arbeid die doorgaans op de werkzalen wordt aangeboden. Die arbeid is vooral gericht op het doorbreken van de sleur, op contact met anderen, op discipline en behoud van een dagritme in de PI en minder op zingeving, het stimuleren van nieuwe vaardigheden en mentale groei.



Naarmate de beslissing over toelating tot de re-integratiefase in zicht komt, zal de focus verbreden naar perspectieven voor een mogelijk leven buiten de muren. Wanneer de gedetineerde is toegelaten tot de re-integratiefase, kan dit concreter worden ingevuld met training of, al dan niet begeleide, activiteiten buiten.

Een geleidelijke opbouw van activiteiten kan deze ontwikkeling ondersteunen, wat van belang is vanuit het oogpunt van individualisatie, normalisatie en verantwoordelijkheid en progressie.

Een ander aspect van de ontwikkeling betreft de veroudering en het risico op institutionalisering. Door de lengte van de straf worden veel levenslanggestraften oud in detentie, al is dit deels afhankelijk van de leeftijd ten tijde van de veroordeling. Die veroudering betreft niet alleen het letterlijke verstrijken van de jaren maar ook de versnelde cognitieve en fysieke veroudering als gevolg van de detentie.¹⁷

Dat laatste hangt samen met het risico op institutionalisering als gevolg van langdurig verblijf in een gesloten setting. Om dat zoveel mogelijk tegen te gaan, is het belangrijk dat de gedetineerde zoveel mogelijk kan werken aan zijn ontwikkeling. Een goede invulling van de resocialisatie is daarmee van groot belang.

2.3 Resocialisatie: een bredere visie vereist

In het algemeen vereist een humane tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf dat de gedetineerde zich moet kunnen blijven ontwikkelen, zoals ook tot uitdrukking komt in de basisbeginselen normalisatie en eigen verantwoordelijkheid. Voor die ontwikkeling zijn verschillende aspecten van belang, variërend van zelfstudie en betekenisvolle activiteiten tot voldoende gelegenheid om contacten met naasten te onderhouden. Ook interventies die zijn gericht op herstel kunnen in het individuele geval zinvol zijn, uiteraard mits slachtoffers of nabestaanden hiervoor openstaan. Daarbij dient rekening te worden gehouden met onder meer de leeftijd, intellectuele capaciteit, scholing, persoonlijkheid en mate van risico van de gedetineerde.

Zoals in bovenstaande is aangegeven, is momenteel sprake van een 'harde scheiding' tussen de resocialisatie gedurende de eerste 25 jaar van de straf en de re-integratiefase. Dat komt vooral doordat activiteiten die in bredere zin zijn gericht op mogelijke terugkeer in de samenleving, zijn gekoppeld aan concrete re-integratiedoelen die voor levenslanggestraften lange tijd niet aan de orde zijn. Hét kenmerk van de levenslange gevangenisstraf is immers de onzekerheid om ooit vrij te komen. Daardoor kunnen resocialisatieactiviteiten niet worden gekoppeld aan concrete doelen in verband met terugkeer in de samenleving. Als gevolg daarvan is het resocialisatie-aanbod voor levenslanggestraften beperkt tot het reguliere dagprogramma terwijl dat onvoldoende aansluit op de situatie van levenslanggestraften.

In deze smalle en functionele visie op resocialisatie wordt veronachtzaamd dat voorbereiding op terugkeer in de samenleving in feite een veel breder proces is met onder meer persoonlijke en sociale aspecten. In dat proces zijn ook activiteiten die minder zijn gericht op concrete terugkeer in de samenleving, zoals het volgen van een opleiding (die

¹⁷ Zie RSJ-advies *Vergrijzing in detentie*, Den Haag: RSJ 2022.



niet direct leidt tot een baan) of voldoende gelegenheid voor contact met familie of andere naasten, wel degelijk belangrijk.¹⁸

Door op deze manier invulling te geven aan de resocialisatie wordt een geleidelijke en op voortgang gerichte ontwikkeling gedurende de hele detentie bevorderd, waardoor de bovengenoemde 'harde scheiding' tussen resocialisatie en de re-integratiefase kan worden verminderd. De RSJ acht dit van groot belang vanuit het oogpunt van mogelijke terugkeer in de samenleving.

Tegelijkertijd is die ontwikkelingsmogelijkheid belangrijk om te kunnen inschatten of toelating tot de re-integratiefase verantwoord is. Om hiervan een beeld te vormen, moet de gedetineerde voldoende hebben kunnen laten zien in gedrag en ontwikkeling. Dat kan betrekking hebben op de motivatie om een opleiding af te maken, de omgang met familie of andere naasten of doorgemaakte persoonlijke of morele ontwikkeling.

De mogelijkheden om zinvolle dagbesteding en resocialisatie af te stemmen op de situatie van levenslanggestraften, zijn nu grotendeels afhankelijk van de inspanningen van afzonderlijke directeuren en de gebouwelijke omstandigheden. Dat geldt onder meer voor aangepaste vormen van arbeid of dagbesteding die, meer dan de reguliere arbeid, een beroep doen op de ontwikkeling en verantwoordelijkheid van de gedetineerde. In hoeverre dat op een verantwoorde en veilige manier kan worden aangeboden, hangt af van de fysieke mogelijkheden binnen de PI en van de inzet van directie en personeel. Op grond van deze bevindingen geeft de RSJ in overweging om voor de toekomst te investeren in geschikte locaties voor de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf, met personeel dat is toegerust voor de hierboven beschreven bredere invulling van de resocialisatie van levenslanggestraften en het minimaliseren van de schadelijke effecten van zeer lange detentie.

2.4 Veiligheid

Levenslanggestraften worden vaak aangemerkt als extreem gevaarlijk. Dat geldt echter niet voor alle levenslanggestraften en ook niet altijd gedurende de gehele periode van hun lange detentie, ook al rechtvaardigen de ernst van het delict, de verwijtbaarheid en vergelding het opleggen van deze zwaarste straf.

Op grond van het beginsel van beveiliging en veiligheid dient de benodigde beveiliging dan ook te zijn afgestemd op het risico van de individuele gedetineerde en diens ontwikkeling tijdens detentie. Want hoewel het zonder uitzondering gaat om veroordelingen voor zware delicten, vormt niet iedere levenslanggestrafte binnen de PI een groot risico. De aard van het delict kan daarin een rol spelen, zoals in geval van leiderschap van een criminele organisatie met risico op gewelddadige ontsnapping of voortzetten van criminele activiteiten vanuit detentie. In dat geval kunnen de zwaarste beveiligingsmaatregelen (tijdelijk en individueel) noodzakelijk zijn. Ook kan het noodzakelijk zijn om bepaalde gedetineerden op verschillende afdelingen te plaatsen, om criminele samenwerkingsverbanden te doorbreken of om een conflict tussen gedetineerden te de-escaleren.

¹⁸ S. Meijer en E.F.J.C. Van Ginneken, 'Visie op resocialisatie?', *Strafblad* 2018(5) 44.



De individuele veiligheidsafweging speelt uiteraard ook mee bij de invulling van resocialisatie en zinvolle dagbesteding. Voor levenslanggestraften die in een Extra Beveiligde Inrichting (EBI) of op een Afdeling Intensief Toezicht (AIT) verblijven, zullen de mogelijkheden beperkter zijn dan op een normaal beveiligde afdeling. Maar ook binnen zwaarbeveiligde regimes gelden genoemde uitgangspunten en is aandacht nodig voor het tegengaan van detentieschade en ontwikkeling van de gedetineerde, ook al zijn de mogelijkheden beperkt.¹⁹

Om dit gedurende de detentie telkens te kunnen afstemmen op de actuele ontwikkeling en het gedrag van de gedetineerde, is een goed systeem van monitoring vereist.²⁰ Dit wordt hieronder uitgewerkt.

2.5 Systematiek ter ondersteuning van maatwerk: monitoring van de ontwikkeling

Het perspectief op vrijlating is gefundeerd op het uitgangspunt dat ook de levenslanggestrafte een ontwikkeling kan doormaken en daarbij in positieve zin kan veranderen. Die ontwikkeling kan moreel of psychologisch van aard zijn, maar ook betrekking hebben op het veiligheidsrisico.

Om invulling van de detentie te kunnen afstemmen op die ontwikkeling, is een zorgvuldige monitoring vereist van het gedrag, de psychische en lichamelijke gezondheid en het veiligheidsrisico van de gedetineerde. Deze monitoring is tevens van belang voor de beslissingen over toelating tot de re-integratiefase, en later de beslissing over het verlenen van v.i..

Het proces van monitoring in de huidige situatie

Gedurende de detentie wordt de ontwikkeling van de levenslanggestrafte op verschillende manieren gevolgd. Net als bij alle andere gedetineerden wordt aan het begin van de detentie een Detentie- en Re-integratieplan (D&R-plan) opgesteld waarin eventuele behoefte aan begeleiding of specifieke interventies is opgenomen, evenals bijzonderheden over de invulling van de resocialisatie.

Gedrag en ontwikkeling van de gedetineerde worden daarnaast gevolgd door de gedragskundigen binnen de PI en regelmatig besproken in het Psychomedisch Overleg (PMO). Op basis daarvan kan het D&R-plan worden bijgesteld.

Daarnaast vindt op twee momenten een uitgebreid multidisciplinair onderzoek plaats in het Pieter Baan Centrum (PBC): aan het begin van de detentie na het onherroepelijk worden van het vonnis, om na te gaan of de levenslanggestrafte een stoornis heeft waarvoor behandeling is geïndiceerd (de zogenaamde Murray-toets²¹), en voorafgaand aan mogelijke toelating tot de re-integratiefase.

Gebleken is dat deze twee uitgebreide multidisciplinaire onderzoeken onvoldoende zijn om gedrag en ontwikkeling tijdens detentie goed te kunnen monitoren, wat een goed

¹⁹ Over het belang hiervan, zie RSJ-advies *Toenemende beveiliging in breder perspectief. Advies over beveiliging van gedetineerden in zware beveiligingsregimes*, Den Haag: RSJ 2023.

²⁰ Zie ook: *Toenemende beveiliging in breder perspectief. Advies over beveiliging van gedetineerden in zware beveiligingsregimes*, Den Haag: RSJ 2023.

²¹ Naar aanleiding van de uitspraak van het EHRM 26 april 2016, ECLI:CE:ECHR:2016:0426JUD001051110, (*Murray/Nederland*).



gefundeerde beslissing over de start van de re-integratie bemoeilijkt. Naar aanleiding hiervan heeft de minister aangekondigd de tussentijdse monitoring te versterken. Vooralsnog wordt gedacht aan aansluiting bij bestaande monitoring binnen de inrichting door het PMO en het breder opgezette Multidisciplinair Overleg (MDO).²²

Aanvullende periodieke onderzoeken door onafhankelijk gedragskundigen van het NIFP

De RSJ onderschrijft het voornemen van de minister voor uitbreiding van de periodieke onderzoeken. Ervan uitgaande dat de bestaande PBC-onderzoeken in het kader van Murray-toets en toelating tot de re-integratiefase blijven bestaan, acht de RSJ onderzoek door het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) het meest voor de hand liggend voor de tussenliggende onderzoeken. Van belang is namelijk dat het onderzoek wordt uitgevoerd door onafhankelijke gedragskundigen van buiten de PI. Als de deskundigen van het NIFP daartoe aanleiding zien, kan worden besloten tot nader onderzoek in het PBC of een Penitentiair Psychiatrisch Centrum (PPC).

Die onderzoeken dienen uitgebreid te zijn, met als belangrijke onderdelen: de psychologische ontwikkeling, de oriëntatie op de buitenwereld (in verband met invulling van de resocialisatie en mogelijk re-integratie) en een inschatting van het recidiverisico en de gevaarstelling.

Een vijfjaarlijkse termijn voor de periodieke onderzoeken lijkt daarbij aangewezen, gegeven de fases die gedetineerden doormaken tijdens detentie, die ook worden herkend door betrokkenen binnen de PI's en DJI. Een kortere periode van bijvoorbeeld drie jaar is onvoldoende om eventuele progressie te kunnen vaststellen. Bovendien zou dat veel vergen van de gedetineerde (de impact van zo'n uitgebreid onderzoek is groot) en van de capaciteit van het NIFP. Een langere periode heeft als nadeel dat moeilijker tussentijds kan worden bijgestuurd, wat nadelig is voor de ontwikkeling van de gedetineerde.

Belang van het Detentie- en Re-integratieplan

Op grond van die periodieke onderzoeken kan het D&R-plan worden bijgesteld wat betreft de detentieomstandigheden en het aanbod aan resocialisatiemogelijkheden. Om een goed onderbouwd en duidelijk kader te bieden voor de invulling van de detentie, is van belang dat het D&R-plan voldoende inhoudelijke informatie bevat over het gedrag en de ontwikkeling van de gedetineerde en diens oriëntatie op de toekomst door de jaren heen. Op basis daarvan kunnen helder omschreven doelen en verwachtingen worden geformuleerd ten aanzien van de gedetineerde en diens verantwoordelijkheden. Om concretere en meer toekomstgerichte handvatten te bieden voor de invulling van de detentie van levenslanggestraften, is versterking van het D&R-plan nodig. Het belang hiervan is recent ook benadrukt door het European Committee for the Prevention of Torture and inhuman treatment or punishment (CPT).²³

²² *Kamerstukken II 2022–2023, 29 279, nr. 768.*

²³ Zie het rapport naar aanleiding van het laatste bezoek van het CPT: European Committee for the Prevention of Torture and inhuman treatment or punishment (CPT), Report to the government of The Netherlands on the CPT visit to the Kingdom of The Netherlands, Carried out from 10 to 25 May 2022. Adopted on 28 October 2022.



Daarbij moet wel in aanmerking worden genomen dat dit het nodige vergt van het personeel, dat het plan invult en regelmatig moet bijstellen op grond van progressie, achteruitgang of andere relevante ontwikkelingen.

De RSJ benadrukt dat de monitoring van het gedrag en de ontwikkeling van de gedetineerde een tweeledig doel dient: als basis voor een zorgvuldig op de persoon afgestemde invulling van de detentie, en als belangrijke informatie voor de beslissing over toelating tot de re-integratiefase.

Aanbevelingen ten aanzien van invulling van de detentie

- *Resocialisatie*
Een bredere invulling van de resocialisatie voor levenslanggestraften is nodig voor een geleidelijke ontwikkeling vanaf het begin van de detentie tot aan de herbeoordeling. Sommige activiteiten die nu worden gekoppeld aan re-integratiedoelen (zoals een opleiding die op een veilige manier binnen de PI kan worden gevolgd en betekenisvolle arbeid/activiteiten/contacten binnen de PI), zijn ook van belang voorafgaand aan de re-integratiefase.
- *Monitoren van de ontwikkeling door vijfjaarlijks uitgebreid onderzoek*
Invoering van een vijfjaarlijks uitgebreid periodiek onderzoek, waarbij de twee bestaande PBC-onderzoeken worden aangevuld met tussentijds onderzoek door het NIFP.

3. Wie (welk(e) orgaan, organisatie of instantie) zou volgens de RSJ moeten beslissen over toelating tot de re-integratiefase en bijbehorende re-integratieactiviteiten?

Kernboodschap

Toelating tot de re-integratiefase is een beslissing met groot gewicht voor zowel de levenslanggestrafte als slachtoffers en nabestaanden. Gezien het belang van deze beslissing en de hiervoor benodigde expertise en onafhankelijkheid, adviseert de RSJ om deze beoordeling, evenals de latere herbeoordeling, bij de rechter te beleggen. Daarbij blijft de minister verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van de straf.

Deze adviesvraag hangt samen met het voornemen van de minister om de herbeoordelingsprocedure voor levenslanggestraften, waarbij de minister beslist over mogelijke gratie, te vervangen door een wettelijke regeling waarbij de rechter beslist over mogelijke v.i. voor levenslanggestraften. Reden daarvoor is dat met een rechterlijke uitspraak de onafhankelijkheid van het oordeel beter is gewaarborgd. De RSJ acht dit een verbetering, zoals eerder is aangegeven.²⁴

²⁴ Zie het RSJ-advies *Levenslang herzien*, Den Haag: RSJ 2022.



In het verlengde van deze voorgenomen wijziging ligt nu de vraag voor wie moet beslissen over de belangrijke voorafgaande stap van toelating tot de re-integratiefase, waarin de gedetineerde zich gericht en concreet kan voorbereiden op een eventuele terugkeer in de samenleving. Eerder heeft de minister aangegeven te overwegen om ook deze beslissing bij de rechter te beleggen.²⁵

Voor de beslissing over toelating tot de re-integratiefase ziet de RSJ twee mogelijkheden: de beslissing beleggen bij de minister, zoals in de huidige procedure, of bij de rechter. In beide gevallen blijft volgens de RSJ de rol van het ACL van onverminderd belang. De uitgebreide adviezen van het college zijn onmisbaar gebleken voor het nemen van een onderbouwde beslissing over toelating tot de re-integratiefase, ongeacht waar die beslissing wordt belegd.

3.1 Beslissing door de minister

In de huidige herbeoordelingsprocedure beslist de minister, op basis van een zwaarwegend ACL-advies, over toelating tot de re-integratiefase. De RSJ onderkent dat dit past binnen de strafrechtelijke systematiek, waarin de minister verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging.

Tegelijkertijd is dit model kwetsbaar gebleken. De minister, die zich voor zijn beslissingen moet verantwoorden voor het parlement, staat bij alle beslissingen rond mogelijke invrijheidstelling van levenslanggestraften onder grote politieke en maatschappelijke druk. Dat bemoeilijkt een objectieve beslissing op basis van het ACL-advies.

Gezien het belang van deze beslissing acht de RSJ een dergelijke politieke gevoeligheid ongewenst. Voor het perspectief op vrijlating is de beslissing over toelating tot de re-integratiefase namelijk even belangrijk, ook voor de slachtoffers en nabestaanden, als de beslissing over v.i..

3.2 Beslissing door de rechter

Nu de minister voornemens is de beslissing over voorwaardelijke invrijheidstelling bij de rechter te beleggen, ziet de RSJ het als een logische stap om de rechter ook te laten beslissen over toelating tot de re-integratiefase.

Het gaat immers om een complexe afweging van verschillende en soms tegenstrijdige belangen van zowel slachtoffers en nabestaanden als de levenslanggestrafte. Die weging is bij uitstek de expertise van de strafrechter. Deze is met name toegerust voor het horen van slachtoffers en nabestaanden en het wegen van hun belang. Dat geldt evenzeer voor de weging van de vergelding, een lastig te objectiveren criterium dat desalniettemin gewogen moet worden (zie hoofdstuk vier).

Vanuit het oogpunt van systematiek vormt de beslissing over toelating tot de re-integratiefase een belangrijke tussenstap tussen de oplegging van de levenslange gevangenisstraf en (in de toekomst) de beslissing over v.i.. Als de mogelijke voorwaardelijke beëindiging van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf in handen van de rechter komt te liggen, zou het onlogisch zijn om de beslissing over

²⁵ 'Een alternatief is deze taak – het adviseren over de toelating en re-integratieactiviteiten – bij de rechter te beleggen.' (*Kamerstukken II 2021-2022, 29 279, nr. 718.*)



toegang tot de re-integratiefase elders te beleggen. Die beslissing is niet alleen nauw gerelateerd aan de latere v.i.-beslissing, ook kan de rechter zich een beter beeld vormen over eventuele v.i. als hij eerder de toegang tot de re-integratie heeft beoordeeld. Bij de herbeoordeling kan de rechter aspecten meewegen die bij de toelating tot de re-integratiefase zijn besproken/afgesproken.

Overigens is de RSJ van mening dat als de beslissing over toelating tot de re-integratiefase bij de rechter komt te liggen, de beslissingen in het kader van de tenuitvoerlegging van deze detentiefase bij de minister dienen te blijven.

3.3 Advies RSJ: Rechter beslist over toelating tot de re-integratiefase, minister blijft verantwoordelijk voor tenuitvoerlegging

Aangezien de minister verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van de straf, geldt dat ook voor beslissingen die worden genomen in het kader van de re-integratie.

Een procedure waarbij de rechter beslist over toelating tot de re-integratiefase en de minister verantwoordelijk blijft voor de tenuitvoerlegging daarvan, sluit volgens de RSJ aan bij de voorgenomen rechterlijke beslissing over v.i. en bij de verantwoordelijkheden van rechter en minister binnen het strafrechtstelsel.

Voor de uitwerking kan worden aangesloten bij de systematiek van de tbs-verlengingszittingen, waarbij de rechter beslist over het voortduren van de tbs-maatregel en de minister verantwoordelijk blijft voor afzonderlijke tenuitvoerleggingsbeslissingen over met name verlof.

Uitvoeringsaspecten

Als de rechter beslist over toelating tot de re-integratiefase, is de Penitentiare Kamer van het Hof Arnhem Leeuwarden daarvoor de aangewezen rechter.

Het gaat daarbij om een soort raam-beslissing, waarbij de rechter beslist over toelating tot de re-integratiefase op basis van het ACL-advies. Naar de RSJ begrijpt is dat advies tweeledig: het ACL adviseert niet alleen óf toelating tot de re-integratiefase verantwoord is, maar geeft ook aanwijzingen over de opbouw en invulling van de verdere re-integratie. De rechterlijke beslissing behelst dan een 'ja' of 'nee' op de start van re-integratie, en een principeakkoord op het door ACL voorgelegde plan voor re-integratie. De minister blijft dan verantwoordelijk voor de afzonderlijke tenuitvoerleggingsbeslissingen.

Op deze manier biedt de rechterlijke beslissing een duidelijk kader om werk te maken van een op de herbeoordeling gerichte re-integratie.

Wat betreft rechtsgang ligt een procedure van een wettelijk verplichte OM-vordering voor de hand, waarbij het OM de toegang tot de re-integratiefase moet vorderen, ongeacht het eigen standpunt over toelating tot de re-integratiefase. Bij die formele vordering legt het OM het ACL-advies, een eigen standpunt en eventuele aanvullende informatie voor aan de rechter.

Aanbeveling

- Beleg de beslissing over toelating tot de re-integratiefase bij de rechter en laat de beslissingen die samenhangen met de tenuitvoerlegging van de re-integratie aan de minister.



4. Hoe reflecteert de RSJ op de vier toetsingscriteria die het ACL hanteert in zijn advisering en het daarvoor beschikbare 'toetsingsinstrumentarium'?

Kernboodschap

Aanpassing is aanbevolen van het vierde criterium, 'de impact op de slachtoffers en nabestaanden en in de sleutel daarvan de vergelding'. Dit slecht objectiveerbare criterium vergroot het risico dat 'vergelding' en 'impact op slachtoffers en nabestaanden' de andere criteria blijvend overheersen. De RSJ adviseert beide elementen afzonderlijk van elkaar te wegen en de belangen van slachtoffers en nabestaanden meer toekomstgericht te formuleren.

In artikel 4, lid 4 van het Besluit Adviescollege Levenslanggestraften²⁶ is vastgelegd welke criteria het ACL dient te hanteren in zijn advisering. Het betreft de volgende vier 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.

Algemeen wordt vooral het vierde criterium bekritiseerd, ook door het ACL zelf en in het Evaluatierapport Besluit ACL. Ook de RSJ is in eerdere adviezen over levenslang met name op dit vierde criterium ingegaan.²⁷

In onderstaande paragrafen zal de RSJ uitvoeriger ingaan op dit vierde criterium en zich met betrekking tot de overige criteria beperken tot een korte opmerking.

4.1 Overwegingen met betrekking tot het vierde criterium

Om te beginnen merkt de RSJ op dat bij alle regelingen rond levenslanggestraften bijzondere aandacht is vereist voor het belang van slachtoffers en nabestaanden. Het gaat zonder uitzondering om zeer ernstige delicten die onmetelijk veel leed hebben aangericht. In het evaluatierapport ACL worden terecht aanbevelingen gedaan ten aanzien van het horen en informeren van slachtoffers en nabestaanden. De RSJ onderschrijft deze ten volle.

Dat neemt niet weg dat het vierde criterium, waarin 'impact op slachtoffers en nabestaanden' in één adem wordt genoemd met 'in de sleutel daarvan de vergelding', problematisch is.

Ten eerste zijn de vergelding en de impact op slachtoffers en nabestaanden al meegewogen bij de strafoplegging en is het niet vanzelfsprekend om dit opnieuw mee te wegen bij de mogelijke start van de re-integratiefase, een beslissing die de tenuitvoerlegging betreft.

²⁶ Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 25 november 2016, houdende de instelling van een Adviescollege levenslanggestraften, *Stcrt.* 2016, 65365.

²⁷ *Advies inzake voornemens tot wijziging van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf*, Den Haag: RSJ 2016; *Advies inzake Regeling spog en Regeling tvi inzake beleidskader levenslang gestraften*, Den Haag: RSJ 2017.



Ten tweede zijn deze aspecten niet objectief meetbaar. Algemeen wordt aangenomen dat vergelding afneemt met de tijd, maar dit is moeilijk hard te maken. Ook de impact op slachtoffers en nabestaanden is in hoge mate subjectief: sommige slachtoffers of nabestaanden willen uitsluitend dat de levenslanggestrafte altijd vast blijft zitten, terwijl anderen daar heel anders in staan.

Ten derde kan de levenslanggestrafte geen invloed uitoefenen op vergelding en op de impact op slachtoffers en nabestaanden.

Ten vierde is onduidelijk hoe het gewicht van vergelding wordt gewogen in verhouding tot de andere criteria. Hoe voorkom je dat de slachtofferimpact, die per definitie immens is, niet stevast de andere criteria overheerst?

De RSJ adviseert dit vierde criterium aan te passen en de koppeling van vergelding en impact op slachtoffers en nabestaanden los te laten, omwille van een zo goed mogelijke weging van beide aspecten.

Zoals eerder aangegeven mag van de rechter worden verwacht dat hij een redelijke inschatting kan maken van de nog bestaande noodzaak tot het voortduren van de vergelding. Een separate weging van het criterium vergelding door de rechter acht de RSJ dan ook van groot belang, niet alleen bij de herbeoordeling maar evenzeer bij de toelating tot de re-integratiefase die immers de voorbereiding vormt op de herbeoordeling.

Ten aanzien van slachtoffers en nabestaanden dient te worden voorkomen dat – hoe begrijpelijk ook vanuit hun perspectief – de focus uitsluitend op het verleden gericht blijft. In plaats van te blijven focussen op de impact van het delict, moet gaandeweg ook worden gekeken naar de belangen van slachtoffers en nabestaanden in de toekomst: wat zijn hun belangen bij het voortduren van de onvoorwaardelijke tenuitvoerlegging of bij een voorwaardelijke invrijheidstelling? En, indien voorwaardelijke invrijheidstelling in zicht komt: zijn er bijzondere voorwaarden nodig wanneer de levenslanggestrafte in het kader van een re-integratietraject buiten komt? Het zal duidelijk zijn dat de rechter niet alleen de belangen van slachtoffers en nabestaanden beoordeelt, maar ook de belangen van de levenslanggestrafte meeneemt in zijn overwegingen.

Een afzonderlijke weging van beide deelcriteria verkleint het risico dat slachtofferimpact en vergelding samensmelten tot een onbegrensd zwaarwegend criterium dat de andere criteria, waarin de ontwikkeling en het gedrag van de levenslanggestrafte worden meegewogen, overschaduwet.

4.2 Overwegingen met betrekking tot de overige criteria

Het belang van de drie overige criteria – recidiverisico, delictgevaarlijkheid en het gedrag en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte tijdens zijn detentie – is voor de RSJ evident.

Een onderbouwde inschatting van het recidiverisico en de delictgevaarlijkheid is onmisbaar om te kunnen beslissen of toelating tot de re-integratiefase verantwoord is vanuit het oogpunt van veiligheid. Dat betreft met name de vrijheden die kunnen worden verleend in het kader van de re-integratie. Daarbij is een gedegen inschatting van de veiligheidsrisico's niet alleen relevant voor de vraag óf kan worden gestart met de re-integratie, maar ook voor de wijze waarop eventuele vrijheden gecontroleerd en



stapsgewijs kunnen worden uitgebouwd. In dit verband onderstreept de RSJ het belang van onderzoek in het PBC voorafgaand aan toelating tot de re-integratiefase, zodat op grond van uitgebreide diagnose en risico-inschatting kan worden bepaald of toelating tot de re-integratiefase verantwoord is. Indien het ACL, het OM of de rechter dat noodzakelijk acht, kan het PBC-onderzoek worden herhaald ten behoeve van de herbeoordeling.

Het veiligheidsrisico is een uiterst belangrijk, maar niet het enige criterium voor toelating tot de re-integratiefase. Naar de RSJ meent, wordt terecht ook gekeken naar 'het gedrag en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte gedurende zijn detentie'. Dat betreft onder meer de morele ontwikkeling (hoe kijkt de levenslanggestrafte terug op zijn delict, of op herstel ten aanzien van de samenleving) en de vraag of hij na de lange detentie niet tezeer is geïnstitutionaliseerd om nog in staat te zijn tot een leven buiten.

Aanbeveling met betrekking tot het vierde criterium

- Deel het vierde criterium op in twee afzonderlijke criteria 'verging' en 'belang van slachtoffers en nabestaanden' en laat het wegen van verging over aan de rechter.
- Betrek bij het belang van slachtoffers en nabestaanden uitdrukkelijk ook het toekomstperspectief.

5. Overige opmerkingen

5.1 Aandachtspunt: voorbereiding op de herbeoordeling van lang zittende levenslanggestraften en slachtoffers en nabestaanden

Veel levenslanggestraften zitten al lang in detentie en hebben, voorafgaand aan de inwerkingtreding van het Besluit ACL in 2016 met de daarin opgenomen herbeoordelingsprocedure, geen enkel perspectief op vrijlating gehad. Dat heeft hun ontwikkeling en de mogelijkheid om nog te kunnen wennen in de samenleving negatief beïnvloed. Nu zij zich alsnog kunnen richten op de herbeoordeling, betekent dat een plotselinge omslag van hun perspectief, waarbij het voor sommigen misschien te laat is om zich nog te oriënteren op een leven buiten de PI. Voor deze gedetineerden is het van groot belang om zorgvuldig te bekijken hoe de invulling van de detentie en de voorbereiding op de herbeoordeling het best kan worden afgestemd op het individuele geval.

Hieraan verwant zijn de verwachtingen van slachtoffers en nabestaanden: sommigen kunnen geen enkele vorm van herbeoordeling en perspectief op vrijlating accepteren omdat toenmalige bewindslieden hebben gesteld dat levenslang letterlijk levenslang betekent. De ingevoerde herbeoordelingsprocedure en wellicht binnenkort de wettelijke mogelijkheid voor v.i. voor levenslanggestraften betekent ook voor hen een onvoorziene omslag. Zorgvuldige afstemming met slachtoffers en nabestaanden over de toelating tot de re-integratiefase en over de herbeoordeling van levenslanggestraften acht de RSJ dan ook van groot belang. Daarmee onderschrijft de RSJ het voornemen van de minister om



hen te betrekken bij zowel de bestaande herbeoordelingsprocedure, als bij de nog uit te werken v.i.-regeling voor levenslanggestraften.²⁸

5.2 Relatie met andere langgestraften

Veel van de in hoofdstuk twee besproken aandachtspunten met betrekking tot de detentiesituatie en de monitoring van levenslanggestraften zijn ook relevant voor andere zeer langgestraften. Hoewel de resocialisatiemogelijkheden voor langgestraften minder gelimiteerd zijn dan die voor levenslanggestraften, met name wat betreft opleiding en verlof, geldt ook voor hen dat de lange detentie bijdraagt aan institutionalisering en vervreemding van naasten en de samenleving.²⁹

De RSJ is hierop in het voorliggende advies niet ingegaan omdat de adviesvragen specifiek betrekking hebben op de invulling van de levenslange gevangenisstraf en de procedures die samenhangen met het perspectief op vrijlating. Deze problematiek ten aanzien van zeer langgestraften verdient echter wel aandacht in de evaluatie van de Wet Straffen en Beschermen.

Met vriendelijke groet,
namens de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en
Jeugdbescherming

Han Moraal
Algemeen voorzitter

²⁸ *Kamerstukken II 2022–2023, 29 279, nr. 768.*

²⁹ De voorheen bestaande *Volgprocedure langgestraften* gold om die reden niet alleen voor levenslanggestraften maar voor alle langgestraften met straffen van meer dan acht jaar. Al deze lang- en levenslanggestraften werden zodoende 5-jaarlijks uitgebreid onderzocht.

