



Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie  
Postbus 20301  
2500 GC Den Haag

Betreft : aanbieding advies  
Contactpersoon : mevr. drs. D.B. Kempers / mevr. mr. K.H. Hinders  
Doorkiesnummer : 06-52872185 / 06-52872144  
E-mail : d.b.kempers@minvenj.nl / t.hinders@minvenj.nl  
Uw kenmerk : 2100372  
Datum : 15 augustus 2017  
Ons kenmerk : RSJ/101/2937/DK/TH/TV  
Onderwerp : Advies inzake wijziging Regeling spog en Regeling tvi inzake beleidskader levenslanggestraften

Geachte heer Dijkhoff,

In uw brief van 12 juli 2017 (kenmerk 2100372) heeft u de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna: de Afdeling) gevraagd te adviseren over de conceptwijziging van de 'Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden' (hierna: Rspog) en de 'Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting' (hierna: Rtvi) in verband met de wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Met onderstaand advies voldoet de Afdeling aan uw verzoek.

De voorliggende conceptwijzigingen in de regelgeving maken deel uit van een grotere beleidswijziging ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf, die tevens in wetgeving zal worden uitgewerkt.<sup>1</sup> De Afdeling gaat er vanuit dat ze in dat wetgevingsproces opnieuw wordt geconsulteerd. In onderstaande beperkt ze zich, conform de adviesaanvraag, tot beoordeling van de betreffende regelingen. Daarbij wordt op een aantal punten het Besluit Adviescollege levenslanggestraften betrokken, aangezien de taken van dit Adviescollege direct raken aan de voorliggende regelingen.

## 1. Achtergrond en eerdere advisering

Met de voorliggende wijzigingen wordt beoogd, aldus de toelichting bij de conceptwijziging, de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf meer in overeenstemming te brengen met de eisen die voortvloeien uit artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), zoals uiteengezet in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en de Hoge Raad. In deze jurisprudentie is herhaaldelijk aangegeven dat ook in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf sprake moet zijn van een perspectief op mogelijke beëindiging van de straf. Daarnaast dient de tenuitvoerlegging te zijn gericht op rehabilitatie, wat impliceert dat tijdens detentie sprake moet zijn van een volwaardig aanbod van activiteiten gericht op

<sup>1</sup> Uiteengezet in o.a. de beleidsbrieven van 2 juni 2016 (*Kamerstukken II 2015/2016, 29279, nr. 325*), 2 september 2016 (*Kamerstukken II 2015/2016, 29279, nr. 338*), 25 oktober 2016 (*Kamerstukken II 2016/2017, 29 279, nr. 354*) en 30 juni 2017 (*Kamerstukken II 2016/2017, 29279, nr. 390*).

terugkeer in de samenleving.

De Nederlandse strafrechtpraktijk is op beide punten meermaals bekritiseerd: uitzicht op mogelijke invrijheidstelling bestaat met de huidige gratieprocedure nog wel de *jure* maar nauwelijks nog de *facto*. Daarnaast voldoet het resocialisatie-aanbod voor levenslanggestraften niet aan de eisen van een volwaardige rehabilitatie. Deze situatie heeft geleid tot een grotere terughoudendheid in het opleggen van de levenslange gevangenisstraf. Een van de directe aanleidingen voor de voorliggende aanpassingen ligt in een uitspraak van de Hoge Raad van 5 juli 2016. Daarin oordeelde de rechter dat de Nederlandse praktijk strijdig is met de eisen die voortvloeien uit het EVRM, maar de inhoudelijke behandeling van de zaak is aangehouden tot 5 september 2017 met het oog op de aangekondigde beleidsaanpassingen (daarmee implicerend dat de belangrijkste beleidswijzigingen dan doorgevoerd dienen te zijn).<sup>2</sup>

#### *Eerdere advisering door de Afdeling*

In de voorbereidingsfase van de beleidsaanpassingen inzake de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf heeft de Afdeling advisering in juni 2016 geadviseerd.<sup>3</sup> De in dat advies geformuleerde overwegingen en standpunten zijn voor de Afdeling nog onverkort van kracht en zullen, voor zover van belang in relatie tot de nu voorgestelde wijzigingen, hier kort worden samengevat.

Naast waardering voor de intentie om het beleid meer in overeenstemming te brengen met de eisen die voortvloeien uit de nationale en internationale jurisprudentie, was de Afdeling in dat advies kritisch op de volgende punten:

- De toets door het Adviescollege na 25 jaar betreft de vraag of een begin kan worden gemaakt met de re-integratie. Dit is niet de in de jurisprudentie bedoelde toets op voortzetting van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Deze vindt pas na 27 jaar plaats;
- De uiteindelijke beslissing over voortzetting van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf wordt omwille van de politieke onafhankelijkheid bij voorkeur belegd bij de rechter;
- Het in de beleidsvoornemens gemaakte onderscheid tussen resocialisatie en re-integratie acht de Afdeling strijdig met de eisen van het EHRM en de Hoge Raad. De resocialisatie die gedurende de eerste 25 jaar wordt aangeboden, voldoet niet aan de eis van het aanbod van een volwaardige rehabilitatie omdat niet wordt voorzien in re-integratieactiviteiten. In de plannen van de staatssecretaris wordt namelijk pas na 25 jaar getoetst of kan worden begonnen met het aanbieden van re-integratieactiviteiten.
- Met het oog op het belang van informatie over de ontwikkeling van de levenslanggestrafte is geadviseerd tot herinvoering van de in 2000 afgeschafte 'Volgprocedure langgestraften' of een soortgelijk systeem van periodiek onderzoek van de geestelijke en fysieke toestand van de veroordeelde gedurende de detentie.

Op deze punten zal, waar van toepassing in relatie tot de voorliggende regelgeving, kort worden teruggegrepen.

## **2. De conceptwijzigingen van de regelingen**

In de nu voorliggende regelgeving wordt beoogd om het vereiste perspectief op rehabilitatie en mogelijke invrijheidstelling vorm te geven, en daarmee te voldoen aan de eisen die voortvloeien uit de jurisprudentie van het EHRM en de Hoge Raad.<sup>4</sup>

Kern van de wijzigingen is, aldus de toelichting bij de conceptregeling, 'dat een levenslanggestrafte 25 jaar na aanvang van zijn detentie in aanmerking kan komen voor re-integratieactiviteiten, waaronder verlof ten behoeve van zijn re-integratie. Alvorens daarover een beslissing te nemen, wordt de minister geadviseerd door het Adviescollege levenslanggestraften. Na het verstrijken van een periode van 27 jaar na aanvang van de detentie wordt door middel van een gratieprocedure op grond van de Gratiewet beoordeeld of met voorzetting van de detentie van een levenslanggestrafte nog een legitiem strafdoel wordt gediend.'

<sup>2</sup> Hoge Raad 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1325.

<sup>3</sup> *Advies inzake voornemens tot wijziging van de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf*, RSJ, 28 juni 2016.

<sup>4</sup> Zie de brief aan de Tweede Kamer van 30 juni jl., waarin de staatssecretaris aangeeft dat met voorliggende wijzigingen 'de toekomstbestendigheid van de levenslange gevangenisstraf is geborgd'. (*Kamerstukken II 2016/2017*, 29279, nr. 390)

### 3. Reactie van de Afdeling advisering

De Afdeling constateert met instemming dat met de voorliggende regelgeving het perspectief op re-integratie en mogelijke invrijheidstelling vorm krijgt. Op een aantal punten doet de Afdeling aanbevelingen tot aanpassing.

De vraag of met de voorgestelde wijzigingen inderdaad is voldaan aan de eisen die het EHRM stelt, wordt in voorliggend advies niet als zodanig beantwoord. Daarvoor acht de Afdeling het later uit te brengen advies over de aangekondigde wetgeving een geschikter moment. Dan kunnen naar verwachting de afzonderlijke beleidsaanpassingen in hun onderlinge samenhang worden beoordeeld. In onderstaande worden de beide aanpassingen uiteraard beoordeeld tegen de achtergrond van deze discussie, maar ligt de nadruk op de beoordeling van de wijzigingen in beide regelingen.

In onderstaande zal achtereenvolgens worden ingegaan op de wijzigingen betreffende de Rspog en de Rtvi.

#### **3.1 Wijziging Regeling selectie, plaatsing en overplaatsing van gedetineerden**

De aanpassing maakt het mogelijk dat de levenslanggestrafte voor onderzoek wordt overgeplaatst naar het Pieter Baan Centrum (hierna: PBC). Deze aanpassing bestaat uit twee onderdelen:

1. De mogelijkheid tot onderzoek in het PBC aan het begin van de detentie, in het jaar nadat de levenslange gevangenisstraf onherroepelijk is geworden. Blijkens de toelichting wordt met deze wijziging uitvoering gegeven aan de verplichting, voortvloeiend uit het Murray-arrest van het EHRM, om na te gaan of er sprake is van een behandelbare stoornis en zo ja, die medische behandeling aan te bieden waarmee de kans op recidive kan worden verminderd. Om te onderzoeken of sprake is van een behandelbare stoornis, dient de levenslanggestrafte aan het begin van de levenslange straf te worden onderzocht.

De wijziging voorziet in de mogelijkheid tot plaatsing in het PBC ten behoeve van dit onderzoek, voor de gevallen waarin in het onderzoek ten behoeve van de strafzaak nog geen onderzoek in het PBC heeft plaatsgevonden. In de andere gevallen zal het onderzoek bestaan uit een (aanvullende) Pro Justitia-rapportage in aanvulling op het eerdere onderzoek in het PBC.

2. De mogelijkheid tot onderzoek in het PBC, gericht op diagnostiek en risicotaxatie, voorafgaand aan de toetsing door het Adviescollege inzake de start van re-integratieactiviteiten na 25 jaar.

De Afdeling ziet de introductie van deze twee onderzoeksmomenten als een vooruitgang in vergelijking met de huidige situatie. Onderstaand wordt besproken op welke punten naar het oordeel van de Afdeling aanpassing gewenst is.

#### *De aard van het onderzoek bij begin detentie*

Uit de toelichting bij de regeling blijkt dat 'dit onderzoek geschiedt op basis van het beschikbare dossier en een ambulant onderzoek. (...) In uitzonderlijke gevallen kan de levenslanggestrafte ook worden overgeplaatst naar het Pieter Baan Centrum. Bijvoorbeeld indien er tijdens het strafproces geen Pro Justitia-rapportage van de levenslanggestrafte is opgesteld.'

Uit deze formulering maakt de Afdeling op dat in de meeste gevallen het psychologisch onderzoek in het begin van de detentie grotendeels is gebaseerd op de Pro Justitia-rapportage zoals die is opgesteld ten behoeve van het strafproces. Daarmee is voor de Afdeling onvoldoende duidelijk dat het onderzoek aan het begin van de levenslange straf is toegespitst op de vragen die van belang zijn om de ontwikkeling van de gedetineerde gedurende de eerste 25 jaar goed te kunnen monitoren. De ten behoeve van het strafproces opgestelde Pro Justitia-rapportage is immers opgesteld vanuit een ander perspectief dan het voorkomen van detentieschade en het behandelen van eventueel aanwezige stoornissen. Ten tijde van het Pro Justitia-onderzoek heeft de gedetineerde bovendien nog de status van verdachte, wat een andere procespositie is dan die van veroordeelde tot levenslange gevangenisstraf. Dat kan verstrekking invloed hebben op de mentale toestand en de onderzoeksbereidheid van de betrokkene, en daarmee op de uitkomsten van dit eerste onderzoek.

Wat betreft de inhoud van het onderzoek aan het begin van de detentie merkt de Afdeling op dat dit een grondig onderzoek zou moeten zijn naar de algehele geestelijke en fysieke toestand van de gedetineerde (diagnostiek en risicoanalyse), waarbij met het oog op het

voorkomen van detentieschade ook eventuele fysieke of mentale kwetsbaarheden dienen te worden onderzocht. In dit verband wijst de Afdeling op de noodzaak van specifieke deskundigheid binnen het multidisciplinair team met betrekking tot het effect van langdurige detentie op het psychisch en lichamelijk functioneren. Zonder een dergelijk uitgebreid beeld van de persoonlijkheid is het niet mogelijk om na 25 jaar te kunnen vaststellen hoe het met de ontwikkeling is gesteld. Uit de voorgelegde regeling is voor de Afdeling onvoldoende duidelijk of het beoogde onderzoek bij de start van de levenslange gevangenisstraf het vereiste uitgebreide beeld oplevert van de persoonlijkheid, diagnostiek en risicoanalyse.

#### Aanbevelingen:

- *Onderzoek iedere levenslanggestrafte in het jaar nadat de levenslange gevangenisstraf onherroepelijk is geworden in het PBC op diagnostiek en risicoanalyse, aandachtspunten met betrekking tot het voorkomen van detentieschade en persoonlijke factoren in relatie tot de invulling van de detentie.*
- *Waarborg bij de gedragskundig onderzoekers de aanwezigheid en zonodig verdere ontwikkeling van expertise inzake de effecten van langdurige detentie op het psychisch en fysiek functioneren.*

#### *De ontwikkeling gedurende de eerste 25 jaar van detentie*

De onderhavige regelgeving ziet op twee toetsmomenten voor de levenslanggestrafte: bij begin detentie en na 25 jaar, met het oog op het aanbod van re-integratie activiteiten. In de tussentijdse 25 jaar wordt de ontwikkeling, en meer in het algemeen de mentale en fysieke toestand van de levenslanggestrafte, gevolgd door functionarissen binnen de inrichting zoals dat in principe voor alle gedetineerden gebeurt: door periodieke bespreking in het Psycho Medisch Overleg en monitoring door het inrichtingspersoneel in het kader van promoveren/degraderen (dit met het oog op mogelijke selectie voor het plusregime). Ook bij het opstellen van het Detentie- en Re-integratieplan (hierna: D&R-plan) wordt uitgebreid gekeken naar de toestand van de gedetineerde. Zonder iets te willen afdoen aan het belang van deze vormen van monitoring en de daarmee verkregen informatie, meent de Afdeling dat aanvullend onderzoek nodig is om de ontwikkeling van de levenslanggestrafte gedurende de eerste 25 jaar te kunnen beoordelen. De informatie vanuit de inrichting geeft namelijk vooral een beeld van de gedragsmatige aspecten en minder van de onderliggende ontwikkeling in de persoonlijkheid, aangezien het geen diagnostisch onderzoek omvat. Om een goed beeld te krijgen van de ontwikkeling van de geestelijke gezondheid, eventuele detentieschade, persoonlijkheidsontwikkeling en mogelijk afgenomen delictgevaarlijkheid dient volgens de Afdeling te worden voorzien in een vorm van periodieke toetsing die in beginsel om de vijf jaar plaatsvindt. Hierin was tot 2000 voorzien in de zogenaamde 'volgprocedure langgestraften'. Dat systeem voorzag in een vijfjaarlijks uitgebreid onderzoek van de psychische en lichamelijke gezondheid gedurende enkele weken in het Penitentiair Selectie Centrum, waarbij tevens werd gekeken naar eventueel aanwezige gronden voor gratie. Gezien het belang van een dergelijke periodieke toetsing acht de Afdeling het een gemis dat met de introductie van de twee onderzoeksmomenten in de voorliggende regelgeving niet tevens is voorzien in herinvoering van een periodieke toetsing. In dit verband wijst de Afdeling erop dat in een brief aan de Tweede Kamer van 16 oktober 2009 de toenmalige minister en staatssecretaris het gemis van de afgeschafte Volgprocedure constateerden en daarom herinvoering aankondigden.<sup>5</sup> Hoewel hiervan in 2011 afstand werd genomen door de toenmalige staatssecretaris<sup>6</sup>, is het belang van een dergelijk volgsysteem voor levenslanggestraften ook in de rechtspraak herhaaldelijk benoemd.<sup>7</sup> Gezien het specifieke karakter en doel van deze onderzoeken van levenslanggestraften is het cruciaal dat de reeds genoemde expertise met betrekking tot de effecten van langdurige detentie op de geestelijke en lichamelijke gezondheid aanwezig is.

#### Aanbeveling:

- *Voorzie voor levenslanggestraften in een mogelijkheid tot periodiek onderzoek door externe deskundigen gericht op diagnostiek, psychische en fysieke gezondheid, persoonsontwikkeling (o.a. rehabilitatie) en risicoanalyse.*

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2009/2010, 32123 VI, nr. 10.

<sup>6</sup> Door staatssecretaris Teeven in antwoord op Kamervragen, zie Aanhangsel *Handelingen II* 20112012-832.

<sup>7</sup> Zie Parket HR 22 januari 2011 (ECLI:NL:PHR:2011:BO6341) en HR 24 mei 2016, conclusie Machielse (ECLI:NL:PHR:2016:406)

### *Moment van toetsing door het Adviescollege*

De Afdeling waardeert dat er na verloop van tijd enige vorm van onderzoek plaatsvindt, met het oog op de advisering door het Adviescollege over de vraag of kan worden begonnen met re-integratieactiviteiten. Maar zoals reeds uitvoerig aangegeven in het advies uit 2016, is deze toets volgens de Afdeling een andere dan de door het EHRM bedoelde toets op voortzetting van de levenslange gevangenisstraf. In de voorliggende regeling toetst het Adviescollege namelijk na 25 jaar of betrokkene in aanmerking komt voor deelname aan re-integratie-activiteiten. Zo ja, dan wordt gestart met het aanbod van re-integratieactiviteiten. Twee jaar later, dus na 27 jaar na aanvang detentie, vindt dan de herbeoordeling plaats in het kader van de gratieprocedure, waarin de verdere tenuitvoerlegging van de detentie wordt onderzocht. Daarbij wordt onderzocht op de volgende criteria: recidiverisico, delictgevaarlijkheid, impact op slachtoffers en nabestaanden, gedrag en ontwikkeling van de levenslanggestrafte gedurende detentie.<sup>8</sup> Naar het oordeel van de Afdeling voorziet de staatssecretaris met de voorliggende regeling pas na 27 jaar in de door het EHRM en overige jurisprudentie vereiste toetsing. Dit is strikt genomen niet strijdig met de eisen die het EHRM stelt (het Hof laat de lidstaten hierin enige ruimte), maar wel is het onterecht dat de staatssecretaris stelt (o.a. in zijn brief van 20 december 2016), hiermee te voldoen aan de richtlijn van hertoetsing na 25 jaar. Om hieraan te voldoen zou de eerste toets door het Adviescollege, gericht op het aanbieden van concrete re-integratieactiviteiten, moeten plaatsvinden na 23 jaar, twee jaar later gevolgd door de voor de jurisprudentie cruciale herbeoordeling op voortzetting van de straf na 25 jaar.

### Aanbeveling:

- *Toets na 23 jaar of re-integratie-activiteiten kunnen worden aangeboden, waarna na 25 jaar de voortzetting van de straf kan worden getoetst.*

### *Criteria voor de toetsing en herbeoordeling*

In de jurisprudentie is naast een vorm van herbeoordeling (in het kader van het vereiste 'prospect of release') een vereiste dat de gedetineerde vanaf het begin van de detentie duidelijkheid moet hebben over de toetsing, de criteria en over hetgeen hij kan doen om eventueel in aanmerking te komen voor vervroegde invrijheidstelling. Hiertoe dienen de criteria voldoende specifiek en precies te zijn omschreven.<sup>9</sup>

Blijkens de toelichting bij het Besluit Adviescollege levenslanggestraften is de staatssecretaris van mening dat 'met de instelling van het Adviescollege wordt voorzien in een procedure met objectieve criteria aan de hand waarvan wordt beoordeeld of en zo ja op welke wijze re-integratieactiviteiten aan een levenslanggestrafte kunnen worden aangeboden ter voorbereiding op zijn latere herbeoordeling'.<sup>10</sup> Deze criteria zijn als volgt omschreven: delictgevaarlijkheid, recidiverisico, gedrag in detentie (fysiek, mentaal en ontwikkeling in gedrag gedurende de voorgaande 25 jaar), impact op slachtoffers en nabestaanden en in de sleutel daarvan de vergelding.<sup>11</sup> De criteria voor de herbeoordeling in de gratieprocedure zijn in dit Besluit niet omschreven, maar uit de brief van 25 oktober 2016 kan worden opgemaakt dat dit dezelfde criteria zijn en dat daarnaast ook 'de ernst van het bewezen feitencomplex' wordt meegewogen.

De Afdeling heeft hierbij vier kanttekeningen.

Ten eerste is de Afdeling van mening dat, zoals hierboven opgemerkt, door het ontbreken van een volprocedure of soortgelijk systeem relevante informatie ontbreekt om de ontwikkeling gedurende de eerste 25 jaar te kunnen beoordelen.

Ten tweede meent de Afdeling dat de criteria onvoldoende objectief zijn. Dat geldt met name voor het laatste criterium, de impact op slachtoffers en nabestaanden 'en in de sleutel daarvan de vergelding'. De toevoeging 'in de sleutel daarvan de vergelding' doet vermoeden dat bij de herbeoordeling de vergelding een zware afweging vormt of zelfs van

<sup>8</sup> Brief van 25 oktober 2016, *Kamerstukken II* 29279, nr. 354.

<sup>9</sup> Zie over de eisen waaraan criteria moeten voldoen o.a. *Hutchinson vs Verenigd Koninkrijk*, Grote Kamer 26 juni 2017, ECL I:CE:ECHR:2017:0117JUD005759208, par. 58 e.v., met name par. 61-63.

<sup>10</sup> Toelichting bij het Besluit Adviescollege levenslanggestraften, *Stcrt.* 2016, nr. 65365, p. 4.

<sup>11</sup> *Idem*, p. 5.

doorslaggevende betekenis is. De Afdeling acht het van belang dat factoren betreffende slachtoffers en nabestaanden, maatschappij en de persoon van de gedetineerde zorgvuldig worden afgewogen. In de formulering van de voorliggende regeling is echter voor de Afdeling niet duidelijk hoe deze weging plaatsvindt. Ook is niet duidelijk hoe het aspect van vergelding wordt getoetst. De Afdeling meent dat dit niet louter op grond van het oordeel van de slachtoffers zou moeten worden beoordeeld. Omdat kan worden aangenomen dat de impact op de slachtoffers van levenslanggestraften vrijwel altijd immens is, dient te worden voorkomen dat dit perspectief alle andere aspecten overheerst. De Afdeling mist voldoende uitwerking van hoe bij de afweging inzake de mogelijke terugkeer in de samenleving het geheel van factoren, inclusief de aspecten betreffende de persoon van de gedetineerde en diens eventuele positieve ontwikkeling, worden gewogen en acht verheldering op dit punt gewenst.

Ten derde geldt voor de criteria 'impact op de slachtoffers' en 'de ernst van het bewezen verklaarde feitencomplex' dat deze grotendeels buiten de invloedssfeer van de veroordeelde liggen. De veroordeelde kan hieraan immers weinig veranderen door zijn gedrag tijdens detentie. In dat geval dragen deze criteria niet bij aan het vereiste dat de veroordeelde vanaf het begin van detentie dient te weten waaraan hij moet voldoen om voor eventuele invrijheidstelling in aanmerking te komen, simpelweg omdat hij er weinig aan kan doen. Zonder iets aan het gewicht van deze factoren te willen afdoen, meent de Afdeling dat het geen geschikte criteria zijn om de ontwikkeling van de veroordeelde aan te toetsen. Een uitzondering daarop vormen eventuele initiatieven tot of medewerking aan herstelgerichte interventies, als de situatie zich daarvoor leent.<sup>12</sup> Zaken als bewustwording van het veroorzaakte leed en opstelling ten aanzien van slachtoffer of nabestaanden zijn uiteraard direct gerelateerd aan de ontwikkeling van de veroordeelde en kunnen tevens van invloed zijn op de impact op de slachtoffers.

Ten vierde meent de Afdeling – in het verlengde van laatstgenoemde kanttekening – dat een onderscheid dient te worden gemaakt tussen de criteria voor de toetsing door het Adviescollege inzake de start van re-integratie en de criteria voor de herbeoordeling in het kader van de gratieprocedure. De criteria inzake de impact op de slachtoffers, vergelding en de ernst van het delict horen naar het oordeel van de Afdeling te worden meegewogen in de herbeoordeling in het kader van de gratieprocedure, en niet in de toetsing door het Adviescollege. Zonder een dergelijk onderscheid is er onvoldoende verschil tussen beide toets- c.q. beoordelingsmomenten, zeker omdat een negatief advies van het Adviescollege betekent dat niet wordt gestart met de re-integratie (waarmee in dat geval feitelijk gratie al na 25 jaar wordt uitgesloten). Weliswaar wordt de herbeoordeling in het kader van de gratieprocedure gestart op initiatief van de staat,<sup>13</sup> maar zonder informatie over vorderingen van de re-integratie in de afgelopen twee jaar zal dit vrijwel zeker tot een negatief gratie-advies leiden.

Om de afweging in het kader van de herbeoordeling goed te kunnen maken, stelt de Afdeling voor om de criteria tijdens de toetsing door het Adviescollege te beperken tot de ontwikkeling in de persoon van de gedetineerde. Daarbij kan wel, zoals hierboven aangegeven, diens houding inzake eventuele herstelgerichte interventies worden betrokken. De genoemde criteria betreffende het slachtoffer en de maatschappij, alsmede de vergelding dienen twee jaar later (bij de herbeoordeling in het kader van de gratieprocedure) te worden afgewogen naast informatie over ontwikkeling van de gedetineerde.

Tenslotte meent de Afdeling dat de criteria voor toetsing en herbeoordeling dermate belangrijk zijn dat ze in de wet dienen te worden opgenomen en niet uitsluitend in lagere regelgeving.

#### Aanbevelingen:

- *Neem de criteria voor zowel de toetsing door het Adviescollege als voor de herbeoordeling in het kader van de gratieprocedure op in de wet.*
- *Beperk de criteria voor toetsing door het Adviescollege tot die criteria die daadwerkelijk zijn gerelateerd aan gedrag en ontwikkeling tijdens detentie, en formuleer deze zo objectief mogelijk.*

<sup>12</sup> In algemene zin is het belang van het herstelgerichte perspectief in de sanctietoepassing door de Afdeling benadrukt in de vorig jaar gepubliceerde Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing, RSJ, 12 oktober 2016.

<sup>13</sup> Brief van 25 oktober 2016, *Kamerstukken II* 29279, nr. 354.

### *Verschillende taken van het Adviescollege*

Blijkens het Besluit Adviescollege Levenslanggestraften toetst het Adviescollege na 25 jaar op het toekennen van re-integratieactiviteiten en informeert zij naar aanleiding van de start van een gratieprocedure de minister over de voortgang van de resocialisatie- en re-integratieactiviteiten.<sup>14</sup> In de tussentijdse twee jaar toetst het op de voortgang van de re-integratie en de verzoeken tot verlof.

Opvallend is echter dat de staatssecretaris in zijn brief van 25 oktober 2016 stelt dat het Adviescollege ook zal adviseren in het kader van de herbeoordeling, vooruitlopend op de door het OM en de ZM uit te brengen adviezen.<sup>15</sup> Naar het oordeel van de Afdeling dient de rol van het Adviescollege niet verder te strekken dan de taken zoals die zijn vastgelegd in het Besluit, waarbij een strikt onderscheid wordt gemaakt tussen de toetsing door het Adviescollege en de herbeoordeling twee jaar later. De opvatting, neergelegd in genoemde brief van de staatssecretaris, dat de eventueel in gang gezette re-integratie en de tussentijdse monitoring daarvan door het Adviescollege moet worden gezien als een voorbereiding op de herbeoordeling, suggereert dat er sprake is van een continuüm, waarbij in de twee jaar voorafgaand aan de herbeoordeling het Adviescollege enkele malen 'van pet wisselt'.

De Afdeling acht verheldering op dit punt gewenst.

### **3.2 Wijziging Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting**

De wijziging ziet op de mogelijkheid dat, indien de staatssecretaris heeft beslist dat na 25 jaar of langer activiteiten gericht op re-integratie kunnen worden aangeboden, een levenslanggestrafte ook in aanmerking kan komen voor re-integratieverlof ten behoeve van zijn terugkeer naar de maatschappij. Om dit mogelijk te maken is het nieuwe hoofdstuk 3b toegevoegd aan de Rtv.

De Afdeling waardeert de invoering van de mogelijkheid van verlof voor levenslanggestraften in de regelgeving. Alvorens enkele aanbevelingen te doen bij de voorliggende bepalingen inzake dit re-integratieverlof, gaat de Afdeling kort in op het ontbreken van re-integratieactiviteiten gedurende de eerste 25 jaar van detentie.

#### *Geen volwaardige rehabilitatie gedurende de eerste 25 jaar.*

Bij het invoeren van de mogelijkheid tot deelname aan re-integratieactiviteiten wordt een onderscheid gemaakt tussen de eerste 25 jaar waarin sprake is van 'resocialisatie' en de periode daarna waarin de levenslanggestrafte in aanmerking kan komen voor 're-integratieactiviteiten' ten behoeve van de voorbereiding op terugkeer in de maatschappij. Uit de toelichting bij het voorgenomen beleid eind 2016 (brieven aan de Tweede Kamer van 2 september en 25 oktober 2016) blijkt dat staatssecretaris meent dat hiermee de levenslanggestrafte vanaf de aanvang van de detentie de gelegenheid wordt geboden te werken aan zijn rehabilitatie.<sup>16</sup> Gedurende de eerste 25 jaar krijgen levenslanggestraften het standaard aanbod van onder meer een dagprogramma met zinvolle dagbesteding. Op grond van goed gedrag en een positieve ontwikkeling kunnen zij in aanmerking komen voor het plusprogramma. Wel gelden voor hen de volgende beperkingen: tot de toetsing na 25 jaar zijn ze uitgesloten van verlof en van 'interventies die zien op daadwerkelijke terugkeer in de samenleving'.<sup>17</sup> Pas na een positieve beslissing op de toetsing op re-integratie na 25 jaar wordt naast het detentieplan ook een re-integratieplan opgesteld waarin bedoelde interventies en de mogelijkheid van verlof zijn opgenomen.

Het niet vanaf het begin van de detentie opstellen van een volledig detentie- en re-integratieplan acht de Afdeling strijdig met het vereiste dat een volwaardige resocialisatie en re-integratie vanaf het begin van de detentie dient te worden aangeboden.<sup>18</sup> Dit staat bovendien haaks op de regeling promoveren-degraderen, die geen uitzonderingen kent voor levenslanggestraften. In de bijlage bij deze regeling worden onder de criteria voor 'goed gedrag' (om in aanmerking te komen voor het plusregime) onder onderdeel C concrete re-integratie- en resocialisatie-aspecten benoemd waaraan de gedetineerde geacht wordt mee

<sup>14</sup> Besluit Adviescollege levenslanggestraften, *Stcrt.* nr. 65365, artikel 4.1.

<sup>15</sup> *Kamerstukken II* 2016/2017, 29297, nr. 354, p. 2.

<sup>16</sup> *Kamerstukken II* 2016/2017, 29279, nr. 338 en nr. 354.

<sup>17</sup> *Kamerstukken II* 2016/2017, 29279, nr. 338.

<sup>18</sup> Zie voor een uitgebreidere bespreking van de eisen waar een volwaardige rehabilitatie aan dient te voldoen in relatie tot de relevante jurisprudentie het advies van de Afdeling uit 2016.

te werken.<sup>19</sup> In lijn met het geldende beleid zou het aanbod van re-integratieactiviteiten dus moeten starten op het moment dat de gedetineerde in het plusprogramma komt.

Uiteraard beseft de Afdeling dat specifieke activiteiten gericht op externe re-integratie (zoals het regelen van woning en inkomen) in het begin van de detentie niet aan de orde zijn. Dit geldt voor levenslanggestraften evenzeer als voor langgestraften. Dat wil echter niet zeggen dat er geen interne activiteiten kunnen worden aangeboden die zijn gericht op terugkeer in de samenleving. Daarmee doelt de Afdeling op een zinvolle invulling van de detentie, waarbij zinvol aanmerkelijk breder wordt opgevat dan zoals bedoeld met 'zinvolle dagbesteding' in het reguliere dagprogramma met arbeid als belangrijkste onderdeel. Een zinvolle invulling van de detentie voor levenslanggestraften dient volgens de Afdeling te zijn gerelateerd aan de ontwikkeling en het toekomstperspectief van de gedetineerde met bijvoorbeeld de gelegenheid tot studie of andere ontwikkelingsmogelijkheden. De Afdeling benadrukt het belang hiervan ook met het oog op het risico op institutionalisering (in feite een vorm van detentieschade die in zekere zin onvermijdelijk is bij de tenuitvoerlegging van zeer lange gevangenisstraffen).

Gedurende deze eerste 25 jaar kunnen, naar het oordeel van de Afdeling, ook herstelgerichte interventies deel uitmaken van de interne voorbereiding op de re-integratie. Dit hoeft overigens niet altijd te betekenen dat sprake is van contact tussen slachtoffer en dader (dat zal niet altijd mogelijk of wenselijk zijn). Zoals de Afdeling eerder heeft aangegeven in de vorig jaar uitgebrachte Visie op de strafrechtelijke sanctietoepassing, kan de herstelgerichte benadering ook bestaan uit ontwikkeling van bewustwording bij de veroordeelde. Het stimuleren hiervan acht de Afdeling in het belang van zowel samenleving als veroordeelde.<sup>20</sup>

Kortom, om eventuele voorbereidingen op de externe re-integratie na 25 jaar enige kans van slagen te geven, dient in de voorafgaande jaren zo volledig mogelijk te worden ingezet op activiteiten die zijn gericht op resocialisatie en re-integratie.

Aanbeveling:

- *Stel ook voor levenslanggestraften vanaf het begin van de detentie een detentieplan én een re-integratieplan op, zodat sprake is van een volwaardig D&R-plan.*

*Koppeling van verlof aan concrete re-integratiedoelinden (het nieuwe Hst. 3b Rtvj, artikel 20d lid 2)*

De Afdeling begrijpt uit de conceptregeling en de toelichting dat indien de levenslanggestrafte in aanmerking komt voor verlof, de frequentie wordt vastgelegd in het D&R-plan. Vervolgens kan de veroordeelde een verzoek tot verlof indienen, waarbij hij concreet dient aan te geven op welke wijze het verlof zijn re-integratie ondersteunt. De Afdeling kan zich vinden in de koppeling van verlof aan re-integratiedoelinden, maar acht de eis aan de levenslanggestrafte om bij ieder afzonderlijk verlof de relatie tot de re-integratie te motiveren erg zwaar en meer passend bij de aanvraag van een incidenteel verlof. De Afdeling gaat ervan uit dat re-integratie na minimaal 25 jaar een complex proces is waarvan de stappen zorgvuldig moeten worden gepland en gemonitord, zowel wat betreft de risico's voor de samenleving als wat betreft de mogelijkheden van de veroordeelde. Deze stappen dienen in het D&R-plan zo goed mogelijk te worden omschreven.

Van de levenslanggestrafte zal in dit proces uiteraard de nodige motivatie en discipline worden gevraagd. Om daarnaast echter te eisen dat de betrokkene voor ieder afzonderlijk verlof de relatie tot de re-integratie benoemt, acht de Afdeling niet realistisch gezien de grote afstand tussen de levenslanggestrafte en de samenleving (en de vele aspecten van deze veranderde samenleving waaraan hij zal moet wennen). Zinvoller lijkt het om de algemene en specifieke doelen van verlof in het D&R-plan te benoemen en daarnaast een systeem uit te werken waarin geleidelijk meer verantwoordelijkheid tijdens de verlopen kan worden toegekend, mits de verlopen goed verlopen.

<sup>19</sup> De opsomming luidt: 'Meewerken aan screening, diagnostiek en intakes; meewerken aan opstellen en uitvoeren van de detentie- en re-integratie; maken van huiswerk wanneer dit wordt gevraagd; bereid zijn om te stoppen met criminaliteit (blijkend uit Kiezen voor Verandering); bereid zijn om mee te werken aan herstelgerichte detentie (al dan niet met slachtoffers); bereid zijn tot betaling van openstaande boetes/vorderingen binnen de mogelijkheden.' (gepubliceerd in *Stcrt* 2014, nr. 4617).

<sup>20</sup> Zie *Visie op strafrechtelijke sanctietoepassing*, RSJ, 12 oktober 2016, p. 25.



Aanbevelingen:

- *Benoem de koppeling aan re-integratiedoelinden in het D&R-plan en beoordeel vervolgens bij volgende verlofaanvragen in hoeverre deze stroken met de ontwikkeling en vorderingen van de levenslanggestrafte.*
- *Schrap in de regeling de betreffende bepaling over een onvoldoende relatie van het verlofverzoek met de re-integratiedoelstelling als weigeringsgrond voor het toekennen van een afzonderlijk re-integratieverlof: Rtvi artikel 20d lid 3 onderdeel c.*

*Verloffrequentie*

De verloffrequentie wordt vastgelegd in het D&R-plan, nadat het Adviescollege hierover heeft geadviseerd. In de regeling is geen minimum of maximum aan het aantal toegekende verloven opgenomen. Reden is, aldus de toelichting, dat dit het beste per individueel geval kan worden bekeken (op basis van adviezen van het Adviescollege). De Afdeling onderschrijft het oogmerk van flexibiliteit en maatwerk in het individuele geval, maar bepleit toch de invoering van een minimum aantal verloven in de fase voorafgaand aan de herbeoordeling. Dat versterkt de rechtswaarborgen, waarbij in principe iedere levenslanggestrafte aan wie een positief re-integratieadvies is verleend de mogelijkheid krijgt om ook buiten de inrichting (met de eventueel benodigde controle of begeleiding) zijn eventuele vorderingen in de re-integratie te tonen. De Afdeling acht dit van belang omdat het verloop van de verloven waardevolle informatie oplevert zonder welke geen volwaardige herbeoordeling kan plaatsvinden. Zonder een dergelijk minimum acht de Afdeling het risico aanwezig dat in de afweging tot het verlenen van verlof de re-integratiedoelstelling onvoldoende uit de verf komt naast het perspectief van de maatschappelijke veiligheid.

Aanbeveling:

- *Neem in de regeling een minimumaantal verloven op.*

*Verlof zonder elektronisch toezicht.*

Op grond van artikel 20d lid 4 vindt verlof altijd plaats onder elektronisch toezicht: gedurende het eerste jaar altijd in combinatie met bewaking en begeleiding, gevolgd door de mogelijkheid van een verlof zonder bewaking maar met elektronisch toezicht in het tweede jaar. De regeling voorziet niet in de mogelijkheid van verlof zonder elektronisch toezicht. De Afdeling ziet dit als een gemis omdat juist het verloop van een onbegeleid verlof waardevolle informatie oplevert met betrekking tot de vorderingen in de rehabilitatie. Als die informatie niet beschikbaar is bij de herbeoordeling in het kader van het gratieverzoek, is deze herbeoordeling naar het oordeel van de Afdeling minder goed te maken. Dat is noch in het belang van de samenleving, noch van de levenslanggestrafte. Met het oog op de benodigde veiligheidswaarborgen bij een dergelijk onbegeleid verlof zonder elektronisch toezicht wijst de Afdeling op de mogelijkheid om bepaalde voorwaarden aan het verlof te verbinden (bijvoorbeeld ter voorkoming van confrontatie met slachtoffers of nabestaanden).

Aanbeveling:

- *Creëer in de regeling een mogelijkheid tot verlof zonder elektronisch toezicht, omgeven met voldoende veiligheidswaarborgen.*

### **3.3 Overig: aanbevelingen voor nadere uitwerking en redactionele opmerkingen**

In de voorliggende aanpassingen van de Rspog en de Rtvi mist de Afdeling op enkele punten duidelijkheid over verantwoordelijkheden en rechtswaarborgen. Op deze punten acht de Afdeling precisering gewenst in de regeling of bij de uitwerking van de wetgeving:

*Implicaties van de regeling voor ongewenst verklaarde vreemdelingen*

Onduidelijk is wat de implicaties van de voorliggende regeling zijn voor ongewenst verklaarde vreemdelingen met een levenslange gevangenisstraf. Komen zij in aanmerking voor re-integratie (op basis van het gegeven dat de voorbereiding op re-integratie geen betrekking hoeft te hebben op het land waar de straf wordt uitgezeten)?

Aanbeveling:

- *Expliciteer in de nadere uitwerking van wet- en regelgeving wat de regeling betekent voor ongewenst verklaarde vreemdelingen met een levenslange gevangenisstraf.*

*Beslissingsbevoegdheid verlof*

De directeur kan een reeds verleend verlof intrekken als de omstandigheden daartoe aanleiding geven (artikel 20d, lid 6 Rtv). Onduidelijk is evenwel door wie de initiële beslissing tot het verlenen van verlof wordt genomen. In hoofdstuk 3b ontbreekt naar het oordeel van de Afdeling een bepaling over de beslissingsbevoegdheid tot het verlenen van verlof aan levenslanggestraften (cfm. art. 17 voor wat betreft het algemeen verlof en art. 19 voor het regimesgebonden verlof).

Aanbeveling:

- *Expliciteer bij wie de beslissingsbevoegdheid tot het verlenen van verlof aan levenslanggestraften ligt.*

*Verzoek tot tussentijdse toetsing van verlof door directeur en minister*

Uit de toelichting blijkt dat zowel de directeur als de minister het Adviescollege tussentijds kan verzoeken om te adviseren over de verloftoekenning (artikelsgewijze toelichting onder Artikel II, onderdeel C). De Afdeling constateert dat deze toevoeging niet in de regeling zelf staat en niet nader wordt gemotiveerd. Ook is niet aangegeven of en zo ja, welke rechtsgang hiertegen open staat.

Aanbevelingen:

- *Neem in de regeling op dat inzake de in het D&R-plan opgenomen verloven, de directeur en de minister beiden het Adviescollege tussentijds om advies kunnen vragen indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven.*
- *Geef aan of hiertegen een rechtsgang open staat (tegen de advisering op de afzonderlijke verloven en tegen het advies van het Adviescollege).*

*Opmerking van redactionele aard bij artikel 20d, lid 3 Rtv (weigeringsgronden re-integratieverlof)*

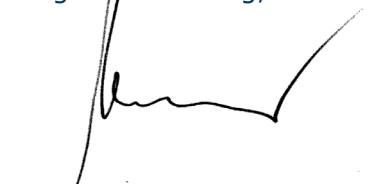
Artikel 20d, lid 3 onder e betreft 'een verzoek van een levenslanggestrafte om verlof als bedoeld in artikel 31 van deze regeling'. Naar het oordeel van de Afdeling is hier in feite geen sprake van een weigeringsgrond. Bedoeld is dat het verlof volgens artikel 31 (dat ziet op incidenteel verlof ter voorbereiding op de invrijheidstelling) niet van toepassing is op levenslanggestraften, hetgeen logisch is omdat het re-integratieverlof voor hen juist is geregeld in nieuwe artikel 20d. Deze lezing strookt met de tekst in de toelichting. Daarin wordt in het algemene deel aangegeven dat artikel 31 niet van toepassing is op levenslanggestraften, waarna in de artikelsgewijze toelichting de vier weigeringsgronden worden besproken (en niet de in artikel 20d lid 3 onder e genoemde).

Aanbeveling:

- *Verhelder de tekst van de regeling door artikel 20d, lid 3 onder e te schrappen en een nieuw lid 7 op te nemen waarin is bepaald dat artikel 31 niet van toepassing is op levenslanggestraften.*

Hoogachtend,

namens de Afdeling advisering van de Raad voor Strafrechtstoepassing en  
Jeugdbescherming,



mr. L.A.J.M. de Wit, algemeen voorzitter