

29 279 Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 768 Brief van de minister voor Rechtsbescherming

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 februari 2023

In de Kamerbrief van 8 juni 2022 heb ik kort aandacht besteed aan de uitkomsten van de evaluatie van het Besluit Adviescollege levenslanggestraften, uitgevoerd door de Erasmus Universiteit Rotterdam.^{1,2} Naar mijn mening biedt het rapport aanknopingspunten voor verbeteringen in de periode voorafgaand aan de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf. Ik heb naar aanleiding van het rapport in het najaar van 2022 een expertsessie met ketenpartners georganiseerd om over de aanbevelingen van het rapport te spreken.³ Ik waardeer de betrokkenheid en professionaliteit van de ketenpartners en ben erkentelijk voor hun inbreng. Met deze brief informeer ik uw Kamer over de stappen die ik neem ten aanzien van de aanbevelingen uit het evaluatierapport. De in deze brief aangekondigde wijzigingen zie ik als tussenstap op weg naar het wetsvoorstel voor een alternatieve herbeoordeling in de vorm van een regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) voor levenslanggestraften. In de afsluiting van deze brief schets ik het vervolg van dit traject.

Besluit Adviescollege levenslanggestraften

Het Besluit voorziet in de instelling van het Adviescollege levenslanggestraften (hierna: Adviescollege).⁴ Samen met het Reglement en het Ketenwerkproces biedt het Besluit grondslag voor de rol die het Adviescollege vervult. Het Adviescollege adviseert de minister over het toelaten van levenslanggestraften tot de re-integratiefase. Indien de minister positief besluit, dan adviseert het Adviescollege over de re-integratieactiviteiten. In het evaluatierapport wordt gezien hoe dit in praktijk gaat, sinds de start van het Adviescollege in juni 2017. Uit de evaluatie komt naar voren dat het Besluit als zodanig adequaat functioneert. Desalniettemin volgt uit de evaluatie een aantal aanbevelingen voor verbetering. Hieronder noem ik achtereenvolgens de aanbevelingen en de aanpassingen die ik doorvoer naar aanleiding daarvan.

¹ Kamerstuk 29 279, nr. 718.

² Zie bijlage.

³ Bij deze expertsessie waren de volgende organisaties vertegenwoordigd: Adviescollege Levenslanggestraften, Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), Dienst Justis, Reclassering Nederland, Slachtofferhulp Nederland, Stichting Forum Levenslang, Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP), Pieter Baan Centrum, Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), Openbaar Ministerie (OM), Ministerie van Justitie en Veiligheid.

⁴ Stcrt. 2016, nr. 65365.

Aanbevelingen Evaluatie Besluit Adviescollege levenslanggestraften

De Erasmus Universiteit Rotterdam doet in haar rapport de volgende aanbevelingen:

Knelpunten en daaruit voortvloeiende aanbevelingen:

1. De opzet inclusief de duur van de re-integratiefase moet opnieuw worden doordacht;
2. Het Adviescollege moet als organisatie worden versterkt.

Aandachtspunten en daaruit voortvloeiende aanbevelingen:

3. Verander de inrichting van de detentie van levenslanggestraften tot aan toepassing van het Besluit;
4. Zorg voor tijdige beschikbaarheid en volledigheid van informatie: strafdossier, penitentiaal dossier, justitiële documentatie;
5. Vervroeg de start van de werkzaamheden van het Adviescollege;
6. Verbeter de begeleiding van slachtoffer(s) en nabestaande(n);
7. Zorg voor een voorziening voor gefinancierde rechtsbijstand;
8. Verbeter de informatievoorziening en de positie van de levenslanggestrafte (informatie, inspraak, rechtsmiddelen);
9. Actualiseer ketenwerkproces, institutionaliseer overleg binnen de keten.

Beleidsreactie

Ad 1. Opzet en duur re-integratiefase

Duur re-integratiefase

Uit de praktijk is gebleken dat de duur van de re-integratiefase te kort is. Na 25 jaar detentie geeft het Adviescollege zijn eerste advies over de toelating van de levenslanggestrafte tot de re-integratiefase. Na 27 jaar detentie wordt een ambtshalve gratieprocedure gestart om te beoordelen of de straf nog een legitiem strafdoel dient. Als wordt besloten een levenslanggestrafte toe te laten tot de re-integratiefase, beslaat de re-integratiefase dus in theorie twee jaar. Effectief komt het echter neer op anderhalf jaar in verband met de te doorlopen processtappen. Volgens ketenpartners is dit te kort. Dit vind ik een belangrijk signaal. Het is van belang dat een levenslanggestrafte, die immers al zeer lange tijd gedetineerd is, voldoende tijd besteedt aan het werken aan re-integratiedoelen. Dit stelt de levenslanggestrafte in staat zich voor te bereiden op de herbeoordeling van de straf. Daarom heb ik besloten om de duur van de re-integratiefase met een jaar te verlengen. Dat doe ik door de ambtshalve gratieprocedure een jaar te verlaten, dus niet meer na 27 jaar, maar na 28 jaar detentie. Daardoor wordt de duur van de re-integratiefase drie jaar. Het moment van de mogelijke invrijheidsstelling sluit hierdoor ook beter aan op de langste tijdelijke gevangenisstraf van 30 jaar: veroordeelden met deze straf kunnen namelijk na 28 jaar detentie met

voorwaardelijke invrijheidsstelling (v.i.). Ten aanzien van de ingangsdatum van deze wijziging dient nog nadere afstemming plaats te vinden. Hierbij wordt ook gekeken of het nodig is om te voorzien in een overgangsregeling. Ik streef ernaar hier voor juli 2023 duidelijkheid over te bieden.

Flexibiliseren moment van herbeoordeling van de straf

In de evaluatie wordt ook aanbevolen te kijken naar de mogelijkheid om het moment van herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf te flexibiliseren, bijvoorbeeld tussen 27 en 30 jaren detentie, afhankelijk van de individuele voortgang in het werken aan de vastgestelde re-integratiedoelen. Gelet op de expertsessie met ketenpartners heb ik echter afgeleid dat er op dit moment meer behoefte is aan een langere re-integratiefase en dat het, onder andere met het oog op de belangen van slachtoffers en nabestaanden, belangrijk is dat het duidelijk is wanneer de eerste herbeoordeling plaatsvindt. Een flexibel moment van herbeoordeling doet afbreuk aan die duidelijkheid.

Opzet van de re-integratiefase

Om ervoor te zorgen dat alle betrokken partners beter kunnen overzien waaruit de re-integratiefase bestaat, heb ik de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) gevraagd om dit in een handreiking te beschrijven. DJI besteedt daarbij aandacht aan de volledige periode van de re-integratiefase. Hiermee sluit ik aan op de aanbevelingen uit het evaluatierapport op dit punt. Belangrijk om te vermelden in dit verband is dat de re-integratiefase maatwerk is en dat iedere levenslanggestrafte die tot de re-integratiefase is toegelaten persoonlijke re-integratiedoelen heeft.

Verlof

Een van de mogelijke re-integratieactiviteiten voor levenslanggestraften die tot de re-integratiefase zijn toegelaten, is verlof. In de evaluatie wordt aanbevolen voor levenslanggestraften ook meerdaags verlof mogelijk te maken. De Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting (Rtvi) schrijft nu voor dat het verlof eindigt op dezelfde dag dat het is aangevangen (art. 20d lid 5 Rtvi). In eerdergenoemde expertsessie ben ik erop gewezen dat het voor een succesvolle re-integratie van levenslanggestraften van belang is om te kunnen oefenen met overnachting buiten de penitentiaire inrichting (PI). Ik wil de komende tijd onder meer met DJI en gedragsdeskundigen het gesprek voortzetten over verlof in het kader van de re-integratiefase. Daarbij zie ik of meerdaags verlof als laatste stap in de re-integratiefase van levenslanggestraften mogelijk gemaakt moet worden. Ook op dit punt streef ik ernaar voor juli 2023 duidelijkheid te bieden.

Ad 2. Versteving Adviescollege als organisatie

Over organisatorische zaken zoals kantoorruimte, bezoldiging en formatie vindt afstemming plaats tussen het Adviescollege en mijn ministerie. Uitgangspunt daarbij is dat het Adviescollege zijn taken goed moet kunnen uitvoeren. Recent is onder andere met het Adviescollege gesproken over het beter borgen van de beschikbaarheid van werkplekken en vergaderruimte.

Ad 3. Inrichting van detentie tot aan toepassing van het Besluit

Zowel uit de evaluatie als uit de expertsessie blijkt dat er verbetering mogelijk is op het volgen van het gedrag en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte gedurende diens detentie. Het actief in de gaten houden van gedrag en gesteldheid is in het belang van de levenslanggestrafte. Daarnaast helpt een adequate verslaglegging daarvan het Adviescollege om te toetsen aan het derde criterium ('het gedrag en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte gedurende zijn detentie'). In de eerdergenoemde handreiking die door DJI wordt opgesteld zal expliciet aandacht worden besteed aan de wijze waarop gedrag en ontwikkeling tijdens detentie gevolgd kunnen worden en hoe dit kan worden vastgelegd. Uit de expertsessie bleek dat hiervoor mogelijk aansluiting kan worden gezocht bij bestaande structuren zoals het Multidisciplinair Overleg (MDO) en het Psychomedisch Overleg (PMO) in de PI.

Zoals ik reeds heb aangegeven in mijn Kamerbrief van 8 juni 2022, vind ik het wenselijk dat er meer aandacht is voor het leefklimaat, een zinvolle dagbesteding/zingeving en de fysieke en geestelijke gezondheid van levenslanggestraften. Tijdens de expertsessie is hieraan nadrukkelijk aandacht besteed. Daaruit kwam naar voren dat opleidingen niet alleen in het kader van de re-integratie van belang zijn, maar ook voor zingeving en aansluiting houden bij de maatschappij. Voor het volgen van een opleiding vind ik het geen vereiste dat de levenslanggestrafte is toegelaten tot de re-integratiefase. Bij levenslanggestraften ligt de focus tot aan eventuele toelating tot de re-integratiefase weliswaar op detentie, maar daaronder vallen zingeving en een zinvolle dagbesteding en mogelijk dus ook een opleiding of cursus. Ik verzoek DJI ook deze lijn vast te leggen in de op te stellen handreiking.

Ad 4. Tijdige beschikbaarheid en volledigheid van informatie

Een goede informatiepositie is van groot belang zodat alle betrokken organisaties hun werkzaamheden goed kunnen uitvoeren. In navolging op de aanbevelingen uit het rapport zijn hierin reeds stappen gezet. Zo zijn de strafdossiers van aankomende zaken gedigitaliseerd en is de toegankelijkheid van de penitentiaire dossiers van levenslanggestraften verbeterd.

Ad 5. Vervroegen start werkzaamheden Adviescollege

Uit de evaluatie komt naar voren dat het Adviescollege meer tijd nodig heeft voor zijn werkzaamheden. Aanbevolen wordt om de start van de werkzaamheden met een jaar te vervroegen naar het moment dat de detentie 22 jaar duurt. Hierdoor heeft het Adviescollege meer tijd voor de voorbereiding van de inhoudelijke werkzaamheden, waaronder de inventarisatie van slachtoffers en nabestaanden in de betreffende zaak. Ik vind het erg belangrijk dat dit zorgvuldig gebeurt. Het vervroegen van het moment van de adviesaanvraag geeft het Adviescollege en Slachtofferhulp Nederland ook meer ruimte om zich te verdiepen in de positie van de slachtoffers en nabestaanden, zoals hoe het strafproces voor hen is verlopen. Ik heb daarom besloten mee te gaan met de aanbeveling uit de evaluatie om bij 22 jaar detentie de adviesaanvraag bij het Adviescollege in te dienen. De ingangsdatum van deze wijziging wordt afgestemd met het Adviescollege en andere

betrokken ketenpartners. Het moment waarop het eerste advies wordt uitgebracht, blijft hetzelfde (na 25 jaar detentie).

Ad 6. Begeleiding van slachtoffers en nabestaanden

Ik heb uw Kamer toegezegd om aan het einde van het tweede kwartaal van dit jaar een brief over de positie van slachtoffers en nabestaanden in het kader van de levenslange gevangenisstraf en de herbeoordeling te sturen. Ik vind het daarbij van belang dat slachtoffers en nabestaanden de mogelijkheid hebben om aan te geven wat zij belangrijk vinden, zowel ten aanzien van de huidige wijze van herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf als de mogelijke v.i.-regeling voor levenslanggestraften. Dit doe ik ook in het licht van de aangenomen motie van de leden Eerdmans en Ellian, die oproept slachtoffers daar een zwaarwegende stem bij te geven.⁵ Ik organiseer daarom een bijeenkomst voor slachtoffers en nabestaanden van zaken waarin de dader is veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf, om het gesprek hierover te voeren. Aan hen zal worden gevraagd hoe zij betrokken wensen te worden bij (de voorbereiding op) de herbeoordeling van de straf en op welke manier zij hierover geïnformeerd willen worden. Ik ben mij ervan bewust dat dit van persoon tot persoon kan verschillen. Naar aanleiding van de aanbeveling uit het evaluatierapport is het Adviescollege reeds begonnen om slachtoffers en nabestaanden uit te nodigen voor een gesprek om hen voor aanvang te informeren over de start van het onderzoek en het uiteindelijk uit te brengen advies.

Ad 7. Voorziening gefinancierde rechtsbijstand

In het evaluatierapport wordt aanbevolen om de rechtsbijstand voor levenslanggestraften overkoepelend te regelen door te voorzien in een aparte overkoepelende regeling voor financiering van de werkzaamheden van de advocaat. Advocaten moeten op dit moment samen met de Raad voor Rechtsbijstand zorgen voor financiering. Hoewel dit gepaard gaat met meer afstemming is het in de praktijk werkbaar, zo staat ook in het evaluatierapport. Ik acht het daarom niet noodzakelijk om hier een aparte regeling voor te treffen.

Ad 8. Informatievoorziening en positie levenslanggestrafte

Zorgvuldigheid aangaande de positie van de levenslanggestrafte acht ik van belang. Inmiddels wordt, in lijn met een aanbeveling uit de evaluatie, de levenslanggestrafte als laatste gehoord door het Adviescollege. Uit de evaluatie volgt verder de aanbeveling om advocaten van de levenslanggestraften rechtstreeks kennis te laten nemen van de adviezen van het Adviescollege, voordat de minister beslist over de re-integratiefase. Op dit moment ontvangt de advocaat het Advies als bijlage bij het besluit, dus nadat het besluit is genomen. Volgens het Adviescollege ontstaat er in sommige gevallen een ongelijkwaardige informatiepositie tussen de levenslanggestrafte en bijvoorbeeld de justitiële inrichting waar deze verblijft. Ik ben echter van mening dat het proces voldoende transparant is. Het advies is immers gevraagd door en gericht aan de minister. De justitiële inrichting maakt deel uit van het ministerie. Om deze reden houd ik vast aan de verstrekking van het advies als bijlage bij het besluit.

Ad 9. Actualiseren Ketenwerkproces en institutionaliseren van overleg

⁵ Kamerstuk 24 587, nr. 871.

Met een actualisatie van het ketenwerkproces is reeds aangevangen. Het Besluit en het ketenwerkproces worden aangepast naar aanleiding van de hierboven genoemde wijzigingen ten aanzien van de re-integratiefase. Dit is naar verwachting voor juli 2023 gereed. Er vindt periodiek overleg in de keten plaats en ook op bestuurlijk niveau vindt periodiek overleg plaats met het Adviescollege. Ik acht dit vooralsnog toereikend.

Tot slot

In mijn brief van 8 juni 2022 heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn voornemen om een alternatieve wijze van herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf in de vorm van een v.i.-regeling, en heb ik daarvoor de eerste contouren geschetst. In het commissiedebat met de vaste Kamercommissie van Justitie en Veiligheid op 5 oktober 2022 (Kamerstuk 29 279, nr. 737) heb ik toegezegd ernaar te streven voor het einde van 2023 een wetsvoorstel hierover in te dienen. De uitkomsten en aanbevelingen van het evaluatierapport en de aanpassingen die ik als gevolg daarvan in deze brief heb aangekondigd, betrek ik daar uiteraard bij. Het evaluatierapport heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het verder verbeteren van de periode voorafgaand aan de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf.

De minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind