



Minister voor Rechtsbescherming

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Beslisnota Kamerbrief positie slachtoffers en
nabestaanden levenslange gevangenisstraf, wetsvoorstel

Datum
27 juni 2023

Ons kenmerk
4719100

1. Aanleiding

Vanuit de TK aandacht is gevraagd voor de positie van slachtoffers en nabestaanden bij de (herbeoordeling van de) levenslange gevangenisstraf. U hebt toegezegd om met slachtoffers en nabestaanden in gesprek te gaan en aan het einde van het tweede kwartaal 2023 hierover de TK te informeren (TZ202210-087).¹

Uiterlijke reactie: de Kamerbrief moet zijn verstuurd in de week voor het Commissiedebat gevangeniswezen en tbs van 4 juli 2023.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd in te stemmen met verzending van de voorliggende Kamerbrief, waarmee ook voornoemde toezegging gestand wordt gedaan.

3. Kernpunten

Algemeen

U geeft in deze brief in de eerste plaats een terugkoppeling van de bijeenkomsten met slachtoffers en nabestaanden die in april 2023 zijn gehouden.² Daarnaast gaat u in op de stappen die u gaat zetten naar aanleiding van de gesprekken om – waar mogelijk – tot verbeteringen te komen voor slachtoffers en nabestaanden. Sommige verbeteringen kunt u op korte termijn realiseren. Punten die zien op de herbeoordelingsprocedure brengen dilemma's met zich mee en vergen een zorgvuldige afweging, die u zal maken in uw wetsvoorstel voor een alternatieve herbeoordeling. Dit wetsvoorstel heeft u in de brief van 8 juni 2022 bij de TK aangekondigd.³

Terugkoppeling bijeenkomsten met slachtoffers en nabestaanden

In april 2023 zijn er op vier locaties bijeenkomsten georganiseerd voor slachtoffers en nabestaanden. Het doel van de bijeenkomsten was om met hen in gesprek te gaan over wat zij belangrijk vinden en wat er beter zou kunnen de herbeoordelingsprocedure. Het verslag van de gesprekken is als bijlage bij de brief gevoegd.

U geeft de Kamer een terugkoppeling van de gesprekken, rode draden hieruit zijn:

¹ Kamerstukken II 2022-23, 29 279, nr. 737.

² Kamerstukken II 2022-23, 29 279, nr. 737; Kamerstukken II 2022-23, 29 279, nr. 768.

³ Kamerstukken II 2022-23, 29 279, nr. 718.

- Slachtoffers en nabestaanden voelen zich niet voldoende gehoord en gezien. Zij geven aan dat zij onvoldoende zijn betrokken bij de totstandkoming van de herbeoordelingsprocedure in 2017. Verschillende slachtoffers en nabestaanden gaan graag in gesprek met u en met de TK.
- Het is voor slachtoffers en nabestaanden niet voldoende duidelijk hoe zwaar de impact op hen als criterium meeweegt bij het besluit over toelating tot de re-integratiefase en de (ambtshalve) gratieprocedure.
- De huidige herbeoordelingsprocedure is heel belastend voor slachtoffers en nabestaanden vanwege de onvoorspelbaarheid en onzekerheid of en wanneer de veroordeelde wordt toegelaten tot de re-integratiefase en – in een later stadium – mogelijk wordt vrijgelaten.
- Wat betreft de manier van informeren is vaak meegegeven om de persoonlijke behoefte van slachtoffers en nabestaanden bepalend te laten zijn.
- De deelnemers aan de bijeenkomsten willen tijdig over alle voor hen relevante ontwikkelingen in de herbeoordelingsprocedure geïnformeerd worden, ook op momenten waarop dat nu niet gebeurt (bijvoorbeeld als de veroordeelde een gratieverzoek indient of wordt overgeplaatst). Er is ook behoefte om kennis te kunnen nemen van het advies van het Adviescollege levenslanggestraften (hierna: ACL) en de achterliggende stukken op basis waarvan besluiten worden genomen cq. een motivering van het besluit.
- Er is behoefte om de gelegenheid te hebben een toelichting te geven bij een (vervolg)advies van het ACL, de gratieprocedure en – indien het wetsvoorstel voor een alternatieve herbeoordeling wordt aangenomen – bij de herbeoordelingsprocedure bij de rechter.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid

Datum
27 juni 2023

Ons kenmerk
4719100

Verbeteringen op korte termijn

- Het creëren van een informatiepagina met een laagdrempelige en toegankelijke uitleg over de huidige procedure van herbeoordeling, onder meer via een animatievideo.
- Het contact met slachtoffers en nabestaanden waar mogelijk afstemmen op hun persoonlijke behoefte. Dit betreft de manier van informeren (naast een brief bijvoorbeeld ook een mogelijkheid voor een belafsprake) en de momenten waarop wordt geïnformeerd (desgewenst ook op aanvullende momenten zoals bij een ingediend gratieverzoek van de veroordeelde). Voor sommige informatie moet nog worden onderzocht of dit gedeeld kan worden met slachtoffers en nabestaanden, zoals waar de veroordeelde verblijft.

Het perspectief van slachtoffers en nabestaanden in het wetsvoorstel voor een alternatieve herbeoordeling

De uitwerking van de herbeoordelingsprocedure op slachtoffers en nabestaanden zal nadrukkelijk onderdeel zijn van uw wetsvoorstel. U wilt recht doen aan de belangen van slachtoffers en nabestaanden, en ook de positie van de veroordeelde borgen. U neemt de TK mee in drie dilemma's die hierbij aan de orde zijn, waarvan de uitkomst wordt meegenomen bij het opstellen van het wetsvoorstel.

1. Onvoorspelbare procedure

U streeft ernaar de belasting voor slachtoffers en nabestaanden te verminderen door de voorspelbaarheid van de procedure te vergroten. Een manier waarop dit zou kunnen, is de vervolgadvisen van het ACL en de herbeoordelingen op vaste

momenten te laten plaatsvinden. Een dergelijke standaardisering van het proces moet echter verenigbaar zijn met een reëel perspectief voor levenslanggestraften, waar u als minister voor Rechtsbescherming ook voor dient te zorgen.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid

2. Weging criterium impact op slachtoffers en nabestaanden

Voor slachtoffers en nabestaanden is onvoldoende duidelijk hoe de impact op hen meeweegt bij het besluit over toelating tot de re-integratiefase en het gratiebesluit. Deze onduidelijkheid wordt ook genoemd in een advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). De motie van de leden Ellian (VVD) en Eerdmans (JA21) om de mogelijkheden te onderzoeken om slachtoffers en nabestaanden een zwaarwegende stem te geven bij het gratiebesluit, en daarbij buitenlandse voorbeelden te betrekken, ziet ook op het gewicht van dit criterium.

Datum
27 juni 2023

Ons kenmerk
4719100

Naar aanleiding van de gestelde vragen gaat u dit criterium overdenken in uw wetsvoorstel voor een alternatieve herbeoordeling. U gaat daarin ook verder bezien wat de beste manier is om belangen van slachtoffers en nabestaanden goed mee te wegen in de herbeoordelingsprocedure. Wel geeft u de Kamer al twee punten mee:

- Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) volgt dat er grenzen zijn aan de mogelijkheden om de opvatting van slachtoffers en nabestaanden mee te wegen. Deze jurisprudentie vindt ook nu al zijn weerslag in de adviezen van de rechtspraak in gratieprocedures, waarin wordt aangegeven dat het strafdoel van vergelding na verloop van tijd niet langer doorslaggevend kan zijn.
- In de herbeoordelingsprocedure is er nu minder aandacht voor de manier waarop de belangen van slachtoffers mee kunnen wegen bij het stellen van voorwaarden als de veroordeelde verlof wordt toegekend tijdens de re-integratiefase of wordt vrijgelaten. De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) geeft aan dat dit voortvloeit uit de koppeling tussen de impact op slachtoffers en nabestaanden en vergelding. Een verkenning van andere Europese landen leert dat de belangen van slachtoffers en nabestaanden daar in de meeste gevallen wel worden gerelateerd aan de te stellen voorwaarden bij een mogelijke vrijlating.

U wacht de door u gevraagde adviezen van de RSJ en het Adviescollege levenslanggestraften over de toetsingscriteria af voor uw verdere weging in het wetsvoorstel. Het advies van het Adviescollege levenslanggestraften wordt voor het zomerreces verwacht. Het advies van de RSJ is verschenen op vrijdag 27 juni jl., maar zal pas op 7 juli openbaar worden gemaakt.

3. Toegang tot advies ACL en stukken waar besluiten op zijn gebaseerd

U gaat de haalbaarheid en wenselijkheid onderzoeken van een mogelijke wettelijke grondslag voor toegang voor slachtoffers en nabestaanden tot de achterliggende stukken waar besluiten in de herbeoordeling op worden gebaseerd.

Voortgang alternatieve herbeoordeling levenslange gevangenisstraf

Tijdens het commissiedebat van 5 oktober 2022 hebt u toegezegd ernaar te streven het wetsvoorstel voor een alternatieve herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf in het vierde kwartaal 2023 bij de TK in te dienen (TZ202210-086). U licht toe dat dit tijdpad niet haalbaar is.

Aanvankelijk was het doel van het wetsvoorstel hoofdzakelijk dat de beslissing over een mogelijke beëindiging van de straf niet langer door de bewindspersoon, maar door de rechter wordt genomen. Die beslissing kan echter niet los worden gezien van enkele andere aspecten. Dit betreft 1) de uitwerking voor slachtoffers en nabestaanden en 2) de fase van mogelijke toelating van een levenslanggestrafte tot de re-integratiefase. Voor het wetstraject volgt u de stappen uit het Beleidskompas. U gaat expertsessies houden over de inhoud van het wetsvoorstel en in gesprek met levenslanggestraften. Uw streven is om in het eerste kwartaal van 2024 de consultatie van het wetsvoorstel te starten.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid

Datum
27 juni 2023

Ons kenmerk
4719100

Opvolging evaluatie besluit Adviescollege Levenslanggestraften

Onder dit kopje worden nog twee punten benoemd. Het eerste punt betreft de ingangsdatum van de herbeoordeling na 28 jaar detentie in plaats van 27 jaar. Per 1 juli 2023 treedt gewijzigde Besluit ACL inwerking, waardoor de herbeoordeling via een ambtshalve gratieprocedure niet langer na 27 jaar maar na 28 jaar detentie plaatsvindt. Op die manier beslaat de eventuele re-integratiefase drie in plaats van twee jaar. Er is geen overgangsregeling gemaakt. De voornaamste reden hiervoor is het wetstraject. Het ligt in de rede om de herbeoordeling in dit wetsvoorstel na 30 jaar detentie te laten plaatsvinden, met het oog op de langst tijdelijke straf (30 jaar) en de mogelijkheid tot voorwaardelijke invrijheidsstelling in de laatste twee jaar. Bovendien vindt de herbeoordeling weliswaar een jaar later plaats dan voorheen, maar met het doel daarvoor beter voorbereid te zijn. Dat is in het belang van de levenslanggestrafte.

Het tweede punt betreft de verlofmogelijkheden tijdens de re-integratiefase, waarvan u aangeeft te willen kijken naar de mogelijkheid tot meerdaags verlof als laatste stap van de re-integratiefase van levenslanggestraften. Op dit punt moet u nog een besluit nemen waarover u de Kamer in de volgende voortgangsbrief over het gevangeniswezen informeert.

4. Toelichting

4.1 Politieke context

Tijdens het commissiedebat strafrechtelijke onderwerpen van 5 oktober 2022 is er door de leden Ellian (VVD), Eerdmans (JA21), Knops (CDA), Mutluer (PvdA) en Sneller (D66) nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de positie van slachtoffers en nabestaanden in het kader van de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf.

Het lid Ellian (VVD) heeft tijdens dit debat aangegeven dat het belangrijk is om ervoor te zorgen dat slachtoffers en nabestaanden een 'echte positie', een stem en een essentiële rol hebben in de herbeoordelingsprocedure. Hij merkte op dat de communicatie met hen nu een 'papieren realiteit' is. Het lid Mutluer (PvdA) heeft opgemerkt dat de bejegening van slachtoffers en nabestaanden beter moet en dat hun belangen nu niet goed in acht worden genomen. Zij heeft aangegeven dat de belangen zwaar moeten worden meegenomen in een herbeoordelingsprocedure bij de rechter. Het lid Sneller (D66) heeft gewezen op het belang van een toelichting indien er gratie wordt verleend, ook vanwege de positie van slachtoffers en nabestaanden. Het lid Van Nispen (SP) heeft opgemerkt dat dat het belangrijk is dat de nabestaande een positie krijgen in een toekomstige procedure, dat hun belangen zorgvuldig worden gewogen en dat zij zorgvuldig worden behandeld. Hij heeft erop gewezen dat het is voorgekomen dat slachtoffers en nabestaanden dan wel Slachtofferhulp Nederland niet geïnformeerd zijn. Het lid Eerdmans (JA21) heeft gevraagd hoe zwaar het belang

van slachtoffers en nabestaanden meeweegt bij de beslissing over mogelijke vrijlating van de veroordeelde, en opgemerkt wat nabestaanden aan een gesprek hebben als zij van tevoren niet weten hoe bepalend hun stem is bij de beslissing. Hij heeft opgeroepen om slachtoffers en nabestaanden duidelijkheid te geven. Wat hem betreft zouden slachtoffers en nabestaanden een doorslaggevende rol moeten krijgen.

Op 11 november 2022 is de motie aangenomen van de leden Ellian (VVD) en Eerdmans (JA21) om de mogelijkheden te onderzoeken om slachtoffers en nabestaanden een zwaarwegende stem te geven bij het gratiebesluit, en daarbij buitenlandse voorbeelden te betrekken.⁴

4.2 Financiële overwegingen

De mogelijke financiële consequenties van een wijziging in de manier van het informeren van slachtoffers en nabestaanden worden betrokken bij het traject van de taakoverdracht van het OM naar het CJIB met betrekking tot het informeren en raadplegen in de fase van de tenuitvoerlegging. Binnen het begrotingsartikel voor Slachtofferbeleid is daar, vanuit de coalitieakkoordgelden, financiële ruimte voor.

4.3 Juridische overwegingen

Juridische overwegingen spelen een rol bij nog te maken keuzes in het wetsvoorstel voor een alternatieve herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf. Een belangrijk kader is met name de rechtspraak van het EHRM en de Hoge Raad waaruit volgt dát er een herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf moet zijn, en aan welke vereisten de herbeoordelingsprocedure moet voldoen.

Daarnaast zullen juridische overwegingen een rol spelen bij de vraag of tegemoet kan worden gekomen aan de wensen van slachtoffers en nabestaanden om bijvoorbeeld inzage te krijgen in de achterliggende stukken van het advies, of om geïnformeerd te worden over de verblijfplaats van de veroordeelde.

4.4 Krachtenveld

In deze brief wordt verslag gedaan van de bijeenkomsten met de slachtoffers en nabestaanden bij wie een levenslange gevangenisstraf is opgelegd aan de veroordeelde. Voor alle slachtoffers en nabestaanden en in het bijzonder degenen die hebben deelgenomen aan de bijeenkomsten is het belangrijk dat er aandacht is voor hun positie, en dat zij ook goed worden betrokken bij de opvolging van de punten die in de gesprekken naar voren zijn gebracht.

De inhoud van deze brief is afgestemd met DSenS, afdeling Sancties Intramuraal, de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ) en het CJIB. Tevens is het ACL geïnformeerd.

4.8 Communicatie

De slachtoffers en nabestaanden hebben het verslag van de bijeenkomsten reeds ontvangen, met het verzoek om aan te geven of zij willen deelnemen aan een gesprek met u in het najaar van 2023.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid

Datum
27 juni 2023

Ons kenmerk
4719100

⁴ *Kamerstukken II 2022-23, 24 587, nr. 871.*

Op het moment dat deze brief aan de TK wordt verzonden, ontvangen slachtoffers en nabestaanden zoals toegezegd een volgend e-mailbericht. Daarin wordt aan hen toegelicht welke vervolgstappen er worden gezet om – waar mogelijk – tot verbeteringen te komen voor slachtoffers en nabestaanden. Bij dat bericht ontvangen zij ook deze Kamerbrief.

Begin 2024 zal de TK nader worden geïnformeerd.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

N.v.t.

5.1 Toelichting

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Sanctie- en
Slachtofferbeleid

Datum
27 juni 2023

Ons kenmerk
4719100