Openstaande sancties in de advisering door het ACL

Een verkenning van de juridische verhoudingen en consequenties van openstaande sancties in de toepassing van het BACL

P.A.M. Mevis

P.C. Vegter

Rotterdam/Nijmegen, oktober 2026

Inhoudsopgave

1. Inleiding en vraagstelling

    1.1. Aanleiding
    1.2. Strekking en opbouw van het rapport

2. Juridisch kader

    2.1. Inleiding
    2.2. Het EVRM als kader
    2.3. Het BACL als kader
        2.3.1 Een basis voor de relevantie van openstaande sancties in het BACL?
        2.3.2 Openstaande sancties in het Ketenwerkproces voor het ACL
    2.4. Op welke wijze kan of moet rekening worden gehouden met openstaande sancties?
    2.5. Wat betekent een openstaande sanctie voor het vervolg van de procedure?

3. Grondslag en ontstaan van openstaande sancties

    3.1. Inleiding
    3.2 Wordt de oplegging van levenslange gevangenisstraf beperkt door de eerdere oplegging van andere sancties?
    3.3 Veroordeling tot levenslang absorbeert eerder opgelegde sancties niet
    3.4 Zelfs geen absorptie van een bij eerdere veroordeling opgelegde tijdelijke gevangenisstraf
    3.5 Andere sancties opgelegd bij hetzelfde vonnis als waarbij de levenslange gevangenisstraf is opgelegd
    3.6 Opgelegde sancties na veroordeling tot een levenslange gevangenisstraf
    3.7 Afsluiting

4. Algemene regels over uitvoeren van (openstaande) sancties en gratie

    4.1 Inleiding
    4.2 Uitvoering openstaande sancties: executieplicht als uitgangspunt; persoonsgerichte tenuitvoerlegging
        4.2.1 Executieplicht als uitgangspunt, maar geen categorisch imperatief
        4.2.2 Persoonsgerichte tenuitvoerlegging
    4.3 Executievolgorde; uitzonderingen
        4.3.1 Executievolgorde

4.3.2 Uitzonderingen op de tenuitvoerleggingsvolgorde
4.3.3 Onderbreking van de tenuitvoerlegging
4.4 Voor openstaande sancties onbruikbare uitzonderingen op de executieplicht
4.4.1 ‘Niets doen’ is geen optie, zelfs niet voor een eerder opgelegde vrijheidsstraf
4.4.2 Verstrijken van de executietermijn (voorheen executie-verjaring)
4.5 Gratiëring van openstaande sancties
4.6 Afsluiting

5. Regels en bijzonderheden per afzonderlijke openstaande sanctie

5.1 Inleiding
5.2 Hoofdstraffen
5.2.1 Vrijheidsstraf
5.2.2 Taakstraf
5.2.3 Geldboete
5.3 Bijkomende straffen
5.3.1 Inleiding
5.3.2 Verbeurdverklaring
5.3.3 Openbaarmaking rechterlijke uitspraak
5.3.4 Ontzetting van bepaalde rechten
5.4 Maatregelen
5.4.1 Vermogensmaatregelen
5.4.1.1 Onttrekking aan het verkeer
5.4.1.2 Ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel
5.4.1.3 Schadevergoedingsmaatregel
5.4.2 Vrijheidsontnemende en -beperkende maatregelen
5.4.2.1 Terbeschikkingstelling met verpleging
5.4.2.2 Terbeschikkingstelling met voorwaarden
5.4.2.3 Plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders
5.4.3.3 Vrijheidsbeperkende maatregelen (art. 38v en 38z Sr)
5.5 Vervangende hechtenis en gijzeling
5.6 Voorwaardelijke sancties
5.7 Invloed van openstaande sancties op de criteria van art. 4 BACL
5.7.1 Invloed van openstaande sancties op de criteria van het recidiverisico en de delictgevaarlijkheid
5.7.2 Invloed van openstaande sancties op de criteria van het gedrag en de ontwikkeling van de levenslanggestraftetijdens gedurende zijn detentie

5.7.3 Invloed van openstaande sancties op de criterium van de impact op slachtoffers en nabestaanden en in de sleutel daarvan de vergelding
5.8 Afsluiting

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding
6.2 Conclusies
6.3 Aanbevelingen
6.3.1 Drie categorieën van aanbevelingen
6.3.2 Algemene aanbevelingen over de werkwijze van het ACL
6.3.3 Aanbevelingen per adviestraject en per openstaande sanctie
6.3.4 Aanbevelingen tot initiatief en deelname aan discussie over structurele aandacht voor openstaande sancties in het stelsel-BACL

Bijlage

Brief met het verzoek van het ACL voor een juridische analyse van het vraagstuk betreffende openstaande sancties

1. Inleiding en vraagstelling

1.1 Aanleiding

Het Adviescollege Levenslanggestraften (hierna: Adviescollege of ACL) ziet zich in zijn taakuitoefening van advisering op grond van het Besluit Adviescollege levenslanggestraften (hierna: BACL of Besluit[1]) geconfronteerd met het vraagstuk van openstaande straffen en maatregelen (hierna: openstaande sancties). De kern daarvan is de vraag hoe in het kader van de advisering door het ACL omgegaan kan en/of dient te worden met – op het moment van enige advisering over levenslange gevangenisstraf – openstaande sancties. Openstaande sancties kunnen immers van belang zijn bij en voor het advies over re-integratie.

Onder openstaande sancties worden hier verstaan: op het moment van werkzaamheden van het ACL ten behoeve van zijn advisering bij onherroepelijke (Nederlandse) rechterlijke beslissing opgelegde strafrechtelijke sancties waarvan de tenuitvoerlegging nog niet is aangevangen of nog niet volledig is voltooid. Het onderzoek beperkt zich tot door de rechter opgelegde sancties voor volwassenen.[2] [3]

De problematiek doet zich nu al in ACL-adviseringstrajecten voor, maar is niet tot de actuele situatie beperkt.[4] Voor de toekomst geldt (bijvoorbeeld) dat de Utrechtse tramschutter tot een onherroepelijke gevangenisstraf van vijf jaren is veroordeeld wegens misdrijven begaan tijdens de tenuitvoerlegging van de aan hem eerder opgelegde levenslange gevangenisstraf.[5] In een van de strafzaken van de zogenaamde Passagezaak verwierp de Hoge Raad op 23 april 2019 het cassatieberoep.[6] Daarmee is op die dag aan de veroordeelde onherroepelijk levenslang opgelegd, terwijl die veroordeelde op dat moment een daaraan

---

[1] Besluit van 25 november 2016, *Stcrt.* 2026, 65365, laatstelijk gewijzigd bij Besluit van 27 augustus 2026, *Strcrt*. 2026, 31081. Bij de wijziging van 20 januari 2026, *Strcrt*. 2441 (i.w.tr. 31 januari 2026) zijn door toevoeging van een art. 4a erkende of overgedragen (Wets en Wots) buitenlandse levenslange gevangenisstraffen onder het bereik van het Adviescollege gebracht. De inhoud van deze wijziging krijgt hier geen speciale aandacht. De levenslange straffen opgelegd door de rechter in het Caraïbisch deel van het Koninkrijk blijven buiten beschouwing omdat daarvoor eigen regelingen bestaan. Op die veroordelingen heeft het BACL geen betrekking.

[2] De strafbeschikking maakt geen onderdeel uit van de aanvraag voor dit rapport. Het gewicht van de ‘sanctie’ en de bevoegdheden van het OM hebben een eigen dynamiek.

[3] De sancties uit het Wetboek voor militair strafrecht en de Wet economische delicten blijven buiten beschouwing. De jeugddetentie en plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (pij) worden hier evenmin afzonderlijk besproken. Het jeugdstrafrecht kent geen levenslange vrijheidsbenemende straf. Voor zover er jeugddetentie uit een andere (oude) strafzaak openstaat en daarna met toepassing van volwassenenstrafrecht levenslange gevangenisstraf is opgelegd verschilt dat, voor zover hier relevant, niet van het geval waarin eerder gevangenisstraf of hechtenis is opgelegd.

[4] Het rapport is niet toegespitst op concrete aanvragen tot advies en evenmin op al gegeven en/of nog aanhangige adviezen. Daarvan is geen kennisgenomen.

[5] ECLI:NL:GHDHA:2024:2221, eerste aanleg Rb. Rotterdam in ECLI:NL:RBROT:2023:11634 (art. 9a Sr).

[6] HR 23 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:602, *NJ* 2019/327 m.nt. Reijntjes.

voorafgaand opgelegde tijdelijke vrijheidsstraf van vier jaren onderging.[7] In theorie zijn er nogal wat scenario's van levenslang en openstaande sancties denkbaar. Voor het Adviescollege is het daarom essentieel (meer) zicht te krijgen op de juridische kaders rondom de tenuitvoerlegging van openstaande sancties in brede zin en hoe daarmee bij de vervulling van de taak van het ACL in de uit te brengen adviezen om te gaan.

Ten tijde van de advisering door het ACL openstaande sancties kunnen uit drie verschillende fasen stammen die juridisch-normatief anders zijn geregeld. Er kunnen nog sancties openstaan die door de rechter zijn opgelegd *voorafgaand aan* de (onherroepelijke) veroordeling tot levenslange gevangenisstraf. Voorts kan sprake zijn van openstaande sancties die door de rechter *tegelijk en samen met* de (onherroepelijke) veroordeling tot levenslang zijn opgelegd of die met de daarbij berechte feiten in verband staan, zoals bij de maatregel van voordeelontneming. Ten derde kan sprake zijn van de ten tijde van de ACL-advisering openstaande sanctie die door de rechter is opgelegd *na* het moment waarop de betrokkene (onherroepelijk) tot levenslang is veroordeeld, in het bijzonder wegens een na die onherroepelijke veroordeling tot levenslang begaan strafbaar feit. De fase waarin de openstaande sanctie is ontstaan kan bij de advisering door het ACL van betekenis zijn.

Op het formeel-wettelijk niveau van – in elk geval – het WvSr, het WvSv en de Gratiewet en de relevante uitvoeringsbesluiten daarvan, rijzen vragen over de (on)mogelijkheden van met de oplegging, tenuitvoerlegging en herbeoordeling van levenslang samenlopende sancties. Er is niet voorzien in een systematisch geheel van uitsluiting of absorptie van sancties, noch bij de oplegging door de berechtende strafrechter noch in de daarvan te onderscheiden regeling van de ten uitvoerlegging. Op de vraag naar de precieze plaats en betekenis van openstaande sancties is in wet- en regelgeving of rechtspraak geen algemeen antwoord te vinden en in de wetenschap is er, voorzover na te gaan, nog geen specifieke aandacht voor. Aan deze problematiek van openstaande sancties is voorts weinig of geen aandacht besteed in de beleidsdocumenten en –besluiten ter inrichting van het in 2017 geformuleerde stelsel van herbeoordeling op grond van het Besluit ACL (verder ook: BACL-stelsel of stelsel-BACL) en de wijzigingen daarin en verdere ontwikkeling daarvan. Dat is evenmin het geval in de tweejaarberichten die het College tot nu toe heeft uitgebracht. En evenmin in structurele zin van algemene overwegingen in de adviezen van het ACL zelf, voor zover deze publiekelijk bekend zijn.

Het verkrijgen van antwoorden en (meer) duidelijkheid over kwesties van openstaande sancties voor de advisering door het ACL is voor dat College in het

[7] Uit het midden van de twintigste eeuw is de zaak van dokter O. bekend, die voor een tweede keer tot levenslang is veroordeeld wegens moord op een medegedetineerde gedurende de tenuitvoerlegging van de eerste veroordeling tot levenslange gevangenisstraf. Hij kreeg gratie in 1971, zo'n 14 jaren na de tweede veroordeling tot levenslang. Hij overleed in 1983 in vrijheid.

bijzonder van belang. Vanwege deze onduidelijkheid in uitgangspunten en in wet- en regelgeving heeft het ACL ons in het voorjaar van 2026 verzocht een rapport[8] uit te brengen over de juridische situatie betreffende (on)mogelijkheden van met levenslang samenlopende, openstaande sancties en de eventuele invloed op (advisering over) re-integratie, ook in verband met de criteria van art. 4 lid 4 BACL.

De volledige aanvraag voor dit rapport is als bijlage opgenomen. Het gaat in de kern om de vraag hoe openstaande sancties zich in juridische zin verhouden tot de daarmee samenlopende tenuitvoerlegging van levenslang en hoe een en ander door het ACL kan of moet worden verwerkt in zijn advisering, zoals voorzien in het BACL. In het bijzonder is aan de orde of en zo ja in hoeverre de juridische-normatieve inhoud van de criteria van art. 4 lid 4 BACL wordt beïnvloed als er op het moment van advisering openstaande sancties zijn en/of te voorzien is dat die er bij de eindbeslissing over gratiëring ook nog zullen zijn. Hoe beïnvloeden openstaande sancties de (advisering over) re-integratie? Wat is de juridische structuur van de relatie tussen levenslang en de openstaande sanctie(s)? Is die structuur voldoende duidelijk en/of bindend, mede gelet op het onderscheiden karakter van afzonderlijke sancties? Geeft die structuur houvast voor de advisering? Zo ja, heeft het ACL voldoende manoeuvreerruimte en/of zo neen, is er ruimte om de structuur ten behoeve van de advisering nader inhoud te geven?

1.2 Strekking en opbouw van het rapport

In het verzoek van het ACL ligt besloten dat dit rapport zich richt op en toegespitst is op de consequenties van openstaande sancties in en voor het advieswerk van het ACL op basis van het BACL. Dit rapport strekt kortom, tot beantwoording van vragen die voor het werk van het ACL van belang zijn; gerapporteerd wordt aan het ACL en ten behoeve van de uitoefening van zijn taken binnen het bestaande stelsel van het BACL tot herbeoordeling van levenslang, in het bijzonder de eerste advisering over toelating tot re-integratieactiviteiten.[9]

Het ACL heeft behoefte aan juridisch advies over de (on)mogelijkheden van tenuitvoerlegging van openstaande sancties in verband met de advisering inzake re-integratie. Aangezien zich de problematiek van de openstaande sancties althans in theorie ten aanzien van alle bestaande strafrechtelijke sancties (straffen en

[8] Met de term ‘rapport’ wordt gedoeld op het onderhavige verslag van onderzoek inzake de vraagstelling van het ACL. De term ‘advies’ wordt gebruikt voor adviezen van het ACL.
[9] Andere instanties zien zich in het kader van oplegging en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties eveneens geconfronteerd met de problematiek van levenslang en openstaande sancties. Zo bijvoorbeeld de strafrechter bij de berechting van een ernstig strafbaar feit dat door de veroordeelde tijdens de tenuitvoerlegging van levenslang is begaan. Maar ook de rechter die levenslang heeft opgelegd en daarom op voet van art. 122 Grondwet adviseert over de eventuele ambtshalve gratiëring daarvan. Zo ook het openbaar ministerie (art. 6:1:10 lid 2 Sv) bij zijn advies aan die rechter of rechtstreeks aan de minister, en de andere instanties voor wie de Gratiewet nog in een mogelijkheid van advisering voorziet.

maatregel) kan voordoen, zullen wij alle strafrechtelijke sancties (gezamenlijk en afzonderlijk) bezien. Er bestaan sancties waaraan slechts zeer beperkt aandacht behoeft te worden besteed. Het meest pregnante voorbeeld daarvan is de maatregel van onttrekking aan het verkeer van in beslag genomen voorwerpen.

Het BACL-stelsel is ingericht om te voldoen aan de eisen die het EHRM op basis van art. 3 EVRM stelt aan de tenuitvoerlegging van levenslange gevangenisstraf. Het BACL-stelsel vormt de wijze waarop Nederland invulling geeft aan de uit het EVRM voortvloeiende verdragsverplichting die op Nederland als lidstaat bij het EVRM rust. Dat stelsel kan als zodanig niet los van deze specifieke mensenrechtelijke achtergrond worden bezien. Dat geldt daarmee ook voor de problematiek van de openstaande sancties. In hoofdstuk 2 worden die aspecten van het EVRM/EHRM-kader gesignaleerd welke voor de problematiek van openstaande sancties in het bijzonder relevant zijn.

Het uitgangspunt is vervolgens het bestaande BACL-stelsel; het rapport is gericht op hetgeen daarbinnen aan de orde is. De aspecten uit het BACL-stelsel die voor de typische problematiek van de openstaande sancties in het bijzonder relevant zijn worden eveneens in hoofdstuk 2 kort geïnventariseerd.

Maar de problematiek van de openstaande sancties en de onderzoeksvraag van het ACL is breder. Die is er immers op gericht opheldering te krijgen over de juridische (on)mogelijkheden om met openstaande sancties rekening te houden in en op basis van het Nederlandse recht inzake de oplegging en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties in verhouding tot levenslang als zodanig. Dat vereist een verkenning van diverse aspecten verbonden met het Nederlandse recht en het systeem van de inrichting van oplegging en tenuitvoerlegging op het punt van openstaande of anderszins met levenslang samenhangende of samenlopende strafrechtelijke sancties meer in het algemeen. Op de inhoudelijke verkenning van het Nederlands recht ligt in dit rapport de nadruk in de hoofdstukken 3, 4 en 5. In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op het ontstaan van openstaande sancties binnen het strafrechtelijk sanctiestelsel en de relevantie daarvan voor de advisering door het Adviescollege. Hoofdstuk 4 bevat een bespreking van algemene wettelijke uitgangspunten ter oplossing van rechtsvragen met betrekking openstaande sancties, terwijl hoofdstuk 5 daarop aansluitend concreet en per openstaande sanctie ingaat op de wijze waarop daarmee in de advisering rekening kan worden gehouden, ook in relatie tot de criteria van art. 4 lid 4 BACL voor de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf.

In hoofdstuk 6 volgen de conclusies en aanbevelingen. Daarin komt de vraag aan de orde hoe aan de bevindingen in de voorgaande hoofdstukken van het rapport inhoud kan worden gegeven. Is het advies van het ACL zelf een toereikend instrument om die inhoud nader vorm te geven? Kunnen de vorm, de scherpte van argumentatie van de adviezen of een versterking van het gezag ervan een bijdrage leveren aan

het adequaat rekening houden met openstaande sancties in het BACL-stelsel als uitvoering van de EVRM-verdragsverplichting?[10] Is het aan te bevelen dat het ACL zich oriënteert op mogelijk noodzakelijke wijzigingen in het werkproces of zelfs in de regelgeving, waaronder het BACL?

Enerzijds is de in de kern juridische vraagstelling inzake openstaande sancties naast de levenslange gevangenisstraf daarmee relatief beperkt en concreet van aard en speelt de vraag binnen de bestaande, Nederlandse context, die moet voldoen aan de verdragsverplichting van Nederland als EVRM-lidstaat. Aan de andere kant gaat het om een gevoelig maatschappelijk en politiek geladen onderwerp. Op vragen naar de precieze plaats en betekenis van openstaande sancties zijn in wet- en regelgeving of rechtspraak tot nu toe geen algemene antwoorden te vinden. Het rapport beoogt daarom bij te dragen aan de beantwoording van vragen die rijzen bij de adequate verwerking van openstaande sancties in het BACL-stelsel, als onderdeel van een in alle opzichten adequate en verantwoorde tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf.

Onze dank gaat uit naar het ACL en het secretariaat van dit College in de personen van mevr. mr. F.A.A.M. van der Veen en mevr. mr. L. van Gaal voor het in ons gestelde vertrouwen en voor de prettige samenwerking in afstemming en overleg.

[10] Daarbij moet het uitgangspunt worden bedacht dat de adviezen als regel worden gevolgd en dat er slechts bij wijze van uitzondering en onder nadere motivering van kan worden afgeweken. Zie voor dergelijke uitgangspunten ook de advisering door het Adviescollege Verloftoetsing tbs (Avt). Het motief voor die benadering is om de minister enigszins uit de politieke storm van alle dag te houden.

2. Juridisch kader

2.1 Inleiding

De problematiek van de openstaande sancties in de advisering door het ACL speelt zich af binnen verschillende juridische kaders. De belangrijkste zijn het nationale straf- en strafprocesrecht, de Gratiewet, het EVRM en het BACL. Beide laatstgenoemde kaders zijn met elkaar verbonden omdat het BACL-stelsel immers is ingericht om aan de eisen die het EVRM-verdrag aan Nederland als lidstaat stelt te voldoen. Wij schetsen hieronder kort de hoofdlijnen van die beide kaders met het oog op openstaande sancties.

2.2 Het EVRM als kader

De betekenis van het EVRM voor de positie van slachtoffers en nabestaanden van delicten waarvoor levenslange gevangenisstraf is opgelegd, is beschreven in een recent (nog) niet openbaar advies van J. Silvis van april 2025 aan de toenmalige Staatssecretaris van justitie dat ons door de ACL ter beschikking is gesteld.[11] Hier wordt aangesloten bij de uiteenzetting in dat advies van de betekenis van het EVRM voor de levenslange gevangenisstraf in het algemeen. De voor de rechtsvragen inzake openstaande sancties relevante kernonderdelen daarvan zijn (met actualisering voor de periode na april 2025) de volgende.

Het luistert nauw; inzichtelijkheid voor de veroordeelde is belangrijk

Het bekende uitgangspunt is dat de levenslange gevangenisstraf op zichzelf niet in strijd is met het EVRM. Daarover bestaat geen discussie, ook niet in de jurisprudentie van het EHRM. Even evident is dat er een review-mechanisme moet zijn dat een reële kans biedt op een positieve beslissing tot herbeoordeling, zonder dat er een recht bestaat op omzetting naar (voorwaardelijke) invrijheidstelling.

Het BACL-stelsel is door de Nederlandse wetgever ingericht teneinde als lidstaat aan de EVRM-eisen te voldoen. De werkzaamheden van het ACL zijn daarop gericht. Inmiddels hebben zowel de Hoge Raad als het EHRM geoordeeld dat het BACL-stelsel – als zodanig en op dit moment – voldoet aan de eisen van het EVRM. Naar Nederlands recht betreft dat in het bijzonder het arrest van de Hoge Raad van 8 juli 2025, ECLI:NL:HR:2025:1114.[12] Voor wat betreft het EHRM is dat de beslissing van 21 april 2026 (F.B. en zes anderen tegen Nederland)[13] In de zaak Antonov tegen Estland is nog eens bevestigd dat in het bijzonder criteria betreffende het recidiverisico en de delictgevaarlijkheid acceptabele gronden kunnen

---

[11] J. Silvis, *Advies juridische ruimte voor een zwaarwegende stem voor slachtoffer en nabestaanden inzake beslissing eventuele toekenning externe vrijheden aan levenslanggestraften in het kader van de herbeoordeling levenslange gevangenisstraf*, van 17 april 2025.

[12] Gepubliceerd in *NJ* 2025/281 m.nt. Machielse en in *Sancties* 2025/65 m.nt Mevis; vgl. uitgebreider E.J. de Vries, 'Levenslang in Nederland', *NTS* 2025/73. Vgl. ook HR 10 februari 2026, *NJ* 2026/235 m.nt. Vellinga. Een eerste aanzet voor een positief oordeel lag al besloten in HR 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3185, *NJ* 2019/326 m.nt. Van Kempen. Na het arrest van 8 juli 2025 heeft de Hoge Raad vervolgens in HR 9 juni 2026, ECLI:NL:HR:2026:826, *NJ* 2026/202 m.nt. Mevis het belang van een omvorming naar een rechterlijke eindbeslissing, zoals hij dat ziet, (andermaal) onder woorden gebracht.

[13] EHRM 21 april 2026, F.B. and others v. the Netherlands, Appl. Nr. 28157/18. De beslissing is op 21 september 2026 onherroepelijk geworden. Zie over deze beslissing W. van Hattum, C. van Lookeren Campagne & Y. van Kuijck, 'De houdbaarheid van levenslang', *NTS* 2026/38.

opleveren om de levenslange gevangenisstraf langer te laten voortduren.[14] Die criteria zijn blijkens art. 4 lid 4 BACL ook in Nederlandse stelsel medebepalend.

Dat de regeling en praktijk van het BACL 'als zodanig' voldoet aan het EVRM betekent dat een en ander niet uitsluit dat de toepassing ervan in een individueel geval in strijd met art. 3 EVRM kan komen. Dat bleek overigens ten aanzien van geen van de zeven klagers uit F.B. tegen Nederland het geval.[15] Dat de regeling 'op dit moment' voldoet, betekent dat zowel de Hoge Raad als het EHRM het voorbehoud hebben gemaakt van een adequate toepassing en verdere ontwikkeling van de inrichting van het BACL-stelsel.

Het 'EHRM-toezicht' op de inhoud en toepassing van het Nederlands recht inzake de tenuitvoerlegging van levenslang en van het herbeoordelingsmechanisme van het BACL in het bijzonder, is in het licht van dat voorbehoud strikt en luistert nauw. Een niet-conform het EHRM ten uitvoer gelegd levenslang is onrechtmatig en vormt in zoverre naar het oordeel van zowel de civiele als de strafrechter een zelfstandige grond om de (verdere) tenuitvoerlegging op te schorten.[16] Blijft opschorting achterwege dan kan verkorting van detentieduur een passende vorm van rechtsherstel zijn.[17] Die stand van zaken impliceert dat ook eisen aan het daarbinnen adequaat (kunnen) omgaan met openstaande sancties op een wijze die voor de veroordeelde voldoende inzichtelijk is, eisen worden gesteld. Een te open situatie van onduidelijkheid inzake de doorwerking van openstaande sancties staat met deze eis op z'n minst op gespannen voet.

Een openstaande sanctie mag op zichzelf geen belemmering vormen

Het bestaan van een (reële) mogelijkheid van herbeoordeling van levenslang is voor het EHRM van doorslaggevende betekenis. Dat betekent dat het EHRM niet zal accepteren dat het enkele feit dat (bepaalde) sancties openstaan, als het ware bij voorbaat, meebrengt dat het herbeoordelingsmechanisme buiten toepassing blijft. De aanmelding van een zaak bij het ACL door de Minister voor een eerste advies als bedoeld in art. 4 BACL kan derhalve niet vanwege een openstaande sanctie achterwege blijven.

Het voorgaande vindt rechtstreeks steun in het arrest van de Hoge Raad van 23 april 2019 in de Passage-zaak.[18] In die strafzaak is de verdachte na het plegen van de feiten in die zaak bewezenverklaard, maar voorafgaand aan de veroordeling tot levenslange gevangenisstraf ter zake, veroordeeld tot een tijdelijke gevangenisstraf van vier jaren voor andere feiten.

---

[14] EHRM 28 april 2026, Antonov v. Estonia, Appl. Nr. 48721/22, par. 55. Deze zaak is blijkens par. 70 de eerste waarin het EHRM zich geconfronteerd zag met een rechtsvraag betreffende openstaande sancties. Klager is na de veroordeling tot levenslang tot drie keer toe opnieuw veroordeeld wegens strafbare feiten, begaan in de tenuitvoerlegging. Het EHRM constateert een schending van art. 3 nu deze latere veroordelingen naar de algemene regeling in het Estse Wetboek van Strafrecht de termijn van 25 jaren tot aan de herbeoordeling levenslang opnieuw deed aanvangen.
[15] Voor zover valt na te gaan deed zich ten aanzien van geen van de zeven klagers een vraagpunt van openstaande sancties voor.
[16] HR 1 februari 1991, *NJ* 1991/413 m.nt. Van Veen, HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1325, *NJ* 2016/348 m.nt. Kooijmans (tussenarrest) en HR 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2027:3185, *NJ* 2019/236 m.nt. Van Kempen (eindarrest).
[17] HR 31 oktober 31 oktober 2003, *NJ* 2005/196 m.nt. Alkema.
[18] HR 23 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:602, *NJ* 2019/327 m.nt. Reijntjes.

Over het daarop gebaseerde cassatiemiddel tegen de oplegging van levenslange gevangenisstraf oordeelt de Hoge Raad, zich impliciet beroepend op het EVRM, als volgt:

> "6.5.1. Het middel betoogt verder dat in dit geval de oplegging van een levenslange gevangenisstraf, ondanks hetgeen hiervoor onder 6.2.2 is overwogen, in strijd is met art. 3 EVRM omdat voor de verdachte niet duidelijk is wat in geval van gratieverlening de consequenties zijn van de eerder aan hem opgelegde, ten tijde van de oplegging van de levenslange gevangenisstraf nog niet volledig tenuitvoergelegde, tijdelijke gevangenisstraf.
>
> 6.5.2. Ook deze klacht faalt. Uit de in voornoemd arrest van de Hoge Raad van 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3185 besproken regelgeving, in het bijzonder het Besluit Adviescollege levenslanggestraften, volgt dat – ook indien ten tijde van de oplegging van de levenslange gevangenisstraf een eerder onherroepelijk opgelegde tijdelijke gevangenisstraf nog niet volledig ten uitvoer is gelegd – 25 jaren na de aanvang van de detentie ter zake van het feit waarvoor de levenslange gevangenisstraf is opgelegd, een herbeoordeling wordt geïnitieerd die uiterlijk 27 jaren na de aanvang van die detentie leidt tot een ambtshalve beoordeling van de mogelijkheid tot gratieverlening. Voor zover – in verband met de reeds lopende tenuitvoerlegging van een eerder opgelegde tijdelijke gevangenisstraf – ook niet bij benadering kan worden vastgesteld op welk moment die detentie ter zake van het feit waarvoor de levenslange gevangenisstraf is opgelegd, is aangevangen, geldt dat deze herbeoordeling aldus moet worden ingericht dat in ieder geval binnen 25 jaren nadat de levenslange gevangenisstraf is opgelegd een ambtshalve beoordeling van de mogelijkheid tot gratieverlening plaatsvindt.
>
> Bij deze beoordeling van de mogelijkheid tot gratieverlening worden vervolgens alle consequenties van een mogelijk nog relevante eerder opgelegde tijdelijke gevangenisstraf betrokken in de te maken afweging en de te nemen gratiebeslissing, zodat is gewaarborgd dat die straf geen onvoorziene consequenties heeft in het geval gratie van de levenslange gevangenisstraf wordt verleend. Ook in dat verband geldt bovendien, zoals hiervoor onder 6.2.2 reeds overwogen, dat beslissingen over de (verdere) tenuitvoerlegging van een aan de verdachte opgelegde gevangenisstraf – waaronder die met betrekking tot eventuele gratieverlening – vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing.
>
> 6.6. Dit een en ander leidt ertoe dat ook de eerdere veroordeling tot een tijdelijke gevangenisstraf niet meebrengt dat art. 3 EVRM aan de oplegging van een levenslange gevangenisstraf in de weg staat."

Voor dat standpunt is verder nog steun te vinden in de beslissing F.B. e.a. tegen Nederland. Het EHRM constateert daarin met een zekere instemming dat de ten aanzien van elk van de zeven klagers afzonderlijke, bijzondere omstandigheden die over de toepassing van het BACL-stelsel zouden kunnen doen aarzelen, in het Nederlands recht een dergelijke opschortende werking van toepassing van dat stelsel niet hebben. Dat betreft o.a. de status van ongewenst vreemdeling en een eventueel verwijt van niet of onvoldoende meewerken aan de strafrechtelijke rechtshandhaving door opheldering van feiten of verblijfplaats van 'de buit'. Dat laatste kan relevant zijn in verband met openstaande vermogenssancties als voordeelontneming of schadevergoeding voor het slachtoffer of diens nabestaanden.
Met andere woorden: het EHRM lijkt – met positieve waardering – uit te gaan van de afwezigheid van iedere formele belemmering voor de enkele toepassing van het Nederlands mechanisme. Een openstaande sanctie kan de toepassing van het Nederlandse stelsel tot

herbeoordeling niet zonder meer uitsluiten, bijvoorbeeld doordat de Minister niet eens advies van het ACL vraagt of doordat het ACL zonder nadere afweging negatief adviseert op een gevraagd advies alleen vanwege een openstaande sanctie.

Het komt er naar de opvatting van zowel de Hoge Raad als het EHRM op aan om binnen de toepassing van het BACL-stelsel met openstaande sancties rekening te houden. Een openstaande sanctie is naar het oordeel van de beide rechtscolleges *een* factor die bij de herbeoordeling van betekenis kan zijn. Het is geen factor die als zodanig de herbeoordeling op voorhand uitsluit of de uitkomst ervan dicteert. Maar daarmee juist wel een factor die (adequaat) onder ogen moet (kunnen) worden gezien.

Openstaande sancties kunnen bij herbeoordeling wel een meer of minder evidente invloed hebben. Niet uit te sluiten is dat het EHRM accepteert dat het ACL (vooralsnog) afziet van nadere stappen in de gebruikelijke (voorbereidings)procedure van het advies (verzamelen van informatie en – in het bijzonder – het horen van nabestaanden en/of het initiëren van PBC-onderzoek) als voor het ACL op voorhand voldoende duidelijk is dat – bijvoorbeeld – een veroordeling tot een lange gevangenisstraf, opgelegd voor een laat in de tenuitvoerlegging van levenslang begaan, ernstig misdrijf, zich betrekkelijk evident verzet tegen een positief advies op dat moment. Als een tot levenslang veroordeelde na 18 jaren detentie opnieuw wordt veroordeeld tot 15 jaren gevangenisstraf, zullen de BACL-raderen niet meteen volledig behoeven te gaan draaien.

Het ACL tussen het EVRM en het ongewijzigde Nederlands gratierecht

Het ACL-stelsel is enerzijds door de lidstaat Nederland ingericht om aan de eisen van het EVRM aan die lidstaat te voldoen. Tegelijk is er anderzijds door de Nederlandse wet- en regelgever voor gekozen om de inpassing daarvan in het Nederlands recht de vorm te geven van het model van ambtshalve gratiering, zoals voorzien in de Gratiewet. De formele en materiële onderdelen van die Gratiewet zijn bij de inrichting van het BACL-stelsel in 2017 (immers) ongewijzigd gebleven.[19] Deze stand van zaken schuurt enigszins en impliceert voor het ACL een zekere dualiteit in zowel materieelrechtelijk als formeelrechtelijk opzicht, die ook voor openstaande sancties relevant is.

In materieelrechtelijk opzicht staan de criteria van art. 4 lid 4 BACL enerzijds in het licht van de criteria van art. 2 Gratiewet. Tegelijk moet het ACL aan die beide sets van criteria de inhoud geven die voldoet aan de eisen die het EHRM daaraan stelt. De Hoge Raad is er duidelijk over dat deze laatste oriëntatie prioriteit heeft, waar hij in het ‘acceptatie-arrest’ van HR 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3185[20] ter zake overweegt:

> 3.5.3 “Bij de herbeoordeling moet, gelet op de eisen die art. 3 EVRM stelt, de vraag aan de orde komen of zich zodanige veranderingen aan de zijde van de veroordeelde hebben voltrokken en zodanige vooruitgang is geboekt in zijn of haar resocialisatie,

[19] In dit hoofdstuk gaat het om de gratiëring van de levenslange gevangenisstraf. De eventuele gratiëring van openstaande sancties is een onderdeel van hoofdstuk 4. Dit rapport is niet de plaats om (de regeling van) de gratie in zijn algemeenheid te beschrijven; daarin is elders adequaat voorzien. Wij verwijzen in het bijzonder naar W. van Hattum, Hoofdstuk 64, *Gratie* in: J. Boksem e.a. (red.) Handboek strafzaken en naar F.W. Bleichrodt & P.C. Vegter, Sanctierecht, 3de herziene druk, Deventer: Wolters Kluwer 2021 (hierna: Bleichrodt & Vegter), hoofdstuk 13.3.
[20] Gepubliceerd in *NJ* 2019/236 m.nt. Van Kempen.

dat verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf niet langer is gerechtvaardigd. De algemene maatstaf die – voor zover hier relevant – op grond van art. 2, aanhef en onder b, Gratiewet wordt aangelegd, houdt in of het aannemelijk is geworden dat met de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing of de voortzetting daarvan geen met de strafrechtstoepassing na te streven doel in redelijkheid wordt gediend. Met het oog op de toepassing van die maatstaf is van belang dat, in de onder 3.4 geschetste procedure van herbeoordeling, de beslissing omtrent gratie onlosmakelijk is verbonden met de advisering door het Adviescollege omtrent het aanbieden van re-integratieactiviteiten, waarbij deze advisering als "het voortraject van de gratieprocedure" is te beschouwen.

De criteria die het Adviescollege aanlegt, zoals opgenomen in art. 4, vierde lid, Besluit ACL, zijn derhalve tevens van belang voor de beslissing omtrent gratieverlening. Het komt bij de ambtshalve beoordeling van de mogelijkheid van gratieverlening of de beoordeling van een nadien ingediend verzoek tot gratieverlening derhalve aan op de vraag of – gelet op het gedrag en de ontwikkeling van de veroordeelde gedurende zijn detentie, en in aanmerking genomen de overige in art. 4, vierde lid, Besluit ACL genoemde criteria – verdere tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf niet langer is gerechtvaardigd. Vanwege deze samenhang tussen enerzijds de in de gratieprocedure toepasselijke maatstaf en anderzijds de advisering door het Adviescollege, verschaft art. 4, vierde lid, Besluit ACL voor de veroordeelde ook in voldoende mate inzicht in de objectieve criteria die worden aangelegd bij de in 3.4 geschetste procedure van herbeoordeling."

Hiervoor is vastgesteld dat deze prioriteit van oriëntatie op het EVRM er aan in de weg staat dat er überhaupt van het initiëren van het eerste ACL-advies wordt afgezien vanwege openstaande sancties. De formulering van de Hoge Raad onderstreept nog eens extra dat openstaande sancties in de advisering meegenomen moeten worden als een factor van betekenis. Anders kunnen, naar de bewoordingen van de Hoge Raad uit het hiervoor onder 2 geciteerde arrest in de Passage-zaak, 'onvoorziene consequenties' ontstaan in het traject van herbeoordeling van levenslang, waarmee (alsnog) strijd met het EVRM-recht kan ontstaan. Het gaat – volgens de Hoge Raad in het hiervoor geciteerde arrest van december 2017 – om het antwoord op de vraag of de tenuitvoerlegging van levenslange gevangenisstraf niet langer gerechtvaardigd is. Die situatie kan zich ook ondanks openstaande sancties voordoen.

Ook in formeelrechtelijk opzicht schuurt de vormgeving van het BACL binnen de Gratiewet als invulling van de EVRM-verdragsverplichting. Het BAC-stelsel leunt op ambtshalve gratiëring, te beginnen in de vorm van voorwaardelijke gratiëring. In de Gratiewet is de variant van de ambtshalve gratiëring, ook in combinatie met voorwaardelijke gratiëring, echter slechts zeer summier geregeld. Voor de 'normale' gratiëring op verzoek is de ambtshalve (en voorwaardelijke) gratiëring een uitzonderlijke rariteit die in de Gratiewet maar weinig zelfstandige regeling vindt. De verenigbaarheid van het BACL-stelsel van herbeoordeling van levenslang met het EVRM daarentegen, hangt juist van (adequate toepassing van) die modaliteit af.

Die stand van zaken is voor de kwestie van de openstaande sancties van belang omdat het ACL daarmee een basis heeft om zich in de advisering inzake levenslang, uit te laten over eventuele ambtshalve gratiëring, opschorting of beëindiging, voortzetting of het anderszins

‘verwerken’ van openstaande sancties. De stand van zaken illustreert verder dat het ACL geconfronteerd kan worden met en rekening moet houden met verzoeken vanwege de veroordeelde voor gratiëring van openstaande sancties. De voorwaardelijke gratiëring is van belang in verband met het eventueel verwerken van openstaande, vrijheidsbeperkende sancties nu de tenuitvoerlegging daarvan via voorwaardelijke gratiëring kan worden voortgezet. Daarbij is relevant dat in de wetgeving tot modernisering van het WvSv wel is voorzien in een uitgebreide wijziging tot introductie van een meer uitgewerkte regeling van de modaliteit van de voorwaardelijke gratie in de Gratiewet.[21] De wetgever beoogt in een integraal en geharmoniseerd model te voorzien voor alle varianten van voorwaardelijke sanctionering. Die uniformering kan het verwerken van dergelijke openstaande vrijheidsbeperkende sancties vergemakkelijken, zodat ook beter en gemakkelijker aan de eisen van het EVRM kan worden voldaan.

2.3 Het BACL als kader

Het ACL functioneert binnen het herbeoordelingstelsel zoals dat in 2017 is ingericht met het BACL. Dat stelsel is recent nog eens gedetailleerd, precies en volledig beschreven in het laatste tweejaarbericht van april 2025.[22] Er is geen reden hier die procedure nog eens uiteen te zetten. Het volgende beperkt zich tot de problematiek van de openstaande sancties binnen het kader en de daarbij horende specifieke aandachtspunten.

2.3.1 Een basis voor de relevantie van openstaande sancties in het BACL?

Art. 4 BACL somt de taken van het Adviescollege alsmede de toetsingscriteria op. De taken zijn omschreven in termen van adviseren en informeren. Het Adviescollege is bevoegd kennis te nemen van alle gegevens en bescheiden die voor de vervulling van zijn taak van belang zijn (art. 5 lid 1 BACL). In de artikelen 4 en 5 BACL ligt daarmee besloten dat het aan het Adviescollege wordt overgelaten om te bepalen dat gegevens over openstaande sancties belang hebben voor de vervulling van de taak. Gelet op de structuur van het BACL ligt het voor de hand dat openstaande sancties betekenis kunnen hebben voor het Adviescollege in het licht van de opgesomde criteria, te weten: 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 (art. 4 lid 4 BACL). Daarmee is bijvoorbeeld een openstaande sanctie die voortvloeit uit gedrag tijdens de uitvoering van de levenslange gevangenisstraf zonder meer relevant. En een openstaande sanctie die het recidivegevaar of delictgevaar nader inhoud geeft, is eveneens relevant (zie hoofdstuk 5.7).

Kan in termen van het BACL het belang van wetenschap van een openstaande sanctie ook gelegen zijn in de vraag of die openstaande sanctie al dan niet (verder) wordt uitgevoerd? Kan de Adviescommissie adviseren (in de toekomst) een ambtshalve gratieprocedure te starten inzake openstaande sancties of de (verdere) tenuitvoerlegging daarvan te beëindigen, indien wettelijk mogelijk? Kan het Adviescollege in een traject van advisering in een aangemelde zaak aansturen op verwerken van openstaande sancties alvorens advies uit te brengen? De Toelichting op het BACL bevat de woorden ‘openstaande sancties’ niet en

[21] ARTIKEL X uit *Kamerstukken II* 2025/26, 36 913, nr. 2: Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering).
[22] https://www.adviescollegelevenslanggestraften.nl/files/file.php?id=47 met aanbiedingsbrief in https://www.adviescollegelevenslanggestraften.nl/files/file.php?id=46.

bevat ook overigens niets dat in dit opzicht betekenis heeft. Het op de internetsite van het Adviescollege openbaar gemaakte Reglement voor de werkwijze van het Adviescollege levensslanggestraften bevat in het slot van het zesde artikel een omschrijving van de stukken waarvan in ieder geval kennis wordt genomen. Informatie over openstaande straffen uit andere strafzaken wordt daar niet met zoveel woorden genoemd. Bij een restrictieve lezing van art. 4 BACL ligt een bevestigend antwoord op beide zojuist gestelde vragen niet zonder meer voor de hand. Daarmee ontbreekt dus in het BACL een antwoord op de vraag of en op welke wijze er bij de advisering door Adviescollege (dat wil zeggen: in het traject na de adviesaanvrage of in het advies) over levenslang rekening kan worden gehouden met openstaande sancties. In zoverre is er derhalve in het BACL geen kader dat in structurele aandacht voorziet ten aanzien van openstaande sancties. Dat schuurt. Het maakt duidelijk dat er behoefte is aan meer aandacht voor en meer duidelijkheid over deze materie. In het licht van het hierboven zojuist besproken rechtspraak van het Europees hof en de Hoge Raad is immers inmiddels duidelijk dat openstaande sancties in de herbeoordeling en dus ook reeds in de advisering moeten worden betrokken. En die noodzaak vereist een structurele voorziening daartoe.

2.3.2 Openstaande sancties in het Ketenwerkproces voor het ACL

De betrokkenheid van het ACL bij een individuele casus ontstaat met de adviesaanvraag door de Minister. Dat is de eerste stap in het proces van eventuele ambtshalve gratiëring door de Koning. Het ACL gaat dus in een bepaalde zaak ‘aan de slag’, om tot een advies te geraken, in eerste instantie over de toelating tot re-integratieactiviteiten. Zulks ten behoeve van daarna beslissende, andere instanties.

Blijkens het Ketenwerkproces verschaft DJI aan het ACL een overzicht van openstaande sancties:

> “Executie-informatie
>
> Het CJIB stelt executie-informatie (openstaande strafrechtelijke beslissingen, specifieke informatie over nog openstaande schadevergoedingsmaatregelen) beschikbaar aan de secretaris van het ACL.”[23]

Mocht het ACL (mede) vanwege openstaande sancties negatief adviseren, dan heeft dat rechtsgevolg. In dat geval beslist de Minister immers dienovereenkomstig: art. 7 lid 1 BACL, zelfs als de Minister over de invloed van openstaande sancties in een concreet dossier een andere mening is toegedaan.

2.4 Op welke wijze moet of kan rekening worden gehouden met openstaande sancties?

Aan de orde kwam al de vraag of het ACL zonder al te veel nader onderzoek, in het bijzonder zonder de slachtoffers of nabestaanden te horen of zonder PBC-onderzoek, mag besluiten negatief te adviseren vanwege een naar zijn oordeel evidente invloed van een openstaande sanctie. Bij de bespreking van het EHRM-recht hiervoor, werd vastgesteld dat dat EHRM-recht zich daar niet tegen lijkt te verzetten. Evidente contra-indicaties daargelaten, kan daarmee een (recente en lange) gevangenisstraf voor een tijdens detentie gepleegd misdrijf een negatief advies dragen. Het ligt dan echter voor de hand dat een dergelijk advies

[23] Ketenwerkproces, p. 7.

vergezeld gaat van enige indicatie voor het volgende moment van herbeoordeling. Welk moment aangewezen is, dient van geval tot geval te worden bezien.

In (heel) andere gevallen kan het aangewezen zijn dat de wenselijkheid en mogelijkheid wordt bezien om de plicht tot (verdere) tenuitvoerlegging van openstaande sancties te doorbreken. Aan die wenselijkheid en mogelijkheid kan in het advies van het ACL aandacht worden besteed. Zo is voorstelbaar dat het ACL het aangewezen acht positief over de toelating tot re-integratie te adviseren, onder aanbeveling van gratiëring of anderszins beëindiging van de (verdere) tenuitvoerlegging van bepaalde openstaande sancties. Ook is denkbaar dat die wenselijkheid (eerst) ontstaat in de nadere advisering naar aanleiding van de (positieve) voortgang van een re-integratietraject op basis van art. 4 lid 1 onder b en d BACL.

Dat het BACL het Adviescollege niet uitdrukkelijk de bevoegdheid toedeelt voor dergelijke nadere overwegingen en adviezen inzake openstaande sancties heeft geen belemmerende betekenis. Zoals al is opgemerkt, besteedt het BACL geen aandacht aan openstaande sancties, terwijl de rechtspraak van het EHRM en van de Hoge Raad juist verplichten er rekening mee te houden. Het ACL is binnen het huidige kader (indachtig de waarschuwingen in de rechtspraak) bij uitstek de instantie die in aanmerking komt om de ontwikkeling van de wijze waarop rekening kan en moet worden gehouden met openstaande sancties te bevorderen. Het is realistisch te verwachten dat in de toekomst bij toetsing van levenslange gevangenisstraf door het EHRM en door de Hoge Raad met het al dan niet op gang komen van een dergelijke ontwikkeling rekening zal worden gehouden.

Zodanige verdere ontwikkeling is ook nodig in verband met de mogelijkheid dat de tot levenslang veroordeelde zelf gratie of beëindiging verzoekt van openstaande sancties in het kader van zijn mogelijkheden om de kans op herbeoordeling van levenslang en de adequate voorbereiding daarvan te vergroten. Het BACL voorziet er nu niet in dat het ACL over een dergelijk verzoek adviseert, al sluit het Besluit ook dat niet uit. Sterker: de Hoge Raad lijkt in de Passage-zaak in verband met het EVRM een rechtsbasis voor deze (advisering richting) gratiëring aanwezig te achten. In verband met een eerder aan de veroordeelde opgelegde tijdelijke vrijheidsstraf overweegt hij:

> “Bij deze beoordeling van de mogelijkheid tot gratieverlening worden vervolgens alle consequenties van een mogelijk nog relevante eerder opgelegde tijdelijke gevangenisstraf betrokken in de te maken afweging en de te nemen gratiebeslissing, zodat is gewaarborgd dat die straf geen onvoorziene consequenties heeft in het geval gratie van de levenslange gevangenisstraf wordt verleend.”

In die waarborg dat openstaande sancties geen onvoorziene consequenties hebben in geval van gratiëring van levenslang aan de orde is, zal het ACL een handvat kunnen vinden om in het kader van zijn adviestraject aan te geven hoe die onvoorziene consequenties in het kader van de herbeoordeling van levenslang moeten worden vermeden en/of geredresseerd.

Het ACL zal in de praktijk geconfronteerd worden met op het moment van de adviesaanvraag openstaande sancties, die – betrekkelijk gemakkelijk – al hadden kunnen worden tenuitvoergelegd, terwijl dat niet is gebeurd. Het Ketenwerkproces beschrijft dat de penitentiaire inrichting (PI) bijhoudt in hoeverre de veroordeelde meewerkt aan de tenuitvoerlegging van vermogenssancties vanaf de veroordeling:

> *"De PI vraagt een overzicht 'openstaande zaken' op bij het CJIB om na te gaan of de levenslanggestrafte geldelijke sancties (waaronder schadevergoedingsmaatregelen) open heeft staan. De PI volgt actief of de levenslanggestrafte geldelijke sancties voldoet."*[24]

Wat, als de veroordeelde dat niet (voldoende) heeft gedaan noch getracht heeft te doen, terwijl hij daartoe wel in de gelegenheid was? Is dat een factor die bepalend kan zijn voor de richting van het advies? Dat het Adviescollege deze factor bij de beoordeling mag betrekken, is in het licht van de rechtspraak van EHRM en Hoge Raad moeilijk te betwisten, maar de wijze waarop en de criteria waarlangs een dergelijke beoordeling moet plaatsvinden, moeten nader – vooralsnog van geval tot geval – worden ontwikkeld. Daarbij gaat het niet alleen om het gedrag van de veroordeelde, maar moeten ook andere vragen worden betrokken. Zoals een realistische blik op de vraag of iemand die meer dan 20 jaar gedetineerd is ooit aan een betaalverplichting heeft kunnen voldoen of alsnog kan voldoen en de vraag of een volhardende weigering in de weg staat aan resocialisatie. Dergelijke kwesties komen meer gedetailleerd aan de orde bij de bespreking van de afzonderlijke openstaande sancties in hoofdstuk 5.

2.5 Wat betekent een advies over openstaande sancties voor het vervolg van de procedure?

Het ontbreken van enige regeling ten aanzien van de openstaande sancties treft niet alleen de eerste advisering door het ACL, maar ook de nadere, in de procedure daaropvolgende voorgeschreven adviezen. De vraag is of thans voldoende is voorzien in nadere niet specifiek in de procedure voorgeschreven advisering. Het ACL kan bijvoorbeeld in het kader van het eerste, negatief advies aanbevelen dat in verband met openstaande sancties op een bepaalde termijn een vervolgadvies voor de hand ligt. Hierboven werd daarvan een voorbeeld gegeven bij een negatief advies, maar bij een positief advies waarbij een vervolg nogal open is, kan dat eveneens zinvol zijn.

De mogelijke invloed van een openstaande sanctie zal voorts ook van belang zijn voor de Minister in diens overweging indien het ACL positief adviseert. En bovendien vervolgens voor het advies van het gerecht dat levenslang heeft opgelegd bij een initiatief tot ambtshalve gratiëring. Zo geformuleerd, wreekt zich hier dat geen sprake is van een dialoogmogelijkheid of -model tussen ACL, Minister en het adviserend gerecht over de eventuele invloed van bepaalde openstaande sancties op beslissingen in het kader van de herbeoordeling levenslang en/of over de wijze waarop die invloed van openstaande sancties in voorkomende gevallen adequaat kan of moet worden geredresseerd.[25] De enkele mogelijkheid van informeel overleg en afstemming is niet genoeg. Bij te veel onduidelijkheid kan ter zake spanning ontstaan met (de eisen van) van het EHRM aan het stelsel dat de lidstaat Nederland heeft ingericht.

---

[24] Ketenwerkproces, p. 4.

[25] Zo is bijvoorbeeld in de fase van eventuele gratiëring niet uitdrukkelijk voorzien in een bevoegdheid van het ACL om rechtstreeks nadere inlichtingen te verstrekken aan het gerecht dat belast is met de advisering over gratiëring van de levenslange gevangenisstraf. Toch ligt dat binnen het ACL-stelsel in voorkomende gevallen wel voor de hand, waarbij het niet anders kan zijn dan dat die rechter aan die inlichtingen gewicht toekent.

Daarmee ligt het in de rede dat het ACL expliciete aandacht besteedt aan openstaande sancties, om eventuele door de Hoge Raad bedoelde en EVRM-relevante ‘onvoorziene consequenties’ daarvan in het traject van herbeoordeling van het levenslang te voorkomen.

3. Grondslag en ontstaan van openstaande sancties

3.1 Inleiding[26]

De fasering van de oplegging van (openstaande) sancties is voor de advisering door het ACL in voorkomende gevallen van belang. Onderscheid kan worden gemaakt naar de drie momenten van de oplegging van die (openstaande) sanctie: voorafgaand, gelijktijdig of eerst na de onherroepelijke veroordeling tot levenslange gevangenisstraf.

Eerst wordt die fasering vanuit het perspectief van de rechter die levenslange gevangenisstraf oplegt, gevolgd (3.2). Die rechter kan bij die beslissing uitsluitend met voorafgaand opgelegde sancties rekening houden. Het voor die situatie geldende juridisch-normatieve kader wordt besproken. Dat betreft een drietal vragen. Blokkeert een eerdere sanctie het opleggen van levenslang? Welke andere, eerder opgelegde sancties kunnen door de (latere) veroordeling tot levenslang ten tijde van de advisering door het Adviescollege mogelijk nog openstaan? Welke andere sancties kunnen door de rechter die levenslang oplegt, bij die sanctiebeslissing wel of juist niet worden opgelegd? Na de oplegging van de levenslange gevangenisstraf opgelegde sancties die bij de advisering door het Adviescollege openstaan, zijn naar hun aard uiteraard nog onbekend voor de rechter die tot levenslange gevangenisstraf veroordeelt.

Vanuit het perspectief van de rechter die de andere sanctie(s) oplegt is eenzelfde onderscheid van betekenis. Voor de rechter die voorafgaand aan levenslang een andere sanctie oplegt, is het feitelijk niet mogelijk om rekening te houden met een naderhand opgelegde levenslange gevangenisstraf. Daarentegen geldt voor de rechter die (bij of) na de (eerdere) veroordeling tot levenslang een andere sanctie oplegt, dat deze rechter daarmee rekening kan of zelfs moet houden; de eerdere veroordeling tot levenslang is hem immers bekend. Ook het normatieve kader van deze situatie komt aan de orde. In hoeverre blokkeert de eerdere veroordeling tot levenslang het alsnog opleggen van een andere sanctie? (3.6).

Deze fasering en de bespreking ervan is niet alleen voor een goed begrip van het ontstaan van de problematiek van de openstaande sancties relevant. Er zijn ook consequenties voor de advisering door het Adviescollege. Uit het bovenstaande vloeit al voort dat het Adviescollege oog moet hebben voor het antwoord op de vraag of een openstaande sanctie is opgelegd bij een vonnis of arrest dat voorafgaande aan, of eerst later is gewezen dan het vonnis of arrest waarbij levenslang is opgelegd. In het eerste geval is een min of meer toevallige samenloop van (openstaande) sancties ontstaan. In het tweede geval is de keuze voor de veroordeling tot een bepaalde sanctie in samenloop met de eerdere veroordeling tot levenslang een bewuste keuze van de rechter geweest. Dat laatste geldt ook voor gelijktijdige oplegging van levenslange gevangenisstraf en enige andere sanctie bij hetzelfde vonnis of arrest, voor zover de wet samenloop van sancties bij een dergelijke gelijktijdige sanctionering toelaat. Dat karakter van een bewuste rechterlijke keuze kan doorwerken in de advisering door het ACL. De fase waarin een openstaande sanctie is ontstaan, is daarmee een van de factoren die voor de advisering door het Adviescollege van betekenis kan zijn.

[26] Bij de hoofdstukken 3 en 4 kon gebruik worden gemaakt van een ons ter hand gestelde presentatie die de oud-A-G bij de Hoge Raad mr. A. Harteveld eerder voor het ACL hield.

3.2 Wordt de oplegging van levenslange gevangenisstraf beperkt door de eerdere oplegging van andere sancties?

In geval van veroordeling wegens misdrijf waartegen levenslang is bedreigd staat een eerdere veroordeling tot enige straf of maatregel niet aan het opleggen van levenslang in de weg.[27] Het Nederlands strafrechtelijk sanctiestelsel bevat geen, op openstaande sancties uit een daaraan voorafgaande onherroepelijke veroordeling gebaseerde, formele belemmering voor de berechtende rechter om levenslang op te leggen.[28]

3.3 Veroordeling tot levenslang absorbeert eerder opgelegde sancties niet

In het Nederlandse sanctierecht is niet voorzien in enig voorschrift dat en zo ja, in hoeverre eerdere sancties opgaan in of geheel worden opgelost/verdrongen door de latere veroordeling tot levenslange gevangenisstraf. Een dergelijk voorschrift ontbreekt in het sanctiestelsel van het WvSr voor de eventuele verwerking van eerder opgelegde sanctie door de rechter in de (latere)[29] veroordeling tot levenslang. Noch het WvSr, noch het WvSv kent enige regeling op grond waarvan de rechter die tot levenslang veroordeelt daarbij aandacht moet besteden aan de consequenties voor de bij eerdere veroordelingen opgelegde (andere) sancties, in het bijzonder een eerder opgelegde tijdelijke gevangenisstraf, vrijheidsbeperkende sancties of een vermogenssanctie tot een aanzienlijk bedrag dat door de veroordeelde nog moet worden voldaan c.q. de daaraan verbonden vervangende hechtenis.

Een dergelijk voorschrift ontbreekt echter niet slechts in het sanctiestelsel van het WvSr gericht op de eventuele verwerking van eerder opgelegde sanctie door de rechter in de (latere) veroordeling tot levenslang. Een dergelijk voorschrift ontbreekt eveneens in de tot de penitentiaire administratie gerichte wetgeving over de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties. Er bestaat immers geen regeling van de consequenties voor de (verdere) tenuitvoerlegging van eerdere opgelegde sancties als de veroordeling daartoe inmiddels gevolgd is door een veroordeling tot levenslange gevangenisstraf. In enige absorptie of voor het gelijktijdig ondergaan van overeenkomende sanctiesoorten, zoals vrijheidsstraffen, is niet voorzien, noch zijn de consequenties voor aldus samenlopende sancties geregeld.

De in 2017 door Nederland gekozen vorm van herbeoordeling van levenslang heeft daarmee belangrijke, maar niet door de wetgever voorziene gevolgen. Het ACL, DJI, de Minister en de Kroon dienen (creatief) ruimte te zoeken binnen het kader van de bestaande regels om te voldoen aan de rechtspraak van het EHRM. Juist door het ontbreken van daarvoor geschreven regels ontstaat de problematiek van de openstaande sancties bij de advisering door het Adviescollege.

---

[27] Ook niet als het feit waarvoor levenslang wordt opgelegd is begaan voor andere veroordelingen en in zoverre art. 63 Sr (oud) van toepassing is; vgl. HR 21 november 2006, ECLI:NL:HR:2006:AY7757, *NJ* 2007/543 m.nt. Buruma.

[28] De strafrechter kan aan een verdachte alleen maar levenslang opleggen indien de sanctienorm in de wettelijke delictsomschrijving ter zake waarvan de verdachte wordt veroordeeld deze straf tegen het betreffende misdrijf toelaat. De rechter kan dus niet vanwege op dat moment openstaande sancties en de werking van art. 63 (oud) Sr levenslang opleggen voor een misdrijf waartegen die straf niet is bedreigd. Het is in een incidenteel voorkomend geval niet aan het ACL om die misslag te corrigeren.

[29] De beperkingen van art. 59 Sr gelden alleen bij gelijktijdige sanctionering; zie nader hierna.

3.4 Zelfs geen absorptie van een bij eerdere veroordeling opgelegde tijdelijke gevangenisstraf

De verwerking van een eerdere veroordeling tot een tijdelijke gevangenisstraf, dus tot dezelfde strafsoort als de levenslange gevangenisstraf, verdient hier en verder nog in de hoofdstukken 4 en 5, nadere aandacht.

Aspecten van die rechtsvraag zijn aan de orde in het in hoofdstuk 1 reeds aangeduide arrest van de Hoge Raad van 23 april 2029 in de Passage-zaak.[30] Daarin is ten aanzien van het alsnog opleggen van levenslange gevangenisstraf de vraag aan de orde of het opleggen daarvan wel mogelijk is, gegeven de onduidelijkheid over de verwerking van een aan de verdachte eerder opgelegde tijdelijke gevangenisstraf in de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf en daarmee in het herbeoordelingsmechanisme dat de lidstaat Nederland met het stelsel BACL heeft ingericht om aan de EVRM-verdragsverplichting te voldoen. In hoofdstuk 2 is uiteengezet dat onduidelijkheid over de verwerking van openstaande sancties tot spanning en zelfs strijd met het EVRM kan leiden.

De conclusie van de A-G Harteveld bevat ter zake de volgende passage (met weglating van de voetnoten):

> "19.14
> Vervolgens is de vraag in hoeverre de executie van nog niet (volledig) ten uitvoer gelegde straffen in de levenslange gevangenisstraf opgaat.
>
> In dat verband merk ik op dat de geschiedenis van de totstandkoming van de regeling van de meerdaadse samenloop weinig informatie bevat aangaande de oplegging van de levenslange gevangenisstraf. Wel staat vast dat er destijds overeenstemming bestond omtrent de absorptie door de levenslange gevangenisstraf van alle andere vrijheids- en vermogensstraffen, met uitzondering van de verbeurdverklaring van bepaalde voorwerpen. Dat is dus het stelsel dat in het (huidige) art. 59 Sr is te vinden.
>
> Voorts werd destijds in de Commissie-De Wal opgemerkt dat gratieverlening met de toepassing van de geabsorbeerde straffen gepaard kan gaan. Wat dat precies betekende is mij echter niet zo duidelijk, met name niet of deze destijds aangehangen clausulering ook gold voor eerder opgelegde vrijheidsstraffen.
>
> Op basis van de heersende opvatting in de literatuur, voorafgaand aan de inwerkingtreding van het Besluit ACL en aanverwante regelgeving, kan mijns inziens wel worden aangenomen dat de ten tijde van de oplegging van de levenslange gevangenisstraf nog ten uitvoer te leggen eerder opgelegde straffen, op het punt van de executie in de levenslange gevangenisstraf opgaan.
>
> Hoe dat vorm krijgt bij gratieverlening onder de huidige regelgeving, kan op twee verschillende manieren worden bezien.
>
> De meest elegante en door mij voorgestane aanpak is de toepassing van dit absorptiestelsel. Dan blijven de eerder opgelegde straffen uit beeld en is alleen de vraag naar de (mogelijke) gratiëring van de levenslange straf op enig moment aan de orde.
>
> Maar ook als men dat anders ziet zal de uitkomst niet wezenlijk anders zijn. Immers, ingeval de herbeoordeling van de levenslanggestrafte op enig moment tot de conclusie leidt dat zich zodanige veranderingen aan de zijde van de veroordeelde hebben voltrokken en zodanige vooruitgang is geboekt in zijn rehabilitatie dat er met de voortzetting van de tenuitvoerlegging van de straf geen legitieme strafdoelen meer

[30] HR 23 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:602, *NJ* 2019/327 m.nt. Reijntjes.

> worden gediend, zou het tot verbazing leiden als bij die stand van zaken vervolgens geoordeeld wordt dat niettemin tot (het voortzetten van) de tenuitvoerlegging van (een) eerder opgelegde vrijheidsstraffen straf(fen) dient te worden overgegaan.
>
> Daarmee zou dan ook al gauw, zo lijkt het, ook geen redelijk met de strafrechtstoepassing te verenigen doel meer zijn gediend."[31]

Harteveld verwijst voor zijn opvatting van absorptie van straf in de tenuitvoerlegging naar de heersende opvatting in de literatuur. Hij noemt in een voetnoot verschillende bronnen.[32] Van een harde, gecodificeerde rechtsregel is echter geen sprake. Integendeel, de Hoge Raad lijkt in het Passage-arrest van een andere opvatting uit te gaan. Hij wijst erop dat een openstaande sanctie geen 'onvoorziene consequenties' moet hebben in de herbeoordeling van levenslang. En bovendien dat 'beslissingen over de (verdere) tenuitvoerlegging van een aan de verdachte opgelegde gevangenisstraf – waaronder die met betrekking tot eventuele gratieverlening – vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing.'[33] Die benadering sluit aan bij de opvatting van de wetgever in 1886 die evenmin van absorptie is uitgegaan.[34]

Tegelijk valt te constateren dat het Nederlands sanctierecht zich niet tegen deze absorptiegedachte verzet.[35] En evenmin dat de nog lopende, eerder opgelegde vrijheidsstraf eerst volledig ten uitvoer wordt gelegd, alvorens de tenuitvoerlegging van de later opgelegde levenslange gevangenisstraf juridisch-formeel ingaat. Zeker nu de Hoge Raad er uitdrukkelijk op wijst dat in dat geval wel de herbeoordeling levenslang uiterlijk 25 jaren nadat levenslang is opgelegd aan de orde is.[36]

De Hoge Raad lijkt dus te kiezen voor de 'andere' route uit de conclusie van Harteveld dan die van absorptie. Dat is de weg dat het 'tot verbazing' leidt als de herbeoordeling van levenslang in de weg wordt gezeten door de (verdere) tenuitvoerlegging van de eerder opgelegde tijdelijke gevangenisstraf. Volgens Harteveld is met die (verdere) tenuitvoerlegging van die straf geen redelijk met de strafrechtstoepassing te verenigen doel meer gediend. Die laatste bewoordingen zijn ontleend aan art. 2 Gratiewet. In de opvatting van Harteveld kan en moet onder omstandigheden gratie worden verleend van de nog openstaande tijdelijke gevangenisstraf die is opgelegd voor de veroordeling tot levenslang. Ook de Hoge Raad lijkt daarvan uit te gaan.[37] Zie ter zake nader hierna in hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5.

---

[31] Conclusie Harteveld in ECLI:NL:PHR:2018:1386.

[32] Onder meer de noot van Mevis bij HR 19 april 2005, ECLI:NL:HR:2005:AS5556, *NJ* 2006/10, onder 7.

[33] HR 23 april 2019, ECLI:NL:HR:2019:602, *NJ* 2019/327 m.nt. Reijntjes zoals geciteerd in hoofdstuk 2.

[34] Zie voor de wetsgeschiedenis 1886 bij J.M. ten Voorde, C.P.M. Cleiren en P.M. Schuyt, *Meerdaadse samenloop in het strafrecht. Een onderzoek naar doel, grondslag, karakter, strekking en functie van de wettelijke regeling van meerdaadse samenloop*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2013, p. 31 en 37.

[35] Zie nader hierna in hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5.

[36] 'Automatische' verlenging van die termijn (enkel) vanwege een latere veroordeling is gemakkelijk in strijd met art. 3 EVRM; vgl. EHRM 28 april 2026, Appl. Nr. 48721/22 (Antonov v. Estonia).

[37] De formulering van de Hoge Raad dat beslissingen 'vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing' laat nog de mogelijkheid open van een kort geding als de (verdere) tenuitvoerlegging van een eerdere vrijheidsstraf de herbeoordeling van levenslang te veel in de weg zou zitten.

Niet alleen is het van belang dat een eerdere veroordeling tot tijdelijke gevangenisstraf geen belemmering oplevert om in een latere veroordeling levenslang op te leggen, maar ook dat in zo'n geval sprake is van het ontbreken van daarop toegesneden wet- en regelgeving voor het stelsel tot herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf en de advisering door het ACL in dat kader. Dit illustreert opnieuw, dat binnen de nationale wet- en regelgeving duidelijke ijkpunten voor een EVRM-conform advies ontbreken, terwijl dat zowel door de Hoge Raad als het Europees Hof wel wordt geëist.

3.5 Andere sancties opgelegd bij hetzelfde vonnis als waarbij de levenslange gevangenisstraf is opgelegd

Het in de titel over samenloop opgenomen art. 59 Sr verbiedt de rechter om bij veroordeling tot levenslange gevangenisstraf daarnaast nog enige andere straf op te leggen, behoudens die welke in dat artikel zijn genoemd. Artikel 59 Sr regelt niets ten aanzien van strafrechtelijke maatregelen. Een viertal aspecten van art. 59 Sr is relevant.

Geen andere vrijheidsstraf

Tot de in art. 59 Sr genoemde straffen die naast levenslang kunnen worden opgelegd behoren niet gevangenisstraf of hechtenis. Daarmee is een combinatie van levenslang met een andere vrijheidsbenemende straf bij gelijktijdige berechting niet mogelijk. Omdat vermogensstraffen uitgesloten zijn, komt het ook niet tot een bepaling van daarmee verbonden vervangende hechtenis of gijzeling.[38]

Alleen bij gelijktijdige berechting

De beperking van art. 59 Sr om levenslang met een andere straf te combineren geldt alleen voor het vonnis of arrest waarbij levenslang wordt opgelegd en daarmee uitsluitend in geval van gelijktijdige (en gevoegde) berechting. Hiervoor is uiteengezet dat een eerdere veroordeling tot tijdelijke gevangenisstraf niet aan het alsnog opleggen van levenslang in de weg staat. Dat geldt ook in de typische art. 63 Sr-situatie van (tweede) veroordeling tot levenslang vanwege een misdrijf begaan vóór de eerdere veroordeling. De 'gelijkstelling' in art. 63 Sr (oud en nieuw) van de beperkingen in de regeling van de samenloop bij niet-gelijktijdige berechting, omvat niet ook de werking van art. 59 Sr bij gelijktijdige berechting. Is de verdachte dus eerder tot (vrijheids)straf veroordeeld, dan verbiedt (art. 63 juncto) art. 59 Sr niet, dat aan de verdachte in een nieuwe vervolging voor een feit begaan voor de eerdere veroordeling (tijdelijke of) levenslange vrijheidsstraf wordt opgelegd.[39] Zoals eveneens uit de vorige paragraaf bleek, kan het Adviescollege dus met dergelijke openstaande tijdelijke gevangenisstraf uit een eerdere veroordeling worden geconfronteerd.

Beperking van de combinatie van levenslang met strafrechtelijke maatregelen

Artikel 59 Sr voorziet niet in een uitdrukkelijke beperking van het opleggen van enige strafrechtelijke maatregel. Bij verschillende maatregelen wordt bepaald dat deze tezamen met andere straffen en maatregelen kan worden opgelegd; vgl. art. 36b lid 3, art. 36f lid 3 en art. 36v lid 5 Sr. Er wordt in die bepalingen geen uitzondering gemaakt voor een combinatie

[38] Zie nader in hoofdstuk 5 over een weinig betekenisvolle uitzondering bij de bijkomende straf van openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak.
[39] Vgl. HR 21 november 2006, ECLI:NL:HR:2006:AY7757, *NJ* 2007/543 m.nt. Buruma.

met levenslange gevangenisstraf. Blijkens de jurisprudentie gelden, zoals in hoofdstuk 5 nader naar voren komt, echter wel beperkingen voor terbeschikkingstelling met verpleging en plaatsing in inrichting voor stelselmatige daders (ISD). Voor de andere strafrechtelijke maatregelen bestaan zelfs bij gelijktijdige berechting geen beperkingen om die naast levenslang op te leggen. Dat betekent dat het Adviescollege bij de advisering over re-integratie – nu of in de toekomst[40] – niet alleen geconfronteerd kan worden met (openstaande en ook gelijktijdig met levenslang opgelegde) maatregelen van voordeelontneming, schadevergoeding en tot vrijheidsbeperking respectievelijk tot gedragsbeïnvloeding en vrijheidsbeperking, maar met eerder of later opgelegde (andere) strafrechtelijke maatregelen, waaronder terbeschikkingstelling.

Door art. 59 Sr toegelaten combinaties met levenslang

Ingevolge art. 59 Sr kunnen naast de veroordeling tot levenslange gevangenisstraf uitsluitend de niet-vrijheidsbenemende bijkomende straffen van ontzetting van bepaalde rechten, van verbeurdverklaring van al in beslag genomen voorwerpen en van de openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak worden opgelegd. Voor de betekenis van deze maatregelen is de fase van oplegging (voorafgaand, gelijktijdig, nadien) van zo weinig betekenis dat hier volstaan kan worden met verwijzing naar de bespreking van deze maatregelen in hoofdstuk 5.

3.6 Opgelegde sancties na veroordeling tot een levenslange gevangenisstraf

Van een nieuwe strafvervolging na oplegging van levenslange gevangenisstraf voor feiten begaan voorafgaande aan die oplegging kan om redenen van opportuniteit worden afgezien, maar zo'n vervolging die een nieuwe straf oplevert, is niet uitgesloten. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan een verdenking ontstaan tijdens de tenuitvoerlegging van de levenslange straf ter zake van langer geleden gepleegde zeer ernstige feiten.[41]

In de praktijk bestaan voorbeelden van een nieuwe strafvervolging vanwege feiten gepleegd gedurende de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Juridisch geldt als uitgangspunt: waar een eerdere veroordeling het alsnog veroordelen tot levenslang niet uitsluit, sluit de onherroepelijke veroordeling tot die straf evenmin nieuwe bestraffing voor dergelijke nieuwe, na de veroordeling tot levenslang begane strafbare feiten uit. In een andere opvatting zou een veroordeling tot levenslang een vrijbrief opleveren voor het begaan van ook ernstige strafbare feiten, aldus het Gerechtshof Den Haag in een arrest van 27 november 2024. De rechtbank had afgezien van het opleggen van enige straf of maatregel (art. 9a Sr). Het hof overweegt echter:

[40] In lopende of binnen afzienbare tijd te starten adviestrajecten zal feitelijk van betekenis zijn dat verschillende van deze maatregelen ten tijde van de veroordeling tot levenslang nog niet in het WvSr waren voorzien of een beperktere toepassing kenden.
[41] Afhankelijk van de omstandigheden is het mogelijk dat de samenloopregeling van art. 63 Sr van toepassing is waardoor een veroordeling tot gevangenisstraf niet meer mogelijk is. De Utrechtse tramschutter bijvoorbeeld werd in 2020 veroordeeld voor de aanslag op de tram met verschillende doden als gevolg in maart 2019. Op dat moment werd hij ook al verdacht van een verkrachting in 2017. Een afzonderlijke gevangenisstraf daarvoor was wegens de veroordeling tot levenslang niet meer mogelijk.

> “Voorts is het hof, met de advocaat-generaal, van oordeel dat met name gelet op de aard en ernst van de onder 1 en 2 bewezenverklaarde feiten, vergelding en speciale en generale preventie wezenlijke strafdoelen zijn. Door te bepalen dat aan de verdachte geen straf of maatregel wordt opgelegd zou de verdachte – en iedere andere levenslang gestrafte – kunnen menen dat zonder strafrechtelijke gevolgen strafbare feiten -waaronder ernstige geweldsdelicten- gepleegd kunnen worden in de penitentiaire inrichting. Dit komt het leefklimaat in een penitentiaire inrichting niet ten goede en is dan ook onwenselijk. Ook acht het hof het uit het oogpunt van vergelding, in het bijzonder voor [persoon 1], maar ook voor zijn collega-bewaarders van de penitentiaire inrichting [penitentiaire inrichting], van belang dat aan de verdachte een onvoorwaardelijke gevangenisstraf wordt opgelegd. In aansluiting op het vorenstaande verwijst het hof mede naar de inhoud van de ter terechtzitting in hoger beroep aan het dossier toegevoegde brief van de vestigingsdirecteur van de penitentiaire inrichting gericht aan de officier van justitie in Rotterdam van 22 januari 2023. Uit deze brief blijkt dat de medewerkers van [penitentiaire inrichting] erg veel last hebben van hetgeen de verdachte heeft gedaan en men is bang dat als de beslissing van de rechtbank in stand blijft het voor levenslang gestraften een vrijbrief is om in detentie nieuwe delicten te plegen.”[42]

Het Adviescollege kan dus ook met openstaande sancties, opgelegd voor feiten begaan in de tenuitvoerlegging van levenslange gevangenisstraf worden geconfronteerd. Het kan daarbij gaan om alle strafrechtelijke sancties die het WvSr kent. Vanwege het argument van het vermijden van een ‘vrijbrief’, kan de afweging door het Adviescollege ter zake, mede in het licht van de criteria van art. 4 lid 4 BACL, onder omstandigheden anders uitvallen dan ten aanzien van aan de veroordeling tot levenslang ‘voorafgaande’ (openstaande) sancties; zie nader onder 5.7.

3.7 Afsluiting

Het Adviescollege kan met openstaande sancties geconfronteerd worden die kunnen stammen uit drie, ten opzichte van de veroordeling tot levenslang, verschillende fasen en momenten van veroordeling: daaraan voorafgaande, gelijktijdig of daarna opgelegde sancties. Het Nederlandse sanctiestelsel kent geen algemene regels die de problematiek van dergelijke, samenlopende sancties adequaat regelt, noch voor de sanctieoplegging door de rechter, noch voor de tenuitvoerlegging. Dat geldt ‘zelfs’ voor het geval van een latere veroordeling tot levenslang na eerdere veroordeling tot tijdelijke vrijheidsstraf.

Tegelijk is met de voorgeschreven advisering door het Adviescollege op basis van het BACL een stelsel in het leven geroepen waarin dergelijke consequenties van openstaande sancties meer dan ooit van specifieke betekenis zijn. Ook het moment waarop de openstaande sanctie is opgelegd, is een factor die voor de inhoud van de advisering van betekenis is. Het gebrek aan een voldoende geregeld wettelijk kader doet zich daarbij nadrukkelijk voelen.

---

[42] Gerechtshof Den Haag 27 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2221. Het gerechtshof veroordeelde de verdachte tot een gevangenisstraf van 7 jaren. De website van NOS.nieuws vermeldt op de dag van de uitspraak nog: “Een woordvoerder van het gerechtshof legt uit wat zo'n straf in de praktijk betekent. Levenslang is ook echt levenslang, dus in principe is deze straf symbolisch. Mocht de veroordeelde nou toch eerder vrijkomen, bijvoorbeeld omdat er gratie verleend wordt, dan moet hij deze straf eerst nog uitzitten."

4. Algemene regels en uitgangspunten van de tenuitvoerlegging van openstaande sancties; gratiëring en onderbreking van straf of maatregel

4.1 Inleiding

De algemene regels en uitgangspunten van tenuitvoerlegging kunnen voorkomen dat openstaande sancties tot – in termen van de Hoge Raad – 'onvoorziene consequenties' leiden bij de advisering in het kader van de herbeoordeling van een levenslange gevangenisstraf door het Adviescollege respectievelijk bij de toepassing van het stelsel BACL in het algemeen.

De hoofdregel van het sanctierecht is, dat openstaande sancties worden uitgevoerd en dat gratiëring om bijzondere en beperkte redenen een uitzondering op die hoofdregel kan betekenen. Ook zijn er mogelijkheden de (verdere) tenuitvoerlegging te beëindigen, zonder dat van gratiëring sprake is. Met die tenuitvoerlegging is sinds de inwerkingtreding van de Wet USB 'onze minister' belast (art. 6:1:1 lid 1 Sv).[43] Hier wordt eerst de hoofdregel in algemene zin besproken en vervolgens komt de gratiëring van naast levenslange gevangenisstraf opgelegde (openstaande) sancties aan de orde. De per sanctie verschillende mogelijkheden om de (verdere) tenuitvoerlegging daarvan te beëindigen komen in hoofdstuk 5 nader aan de orde.[44]

4.2 Uitvoering van openstaande sancties: executieplicht als uitgangspunt; persoonsgerichte tenuitvoerlegging

4.2.1 Executieplicht als uitgangspunt, maar geen categorisch imperatief

De wetgever staat voor ogen dat opgelegde sancties daadwerkelijk worden geëxecuteerd. In de memorie van toelichting bij het huidige Wetboek van Strafvordering wordt opmerkt dat veroordeelden hun straf daadwerkelijk geheel moeten ondergaan.[45] Tegenwoordig bepaalt art. 6:1:2 Sv: 'Voor zover de tenuitvoerlegging is toegelaten, wordt de beslissing zo spoedig mogelijk ten uitvoer gelegd'.[46]

Dit uitgangspunt is vanzelfsprekend, maar dat moet niet verkeerd worden begrepen. Dat geen sprake is van een categorisch imperatief blijkt al uit tal van wettelijke mogelijkheden om de tenuitvoerlegging (gedeeltelijk) te beëindigen.[47] Een tijdelijke gevangenisstraf wordt bovendien niet als regel volledig in de gevangenis ondergaan (verlof, penitentiair programma en voorwaardelijke invrijheidsstelling). Een na de veroordeling maar voor de aanvang van de tenuitvoerlegging ingetreden psychische stoornis kan meebrengen dat de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf niet eens aanvangt (art. 6:2:3 Sv). Wel zo belangrijk: een (verdere) tenuitvoerlegging van levenslange gevangenisstraf die in strijd komt met verbod van

---

[43] In het nieuwe WvSv worden de algemene bepalingen inzake de tenuitvoerlegging opgenomen in Hoofdstuk 10 van Boek 1 Sv. Het huidige art. 6:1:1 lid 1 Sv wordt art. 1.10.1 lid 1 Sv (*Stb.* 2026/57).
[44] Zie ook Bleichrodt & Vegter, a.w., hoofdstuk 13: 'Afzien van (verdere) tenuitvoerlegging'.
[45] *Kamerstukken II* 2014/15, 34086, nr. 3, p.15.
[46] In de toekomst art. 1.10.2 lid 1 MSv (*Stb.* 2026/57).
[47] Zie F.W. Bleichrodt & P.C. Vegter, 'Beginselen en uitgangspunten bij de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties'; in: In J. Altena, J. Cnossen, J. Crijns, P. Schuyt, & J. ten Voorde (red.), *In onderlinge samenhang*, *Liber amicorum Tineke Cleiren*, Boom juridisch: Den Haag 2021, p. 60.

onmenselijke en vernederende behandeling (art. 3 EVRM) is onrechtmatig en moet worden beëindigd.[48] Daartoe is de met de tenuitvoerlegging belaste Minister in voorkomende gevallen in het licht van deze verdragsverplichting bevoegd en gehouden.

4.2.2 Persoonsgerichte tenuitvoerlegging.

Bij de tenuitvoerlegging van (openstaande en andere) sancties waaronder ook de levenslange gevangenisstraf, wordt naar art. 6:1:3 Sv 'rekening gehouden met alle in aanmerking komende belangen, waaronder de veiligheid van de samenleving, de belangen van slachtoffers en nabestaanden en de resocialisatie van de veroordeelde'.[49] Bij de verdere invulling van de tenuitvoerlegging staat een 'persoonsgerichte tenuitvoerlegging' voorop. Dit concept kan moeilijk duidelijker en pregnanter worden omschreven met een inleidend citaat uit de Toelichting op de sinds 1 januari 2020 geldende Regeling tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen.[50]

> "Artikelen 6:1:2 en 6:1:3 Sv schrijven enkele uitgangspunten voor met betrekking tot de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Deze zien onder meer op een zo spoedig mogelijke tenuitvoerlegging, waarbij rekening wordt gehouden met ter zake doende belangen, waaronder de veiligheid van de samenleving, de belangen van slachtoffers en nabestaanden en de resocialisatie van de veroordeelde. Deze uitgangspunten vormen de basis voor de persoonsgerichte tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen en zijn leidend geweest bij het uitwerken van bepalingen in deze regeling. Zo wordt rekening gehouden met de situatie dat de tenuitvoerlegging betrekking heeft op een jeugdige, adolescent of een volwassene.
>
> Voor een persoonsgerichte tenuitvoerlegging is tevens de onderlinge verhouding relevant tussen de verscheidene straffen en (zorg)maatregelen, bijvoorbeeld in welke gevallen de tenuitvoerlegging daarvan kan samenlopen óf een opeenvolgende tenuitvoerlegging aangewezen is, en wat dat inhoudt voor de beoogde effectiviteit daarvan. Dit is niet enkel van betekenis voor de volgorde van tenuitvoerlegging (titel 1.3), maar ook voor de zelfmeldprocedure (hoofdstuk 2), waarbij personen kunnen worden opgeroepen om zich te melden om een vrijheidsbenemende sanctie te ondergaan, taakstraffen (hoofdstuk 3) en geldelijke sancties (hoofdstuk 4). In bepaalde gevallen is het niet mogelijk of wenselijk om een persoonsgerichte tenuitvoerlegging in de vorm van een algemene regel voor te schrijven. Dan moet er ruimte zijn om een persoonsgerichte beoordeling te maken. Waar toepasselijk voorziet deze regeling daarom in een grondslag om af te wijken van de algemene regel. Ook in die gevallen moeten de uitgangspunten die voortvloeien uit de artikelen 6:1:2 en 6:1:3 Sv in acht worden genomen. Zij liggen aan de basis van een persoonsgerichte beoordeling."

Deze accentuering van de persoonsgerichte tenuitvoerlegging biedt ook in het geval er sprake is van levenslange gevangenisstraf, al dan niet in combinatie met andere sancties, in het bijzonder op een strafrechtelijke titel stoelende vormen van vrijheidsbeneming, ruimte

---

[48] HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1325, *NJ* 2016/348 m.nt. Kooijmans (tussenarrest) en HR 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2027:3185, *NJ* 2019/236 m.nt. Van Kempen (eindarrest).
[49] In de toekomst art. 1.10.3 MSv (*Stb.* 2026/57).
[50] *Stcrt.* 2019/69780. De Regeling is gebaseerd op art.1:2 van het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, laatstelijk gewijzigd per 1 januari 2026, *Stb*. 2025/356.

voor maatwerk, waarbij rekening wordt gehouden met verschillende belangen, waaronder de resocialisatie van de veroordeelde. Daarmee is de ‘persoonsgerichte aanpak’ en de belangenomschrijving van art. 6:1:3 Sv ook relevant voor het Adviescollege bij de advisering op basis van het BACL, ook als daarbij blijkt van op het moment van die advisering nog openstaande sancties. Dat geldt ook voorzover de opsomming van belangen van art. 6:1:3 Sv is herhaald in de Penitentiaire Beginselenwet (art. 2 lid 2 Pbw), in de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (art. 2 lid 1 Bvt) en in de Wet forensische zorg (art. 2:1 lid 1 Wfz).

4.3 Executievolgorde: uitzonderingen

4.3.1 Executievolgorde

Ingevolge art. 1:4 van de Regeling tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen worden vrijheidsbenemende sancties zoveel mogelijk aaneensluitend op elkaar ten uitvoer gelegd. De volgorde is:

a. inverzekeringstelling;
b. voorlopige hechtenis;
c. vrijheidsstraf die in het buitenland is opgelegd en die ingevolge wederzijdse erkenning of overdracht in Nederland ten uitvoer wordt gelegd;
d. schorsing of herroeping van de beslissing tot voorwaardelijke invrijheidstelling;
e. gevangenisstraf, hechtenis of jeugddetentie;
f. voorwaardelijke gevangenisstraf of voorwaardelijke hechtenis, alsmede de voorlopige tenuitvoerlegging daarvan;
g. militaire detentie, alsmede de voorwaardelijke militaire detentie;
h. vervangende hechtenis of vervangende jeugddetentie ter zake van vrijheidsbeperkende sancties, waaronder taakstraffen;
i. vervangende hechtenis ter zake van geldboetes of buitenlandse geldelijke sancties, waaronder buitenlandse confiscatiebeslissingen;
j. vervangende hechtenis ter zake van kosten van openbaarmaking van uitspraken van bijkomende straffen;
k. gijzeling of vervangende hechtenis ter zake van schadevergoedingsmaatregelen, ontnemingsmaatregelen en strafbeschikkingen strekkende tot de betaling van een geldsom, alsmede lijfsdwang [lees: gijzeling] bij ontnemingsmaatregelen;
l. overige vrijheidsbenemende sancties met uitzondering van terbeschikkingstelling met bevel tot verpleging van overheidswege, plaatsing in een inrichting voor jeugdigen of plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders;
m. terbeschikkingstelling met bevel tot verpleging van overheidswege, plaatsing in een inrichting voor jeugdigen of plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders.

De vrijheidsstraffen worden als vijfde (onder e) genoemd. Daaronder vallen naast de tijdelijke vrijheidsstraffen ook de levenslange gevangenisstraf, nu deze niet als zodanig afzonderlijk is vermeld. De Regeling prioriteert de levenslange gevangenisstraf niet boven de tijdelijke vrijheidsstraffen. Dat betekent dat de tijdelijke gevangenisstraf ook voorafgaande aan de levenslange gevangenisstraf kan worden geëxecuteerd. De vrijheidsontnemende maatregelen worden als laatste genoemd (onder m).

4.3.2 Uitzonderingen op de tenuitvoerleggingsvolgorde

Ingevolge art. 1:9 lid 1 van de Regeling tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen wordt van de executievolgorde niet afgeweken, tenzij uit een persoonsgerichte beoordeling volgt dat dit bijdraagt aan een persoonsgerichte invulling van de tenuitvoerlegging als bedoeld in art. 1:2, tweede lid, onder a, van het Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen.

Deze laatste in de Regeling voorkomende specificatie is louter een verwijzing naar het voor nadere regeling vatbare begrip persoonsgerichte invulling van de tenuitvoerlegging in het Besluit. Betekent art. 1:9 van de Regeling nu dat uitsluitend sprake van een geëxpliciteerde uitzondering op een absolute verplichting ('tenzij') of is het een urgente inspanningsverplichting om de executievolgorde in acht te nemen ('zoveel mogelijk'). De woorden 'zoveel mogelijk' in de aanhef van art. 1:4 lid 1 van de Regeling bieden immers meer ruimte dan de in art. 1:9 van de Regeling geformuleerde uitzondering op de verplichte executievolgorde.

Hoe dan ook is er volgens de toelichting op art. 1:9 van Regeling "in uitzonderlijke gevallen" ruimte af te wijken van de executievolgorde bij een persoonsgerichte invulling van de tenuitvoerlegging. Bij de persoonsgerichte invulling worden volgens het tweede van art. 1:9 van de Regeling in ieder geval betrokken:

a. de aard en de ernst van de strafrechtelijke beslissing, alsmede de aanleiding voor de tenuitvoerlegging daarvan;
b. de mate waarin de rechtsorde geschokt is vanwege het strafbare feit dat ten grondslag ligt aan de strafrechtelijke beslissing;
c. de psychische gesteldheid van de veroordeelde en daaruit voortvloeiende veiligheidsrisico's;
d. de omstandigheid dat de veroordeelde eerder niet heeft meegewerkt aan de tenuitvoerlegging van een strafrechtelijke beslissing.

Deze opsomming is niet limitatief en de gronden bieden enige ruimte. In samenhang met een langdurige tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf kan de onder c vermelde grond al spoedig worden gerubriceerd onder de in de toelichting bedoelde "uitzonderlijke gevallen". De Regeling schept hiermee bijvoorbeeld de, ook door de wetgever zelf genoemde mogelijkheid om (al dan niet in afwachting van gratiëring[51]) de (levenslange) vrijheidsstraf te onderbreken en terbeschikkingstelling met verpleging ten uitvoer te leggen. Langs deze weg kan opschorting van de levenslange gevangenisstraf worden gebruikt in gevallen waarin er een gerede kans is dat verpleging en behandeling in een instelling voor terbeschikkinggestelden de herbeoordeling en gratiëring van levenslang kunnen bevorderen.[52] De EVRM-achtergrond van het Nederlandse herbeoordelingsmechanisme brengt mee dat de lidstaat Nederland van die mogelijkheid in voorkomende gevallen gebruik maakt.[53]

---

[51] Opschorting van tenuitvoerlegging wordt wel gebruikt om vooruit te lopen op een ingediend kansrijk gratieverzoek; vgl. *Kamerstukken II* 2014/15, 34 086, nr. 3, p. 28 en hierna onder 4.5.
[52] In dezelfde passage van het in de vorige voetnoot genoemde Kamerstuk wordt in dit kader ook de mogelijkheid genoemd af te zien van 'zo spoedig mogelijke' tenuitvoerlegging van vrijheidsstraf vanwege persoonlijke omstandigheden van de veroordeelde. Daarbij wordt het voorbeeld genoemd van een veroordeelde aan wie de maatregel van ISD is opgelegd en die zich in een afkickkliniek bevindt, waardoor tenuitvoerlegging van vrijheidsstraf de effectieve behandeling verstoort.
[53] Het bestaan van mogelijkheden tot verpleging en behandeling van de stoornis, ook al is levenslang opgelegd, is een van gronden waarom het EHRM in F.B. tegen Nederland concludeerde dat (een juiste toepassing van) het Nederlandse stelsel van herbeoordeling van levenslang niet in strijd is met

4.3.3 Onderbreking van de tenuitvoerlegging

Artikel 6:1:23 lid 3 Sv bevat, voor zover hier van belang, de regel dat de tenuitvoerleggingstermijn niet loopt gedurende de tijd "(…) zij het ook ter zake van een andere strafrechtelijke beslissing, rechtens zijn vrijheid is ontnomen". Een terbeschikkingstelling met verpleging wordt onderbroken voor de uitvoering van (levenslange) gevangenisstraf, terwijl een plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders daarvoor kan worden onderbroken (art. 6:1:19 en 20 Sv jo 1:4 lid 2 en 3 van de Regeling tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen). Een terbeschikkingstelling vervalt bij het onherroepelijk worden van een rechterlijke uitspraak waarbij dezelfde persoon wederom ter beschikking wordt gesteld.

Deze regeling sluit voor een tot levenslange gevangenisstraf veroordeelde weliswaar uit dat de terbeschikkingstelling doorloopt, maar niet dat de (levenslange) gevangenisstraf wordt uitgevoerd in een instelling voor terbeschikkinggestelden. De veroordeelde tot levenslange gevangenisstraf moet dan in de bewoordingen van art. 6:2:8 lid 1 Sv "wegens een psychische stoornis, psychogeriatrische aandoening of verstandelijke beperking daarvoor in aanmerking komen". Dat aan dat criterium is voldaan zal in het geval dat ook een terbeschikkingstelling met verpleging loopt niet zelden het geval zijn. Met oog daarop moet op regelmatige tijdstippen worden beoordeeld of de veroordeelde dient te worden geplaatst in inrichting voor verpleging van terbeschikkinggestelden. De plaatsing gebeurt overeenkomstig de Wet forensische zorg.[54] Deze regeling is ook van toepassing op principale en vervangende hechtenis (art. 6:2:8 lid 6 Sv). Aan de Minister als verantwoordelijke voor de tenuitvoerlegging van de levenslange straf is uitdrukkelijk de bevoegdheid verleend om aan het hoofd van de (tbs-)instelling bijzondere aanwijzingen te geven in het belang van de veiligheid van anderen of de algemene veiligheid van personen of goederen of het belang van slachtoffers (art. 6:2:16 jo 6:2:8 lid 1 Sv).

De ISD kan worden onderbroken bij (levenslange) gevangenisstraf. Bij de beoordeling worden in ieder geval betrokken: a. de aard en de ernst van het strafbare feit dat ten grondslag ligt aan de vrijheidsbenemende sanctie waarvan het vonnis of arrest onherroepelijk is geworden; b. de duur van vrijheidsbeneming op grond van het vonnis of arrest alsmede de mate waarin voortzetting van de plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders na de opschorting daarvan nog kan bijdragen aan de doelstellingen, bedoeld in artikel 38m van het Wetboek van Strafrecht, aldus art. 1:4 lid 4 van de Regeling tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. Hoewel dat niet onmiddellijk uit het belang van een persoonsgerichte aanpak als bedoeld in art. 1:4 lid 3 van de Regeling volgt, is het

---

art. 3 EVRM, ook niet jegens een van de klagers in die zaak aan wie voorafgaand aan de veroordeling tot levenslange gevangenisstraf terbeschikkingstelling was opgelegd.

[54] Art. 6:2:8 Sv opent in lid 4 en 5 Sv de mogelijkheid van beroep tegen die plaatsing en de beëindiging daarvan. De rechtspraak heeft daaraan de mogelijkheid toegevoegd dat de veroordeelde een verzoek doet tot plaatsing. Tegen de afwijzing van zo'n verzoek staat beroep open. Zie voor varianten van plaatsing RSJ 6 april 2022, 21/24678/TF (tijdelijke gevangenisstraf en terbeschikkingstelling met toepassing van art. 37b Sr), RSJ 16 december 2024, 24/39961/TF (tijdelijke gevangenisstraf en tbs) en RSJ 24 maart 2026, 25/47865/TF (levenslange gevangenisstraf). Zie voor beroep tegen beëindiging van de plaatsing van een tot levenslang veroordeelde wegens stabilisatie na opname in de instelling voor terbeschikkinggestelden RSJ 15 december 2010, 10/1608/TB. In dat geval was er geen sprake van nog uit te voeren terbeschikkingstelling.

realistisch te veronderstellen dat de onderbreking van de uitvoering van ISD bij levenslange gevangenisstraf in de praktijk regel is: vgl. hoofdstuk 5.4.2.3.

De wet kent een verbod tot ‘doorlopen’, zoals bij de terbeschikkingstelling, niet bij tijdelijke vrijheidsstraf. Daarmee sluit de wet dus niet uit dat tijdelijke vrijheidsstraf wordt uitgevoerd voorafgaande aan de levenslange gevangenisstraf. Het is aan de Minister te beslissen (in het algemeen of in een concreet geval) dat eerst tijdelijke gevangenisstraf wordt uitgevoerd. Enig wettelijk beletsel daarvoor bestaat niet. In een expliciete wettelijke basis van onderbreking van de levenslange gevangenisstraf is daarbij niet voorzien. Weliswaar sluiten art. 6:2:4 Sv noch de art. 34 t/m 40 Rtvi[55] onderbreking van de levenslange gevangenisstraf niet uitdrukkelijk uit, maar die bepalingen bieden geen toereikende mogelijkheid om eerst de tijdelijke straf uit te voeren nu de regeling daarvoor geen bijzondere gronden bevat en de onderbreking ten hoogste drie maanden kan duren.

Het tegenovergestelde van elke vorm van opschorting of beëindiging van executie doet zich in zekere zin voor bij de voordeelsontneming. Immers de hoofdregel is dat na de dood van veroordeelde geen sanctie meer wordt uitgevoerd. Tenuitvoerlegging van voordeelsontneming is echter na de dood van de veroordeelde wel mogelijk (art. 1:21 Sv).

Het spreekt voor zich dat het ACL in de adviezen uitdrukkelijk op de mogelijkheden tot opschorting kan en in het licht van de rechtspraak van EHRM zelfs moet wijzen. Denkbaar is dat het ACL tussen de adviesaanvraag en het uitbrengen van het advies, nagaat wat de Minister ten aanzien van de (verdere) tenuitvoerlegging van openstaande sancties voornemens is te besluiten. Van enig algemeen voorschrift in deze richting is echter geen sprake.

4.4 Voor openstaande sancties onbruikbare uitzonderingen op de executieplicht

4.4.1 ‘Niets doen’ is geen optie, zelfs niet voor een eerder opgelegde tijdelijke vrijheidsstraf

Tot de mogelijke systematische uitzonderingen op de executieplicht die ten aanzien van openstaande sancties aan de orde zouden kunnen zijn, behoort niet het eenvoudigweg niet (verder) gevolg geven aan een rechterlijk vonnis; men spreekt – inmiddels ten onrechte – wel van het ‘opleggen ter verjaring’. Daargelaten de non-consequenties als deze weg toch wordt gevolgd, is dit niet een weg waarlangs de kwestie van openstaande sancties op systematisch niveau kan worden benaderd en geregeld. Dat is alleen al zo omdat de tot levenslang veroordeelde voor een dergelijk ‘niets (meer) doen’ met openstaande sancties in een concrete casus van herbeoordeling geheel afhankelijk is van de bereidheid daartoe bij de – op enig moment – dienstdoende Minister, zolang deze mogelijkheid niet in beleid(sregels) is vastgelegd. Daarmee is – in termen van het EHRM – sprake van de mogelijkheid van willekeur, iets waar het Straatsburgse Hof (terecht) allergisch voor is. Meer aards en in de problematiek van het BACL-stelsel gezegd: voor de tot levenslang veroordeelde is dan te weinig inzichtelijk van welke toepassing van welke criteria de herbeoordeling van ‘zijn’ levenslang afhangt en wat hij kan doen (of moet nalaten) om de kans op herbeoordeling voor hem positief te beïnvloeden. Daarmee is ‘niets doen’ met een openstaande sanctie ook geen reële mogelijkheid voor het ACL in de advisering aan de

[55] Regeling tijdelijk verlaten van de inrichting, zoals laatstelijk gewijzigd met ingang van 1 november 2025 (*Stcrt*. 34097).

Minister tot wie de plicht tot tenuitvoerlegging van zowel de te heroverwegen levenslange gevangenisstraf als van een ten tijde daarvan nog openstaande sanctie is gericht.

Dat geldt ook ten aanzien van een voorafgaande aan de veroordeling tot levenslang opgelegde, tijdelijke gevangenisstraf. De wet gaat uit van 'achtereenvolgende tenuitvoerlegging' en dus aparte volledige tenuitvoerlegging van beide straffen. Zoals in het vorige hoofdstuk toegelicht, is in de literatuur wel steun te vinden voor de gedachte dat, door de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf, deze, zo al niet in de tenuitvoerlegging samenloopt met levenslang (absorptie), de alsnog (verdere) tenuitvoerlegging van de eerder opgelegde, tijdelijke gevangenisstraf in geval herbeoordeling van levenslang aan de orde, mogelijk geen redelijk doel meer dient. In hoofdstuk 3 is ook uiteengezet dat de Hoge Raad in de Passage-zaak niet van een stilzwijgend 'oplossen' van een dergelijke, eerder opgelegde tijdelijke gevangenisstraf uitgaat, ook niet van absorptie door samenlopende tenuitvoerlegging. Ook de wettelijke regelingen kennen het uitgangspunt van absorptie niet, maar de wet lijkt zich zoals gezegd evenmin tegen het voorafgaand executeren van een tijdelijke gevangenisstraf te verzetten.

4.4.2 Verstrijken van de tenuitvoerleggingstermijn (voorheen executie-verjaring)

Hetzelfde geldt voor de inmiddels grotendeels afgeschafte 'executie-verjaring', de verjaring van het recht van de overheid tot tenuitvoerlegging van een opgelegde strafrechtelijke sanctie. Het WvSv voorziet met art. 6:1:22 Sv weliswaar nog steeds in het voorschrift dat tenuitvoerlegging van (openstaande) sancties niet meer mogelijk is na het verstrijken van de tenuitvoerleggingstermijn.[56] Deze uitzondering is echter alleen nog van toepassing voorzover een openstaande sanctie is opgelegd voor een misdrijf waarvoor vervolgingsverjaring naar art. 73 Sr überhaupt nog mogelijk is,[57] terwijl de tenuitvoerlegging van een andere straf tot schorsing of opschorting van de termijn zal leiden. Daargelaten eventuele incidentele gevallen van onder oude(re) regelingen verjaarde tenuitvoerlegging van ten tijde van de advisering door het Adviescollege nog niet ten uitvoer gelegde en in zoverre openstaande sancties is de modaliteit van (het verstrijken van) de tenuitvoerleggingstermijn als weliswaar wettelijke uitzondering op de tenuitvoerleggingsplicht niet van structurele betekenis voor het adresseren van openstaande sancties bij de advisering door het Adviescollege.

4.5 Gratiëring van openstaande sancties

Naast wettelijke en in de civiele rechtspraak van de Hoge Raad erkende bevoegdheden (voor de Minister) om de (verdere) tenuitvoerlegging te beëindigen is er uiteraard ook de mogelijkheid van gratiëring van openstaande sancties.[58] De verandering van het karakter van gratie is in de wetsgeschiedenis als volgt onder woorden gebracht: "Gratie is rationeler geworden. Het heeft zich ontwikkeld van Koninklijk gunstbetoon tot een vorm van rechtdoen door middel van een begunstigende bestuurlijke beschikking." [59] Een (dwingende) rang- of

---

[56] In de toekomst art. 7.1.7 en art. 7.1.8 MSv (*Stb.* 2026/57).
[57] Als dat het geval is, dan is de duur van de tenuitvoerleggingstermijn een derde langer dan de termijn van de vervolgingsverjaring: art. 6:1:22 lid 2 Sv.
[58] In hoofdstuk 2 is aandacht besteed aan relevante aspecten van de regeling van de gratiëring als kader voor de herbeoordeling door gratiëring van de levenslange gevangenisstraf. In dit hoofdstuk gaat het om de gratiëring van openstaande sancties. Zie verder over gratie in het algemeen W. van Hattum, *Gratie*, Hoofdstuk 64 in: J. Boksem e.a. (red.) Handboek strafzaken en Bleichrodt & Vegter, a.w., hoofdstuk 13.3.
[59] *Handelingen II* 1984-'85, 19 075, 1-3, p. 15.

volgorde in de toepassing van de beide instrumenten van beëindiging of gratiëring van openstaande sancties kent het recht niet.

Naar art. 6:7:1 lid 1 Sv is gratiëring mogelijk ter zake van alle hoofd- en bijkomende straffen en ter zake van de maatregelen van onttrekking aan het verkeer, voordeelontneming, terbeschikkingstelling met dwangverpleging[60], ISD en de maatregel(en) van vrijheidsbeperking. Daarmee is voor vrijwel alle (openstaande) sancties gratie mogelijk.[61]

Een verzoek tot gratie kan de veroordeelde zelf indienen, maar er kan ook een advocaat namens de veroordeelde optreden. Juist hier lijkt voor de advocaat een belangrijke (pro-actieve) rol te zijn neergelegd om duidelijk te krijgen of de Minister in voorkomend geval het voornemen heeft zijn wettelijke bevoegdheid tot beëindiging te gebruiken dan wel of dient te worden gekoerst op een gratieprocedure. Het verzoek tot gratie zal als regel geen schorsende werking hebben als het wordt gedaan terwijl de veroordeelde rechtens zijn vrijheid is ontnomen (art.6:7:3 onder b Sv). Niet geheel uitgesloten is echter dat de Minister gebruik maakt van de hem in art. 6:7:4 lid 2 Sv toebedeelde discretionaire bevoegdheid om de tenuitvoerlegging te schorsen of op te schorten zolang niet op het verzoek is beslist. Dit is niet alleen mogelijk bij een verzoek tot gratie van een openstaande sanctie, maar ook bij verzoek om gratie ter zake van levenslang. In dat laatste geval kan de opschorting betekenen dat er ruimte is om eerst een tijdelijke vrijheidsstraf uit te voeren. Hoe dan ook is hier mede gelet op het door art. 3 EVRM geëiste perspectief voor een tot levenslange gevangenisstraf veroordeelde noodzaak voor de Minister om een (voorlopige) koers te bepalen. Door de advocatuur kan daarop ook worden aangedrongen.

De schadevergoedingsmaatregel is van gratiëring uitgezonderd, hetgeen kennelijk in verband moet worden gezien met de verknochtheid aan een toegewezen vordering van de benadeelde partij. Art. 6:7:1 lid 3 Sv sluit (ook ambtshalve) gratie uit van onvoorwaardelijke geldboeten t/m een bedrag van € 340,-. De Minister kan de (verdere) tenuitvoerlegging daarvan zelf beëindigen; vgl. art. 6:1:11 Sv. Een openstaande veroordeling tot het maximum van dat bedrag zal de advisering door het ACL vast niet beïnvloeden. Voor de ISD bestaat naast de mogelijkheid van gratiëring voor de Minister de mogelijkheid de maatregel te beëindigen (art. 6:6:14 Sv) en voor de ontnemingsmaatregel de mogelijkheid tot vermindering of kwijtschelding van het bedrag van voordeelsontneming (art. 6:6:26 Sv). De Minister kan op grond van deze twee bevoegdheden in voorkomende gevallen de betreffende maatregel als openstaande sanctie beëindigen, als dat in het kader van de herbeoordeling en gratiëring van levenslang aangewezen is. Een (kenbaar) voorschrift in de regeling van het stelsel van die herbeoordeling om in voorkomende gevallen de noodzaak van het gebruik van deze mogelijkheden te onderzoeken, ontbreekt.

Bij die stand van zaken is het aangewezen dat binnen het stelsel van herbeoordeling van levenslang het eventueel (ambtshalve) gratiëren van openstaande sancties onder ogen wordt gezien. Hoe met openstaande sancties wordt omgegaan, is immers EVRM-rechtelijk

---

[60] Dat terbeschikkingstelling met voorwaarden niet wordt genoemd lijkt eerder een misslag dan een weloverwogen en uitdrukkelijk bedoelde uitsluiting van die sanctiemodaliteit; vgl. Bleichrodt & Vegter, a.w., p. 451.

[61] De regeling van art. 6:7:1 lid 1 Sv keert in Boek 7 van de Tweede vaststellingswet WvSv van *Stb.* 2026/57 niet terug in het WvSv maar zal via de invoeringswet naar de Gratiewet worden overgebracht; zie *Kamerstukken II* 2024/25, 36 636, nr. 3, p. 355.

relevant. Dat betekent dat ook het Adviescollege in voorkomende gevallen de invloed van openstaande sancties onder ogen moet zien in het kader van de advisering over re-integratie als begin van de eventuele herbeoordeling van levenslang. De wijze waarop met openstaande sancties in een concreet geval van herbeoordeling wordt omgegaan, is ook reeds voor de re-integratie van belang en kan de inhoud van de advisering door het ACL ter zake beïnvloeden.

Daarnaast maakt het wettelijk systeem het uiteraard mogelijk dat een tot levenslang veroordeelde op enig moment in het herbeoordelingsproces van die straf zelf verzoekt om gratiëring van openstaande sancties ten einde de uitkomst van die herbeoordeling positief te beïnvloeden. In het huidig stelsel van het BACL is niet uitdrukkelijk voorzien in enige mogelijkheid om een dergelijk verzoek (of de negatieve beslissing op een dergelijk verzoek of over de opschorting hangende de beslissing op het verzoek) in de advisering door het Adviescollege te verwerken. Op grond van art. 4 lid 1 onder 3 BACL kan de Minister wel om advisering door het ACL verzoeken. Zo'n verzoek ligt voor de hand als de verzochte gratiëring betrekking heeft op een openstaande sanctie die in het kader van de herbeoordeling van levenslang van betekenis kan zijn. Ook zonder een dergelijk verzoek van de Minister verzet het BACL er zich niet tegen dat het Adviescollege in voorkomende gevallen waarin door de veroordeelde een gratieverzoek ter zake van openstaande sancties is gedaan, dit aspect in de advisering betrekt. Het ligt voor de hand dat het ACL na de adviesaanvrage over dergelijke gratieverzoeken wordt geïnformeerd.

Binnen het stelsel van herbeoordeling van levenslang zullen, gegeven de EVRM-achtergrond daarvan, ook andere actoren de betekenis van openstaande sancties in hun advies (het adviserend gerecht en het Openbaar Ministerie) en beslissingen (Minister) moeten betrekken. In hoofdstuk 2 is erop gewezen dat binnen dat stelsel niet is voorzien in enige vorm van dialoog of communicatie ter zake tussen deze actoren.

Ten aanzien van de gratiëring van openstaande sancties met gedragsvoorwaarden is er in hoofdstuk 2 op gewezen dat in het te moderniseren WvSv de modaliteit van de voorwaardelijke gratiëring in de Gratiewet veel omvattender wordt geregeld dan thans het geval is.[62] Dat zal het verwerken van dergelijke openstaande sancties als vorm van verdere tenuitvoerlegging in een voorwaardelijke gratiëring vergemakkelijken.

Voor de eventuele gratiëring van openstaande sancties gelden de criteria van art. 2 Gratiewet. Bij de overweging van deze gratiëring ten einde te voorkomen dat openstaande sancties de herbeoordeling van levenslang in de weg staan waar dat niet (meer) aangewezen is, moeten die criteria 'EVRM-conform' worden geïnterpreteerd. Dat kan betekenen dat, gegeven de herbeoordeling van levenslang, de verdere tenuitvoerlegging van een openstaande sanctie geen, met de strafrechtstoepassing na te streven doel in redelijkheid (meer) wordt gediend, het criterium van art. 2 onder b. Gratiewet. Gratiëring op deze grond is een van de twee wegen die de A-G Harteveld in zijn conclusie bij de Passage-zaak aanbeveelt ten aanzien van een eerder opgelegde tijdelijke gevangenisstraf.[63]

---

[62] ARTIKEL X uit *Kamerstukken II* 2025/26, 36 913, nr. 2: Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering).
[63] Conclusie Harteveld in ECLI:NL:PHR:2018:1386.

Voor wat betreft het in hoofdstuk 3 gemaakte onderscheid naar het moment van het ontstaan van een ten tijde van de advisering door het Adviescollege nog openstaande sanctie, kan ook de grond voor gratiëring van art. 2 onder a Gratiewet van betekenis zijn. Bij een openstaande sanctie die is opgelegd voorafgaand aan de veroordeling tot levenslange gevangenisstraf, kan immers gezegd worden dat sprake is van een omstandigheid die de rechter bij de eerdere veroordeling nog niet kende, in de zin van art. 2 onder a Gratiewet. De omstandigheid van het latere levenslang dat de rechter nog niet kon kennen, kan ook in zoverre een factor zijn die bij de herbeoordeling van die (latere) veroordeling tot levenslang van enige betekenis kan zijn. Die conclusie vloeit alweer voort uit de EVRM-achtergrond van het stelsel van herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf, zoals door de lidstaat Nederland is ingericht en dat ertoe dwingt om met openstaande sancties rekening te houden ten einde aan de EVRM-eisen te voldoen.

4.6 Afsluiting

Eens te meer is duidelijk dat het geldende recht geen expliciete, bijzondere regeling kent voor de problematiek die andere (openstaande) sancties naast levenslange gevangenisstraf met zich brengt in het kader van de advisering door het Adviescollege bij de herbeoordeling van die levenslange gevangenisstraf.

Het geldende sanctierecht bevat echter wel instrumenten die geschikt zijn om te gebruiken. De regeling van de tenuitvoerlegging beoogt een persoonsgerichte aanpak te bevorderen. Die regeling biedt ruimte voor een flexibele volgorde bij de uitvoering van straffen, en daarenboven voor opschorting van de (elke) straf als er – bijvoorbeeld en met name – een gerede kans op gratiëring is of tenuitvoerlegging de (lopende) behandeling van de veroordeelde te zeer doorbreekt, waardoor mogelijk ook de kans op herbeoordeling van levenslang negatief wordt beïnvloed. Met al die instrumenten kan onrechtmatige detentie worden voorkomen. Daarnaast is steeds gratiëring van openstaande sancties mogelijk, ook met het oog op het voorkomen van een te grote negatieve invloed op de kans op herbeoordeling van levenslange gevangenisstraf. De EVRM-achtergrond van het BACL-stelsel dat Nederland heeft ingericht om aan de eisen van het EVRM te voldoen, brengt mee dat in voorkomende gevallen van openstaande sancties van deze mogelijkheden gebruik wordt gemaakt. Dat impliceert dat het Adviescollege bevoegd en gehouden is om in de advisering in gevallen van openstaande sancties daaraan aandacht te besteden.

5. Regels en bijzonderheden per openstaande sanctie

5.1 Inleiding

De bespreking van regels en bijzonderheden per sanctie geschiedt volgens het wettelijk stramien. Eerst komen de hoofdstraffen gevangenisstraf, (principale) hechtenis, taakstraf en geldboete aan bod en vervolgens de bijkomende straffen van ontzetting van bepaalde rechten, verbeurdverklaring en openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak (art. 9 lid 1 Sr). Daarna volgen de maatregelen onttrekking aan het verkeer (art. 36b, c en d Sr), ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (art. 36e Sr) en de schadevergoedingsmaatregel (art. 36f Sr) alsmede terbeschikkingstelling (art.37a, b, 38a t/m j Sr), plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (art. 38m t/m p Sr) en de (twee) vrijheidsbeperkende maatregelen (art. 38v, w en z Sr). Aan de vervangende hechtenis wordt net als aan voorwaardelijke straffen afzonderlijk aandacht besteed. De bespreking per afzonderlijke sanctie wordt, voor zover nodig, telkens voorzien van (afsluitende) opmerkingen over de verwerking van hetgeen daarover is opgemerkt in de adviezen van het ACL. Aparte aandacht wordt besteed aan de invloed van de verschillende openstaande sancties voor de criteria van art. 4 lid 4 BACL die het Adviescollege bij de herbeoordeling van levenslang hanteert. Het hoofdstuk bouwt voort op hetgeen in de voorgaande hoofdstukken al over individuele sancties is opgemerkt.

5.2 Hoofdstraffen

5.2.1 Vrijheidsstraf

Gevangenisstraf en hechtenis kunnen gezamenlijk worden besproken en worden samen aangeduid als vrijheidsstraf. Er zijn geen voor dit rapport relevante verschillen tussen beide sancties. Eerder is al uiteengezet dat de beperking van art. 59 Sr (oplegging van een tijdelijke vrijheidsstraf naast levenslange gevangenisstraf is niet mogelijk) alleen geldt bij gelijktijdige berechting van meer feiten.

Het Adviescollege dat in een adviestraject wordt geconfronteerd met een openstaande vrijheidsstraf en daarmee rekening moet houden, kan in ieder geval de duur van de vrijheidsbeneming van de openstaande straf in aanmerking nemen. Dat een dag, een week of een maand vrijheidsontneming uit anderen hoofde wijziging kan brengen in de advisering en beslissing tot resocialisatie of gratiëring van de levenslange gevangenisstraf, valt nauwelijks in te zien. Het probleem is hier de grens. De bepaling daarvan mag niet willekeurig zijn. Bij het ontbreken van een wettelijke grensbepaling zal het Adviescollege hier van geval tot geval een weg moeten vinden.
In hoofdstuk 4.2 t/m 4.4 kwamen al mogelijkheden naar voren dat er (in het bijzonder voor nadien opgelegde) openstaande straffen geen wettelijke beletsels zijn om die tijdelijke straf met voorrang ten uitvoer te leggen.

Daarenboven kwam naar voren dat bij voorafgaande openstaande vrijheidsstraffen absorptie voor de hand ligt. Dat is niet aangewezen bij naderhand opgelegde vrijheidsstraffen. Denkbaar is daarbij een grof raster waarbij het netto te executeren restant van de openstaande vrijheidsstraf indicatief is. Is dat nog meer dan bijvoorbeeld 1, 3 of 5 jaren dan betekent dat dat er in beginsel nog niet positief wordt geadviseerd over toelating tot

resocialisatie. Het maakt daarbij verschil wanneer het feit is gepleegd en/of wanneer het veroordelend vonnis is gewezen. Ook de aard van het feit kan een rol spelen en slachtofferbelangen moeten in aanmerking worden genomen. Als iemand twee jaar na de veroordeling tot levenslange gevangenisstraf is veroordeeld tot zestien maanden gevangenisstraf voor dealen van hasj of voor een fraudedelict en die straf is nooit uitgevoerd, dan is het zeer de vraag of uitvoering van een dergelijke straf 23 jaar na die veroordeling nog aangewezen is. Uiteindelijk zal (geheel of gedeeltelijke) gratiëring van de openstaande straf hier uitkomst kunnen bieden. Daar tegenover staat dat er wel van een heel bijzondere situatie sprake moet zijn, wil bij een nog te executeren restant van vijf jaar of meer worden geadviseerd tot (volledige) gratiëring van die openstaande straf.

Bij het nader vaststellen van de hier globaal aangeduide strafduur, vonnis- en pleegdatum moet in aanmerking worden genomen dat naarmate de strafduur van de andere sanctie langer is en de pleegdatum recenter, dit tevens een contra-indicatie vormt voor de gratiëring van de levenslange gevangenisstraf zelf op basis van de criteria van art. 4 lid 4 BACL.

Kortom, bij voorafgaande openstaande vrijheidsstraffen is in het algemeen het verlenen van gratie aangewezen, terwijl dat bij oplegging van tijdelijke vrijheidsstraffen na oplegging van levenslange gevangenisstraf geen regel kan zijn, maar afhankelijk is van de omstandigheden van het geval.[64]

5.2.2 Taakstraf

Niet uitgesloten is dat er nog voorafgaande taakstraffen openstaan. De taakstraf als sanctie tijdens de tenuitvoerlegging van levenslange gevangenis zal hoogst zeldzaam zijn, immers beperkt tot gevallen waarin er onmiddellijk vooruitzicht op enige vrijheid is. Vrijheid is immers nodig om tot uitvoering van de straf te kunnen komen.

De uitvoering van een taakstraf behoeft niet problematisch te zijn. Of die uitvoering nog opportuun is, is niet alleen een andere maar ook een prangende vraag. Allereerst komt het ons voor dat uitsluitend indien dat opportuun wordt geacht, die straf nog moet worden uitgevoerd. Niet onmiddellijk valt in te zien dat de uitvoering van een korte, oude taakstraf nog opportuun is. Niet uitgesloten is overigens een variant waarbij de in het kader van een werkstraf bepaalde uren werk worden ingepast in de laatste fase (resocialisatie-fase) van de uitvoering van de levenslange straf of in het kader van voorwaarden bij gratiëring van de levenslange straf.

In de tweede plaats staat ook een andere weg nog open. Zonder het verlenen van enige vrijheid (in het bijzonder in de re-socialisatiefase) kan naar huidig recht gedurende de uitvoering van levenslang de taakstraf niet worden verricht. Betekent dit nu dat vervangende hechtenis van ten hoogste vier maanden in de plaats treedt of kan treden van de taakstraf nu deze niet of onvoldoende wordt uitgevoerd (art. 22d lid 3 Sr)? De onmogelijkheid om tijdens de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf taakstraf te verrichten is niet te kwalificeren als niet uitvoeren in art. 22 d lid 3 Sr nu er sprake is van een absoluut beletsel. Zie voor het geval het openbaar ministerie toepassing van vervangende hechtenis zou overwegen de uitzondering van art. 6:3:3 lid 1 Sv: “…tenzij dit [dat is: de toepassing van

[64] Zie in dat verband S.E. Boschman, S. Verweij, M.L. Berghuis, *Gevolgen van lange detenties*, WODC-cahier 2025-9.

vervangende hechtenis] wegens uitzonderlijke omstandigheden die zich na het opleggen van de taakstraf hebben voorgedaan, zou leiden tot een onbillijkheid van zwaarwegende aard."

Goed verdedigbaar zal nogal eens zijn van dergelijke 'uitzonderlijke omstandigheden' sprake is gelet op de EVRM-achtergrond van het stelsel BACL. In het geval dat het OM daarover anders oordeelt is nog voorzien in een bezwaarschriftprocedure (art. 6:6:23 Sv) en kan de rechter toetsen of er van een onbillijkheid van zwaarwegende aard sprake is.

Al met al laat zich bezwaarlijk denken dat een openstaande taakstraf in de advisering door het ACL wordt aangemerkt als een omstandigheid die toegang tot de resocialisatiefase verhindert. In voorkomend geval kan geadviseerd worden tot gratiëring van die taakstraf.

5.2.3 Geldboete

De uitvoering van een geldboete kent verschillende fasen: het bepalen van een betaaldag alsmede het verlenen van uitstel en het toestaan van termijnbetaling (art. 6:4:1 Sv) en na niet betalen: aanmaningen en verhogingen, eventueel verhaal en ten slotte ten hoogste een jaar vervangende hechtenis.[65] Aan de uitvoering van de vervangende hechtenis dient (tenminste veertien dagen tevoren) een waarschuwing vooraf te gaan (art.6:4:3 lid 4 Sv).

Het bepalen van een betaaldag, uitstel van betaling en het toestaan van termijnbetaling zijn bevoegdheden van de Minister die namens hem door het CJIB worden uitgeoefend. Daarmee heeft de Minister zelf de instrumenten in handen om te voorkomen dat een openstaande veroordeling tot geldboete de herbeoordeling van een levenslange gevangenisstraf in de weg zit. Of de veroordeelde in staat of bereid is te betalen mag tegen de achtergrond van het EVRM niet bepalend zijn voor de vraag of de veroordeelde voor re-integratie in aanmerking komt. De grens is bereikt als de verdere uitvoering van levenslang wordt gebruikt als dwangmiddel tot betaling. Daar zijn andere specifieke wettelijke bevoegdheden voor, al is niet uitgesloten dat die in geval van levenslang tekortschieten. Hoe dan ook kan de fase van verhaal worden beproefd tijdens de tenuitvoerlegging van levenslang en is het in algemeen bezwaarlijk te aanvaarden dat daarmee wordt gewacht tot het moment waarop de minister het ACL verzoekt om een advies inzake de toelating tot de resocialisatiefase.

De hier bij de geldboete geschetste grote lijn bij de tenuitvoerlegging geldt eveneens voor andere betalingsverplichtingen, zoals die op grond van de maatregelen tot ontneming en schadevergoeding. Dat de tot levenslang veroordeelde geen of onvoldoende opheldering geeft over (het verblijf van) het vermogen c.q. tijdens levenslang onvoldoende bereid is geweest tot het bijdragen aan de voldoening van dergelijke openstaande vermogenssancties mag gelet op het kader van het EHRM geen zelfstandige reden zijn van positieve advisering af te zien.[66]

Zowel voor een voorafgaande als voor een nadien opgelegde openstaande vermogenssanctie geldt, dat daarin op zichzelf geen grond kan worden gevonden om af te

[65] Zie verder art. 6.4.1 t/m 6.4.8 Sv.
[66] Dat bij het verlenen van re-integratieverlof aan degenen die een tijdelijke gevangenisstraf ondergaan in art. 16 Rtvi wel de eis van medewerking aan tenuitvoerlegging van vermogenssancties wordt gesteld, maakt dit niet anders. Daar is immers het perspectief (het moment van vrijlating) voldoende bepaald.

zien van een positief advies van het ACL tot toelating tot de re-integratiefase. Het is eerder aangewezen een openstaande vermogenssanctie in het advies te betrekken omdat bij toelating tot die fase de betalingsverplichting niet vervalt. Dat het ontbreken betalingsbereidheid geen zelfstandige factor is die bepalend is in het kader van de herbeoordeling geldt voor alle geldelijke sancties.

5.3 Bijkomende straffen

5.3.1 Inleiding

Tijdsverloop sinds de veroordeling speelt bij twee (openstaande) bijkomende straffen een belangrijke rol. Dat betreft de verbeurdverklaring en de openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak. Het is niet aannemelijk noch acceptabel dat het feit dat een dergelijke sanctie nog openstaat, jaren na de veroordeling daartoe nog enig argument, althans een argument van enig gewicht zou kunnen zijn in de afweging van de advisering door het ACL inzake de re-integratie als onderdeel van de herbeoordeling levenslang. Dat geldt ook voor zover voor het voldoen van de kosten van de openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak vervangende hechtenis is bepaald.[67] Bij de derde (openstaande) bijkomende straf (ontzetting van rechten) is het tijdsverloop juist geen bepalende factor.

5.3.2 Verbeurdverklaring

Voor zover de verbeurdverklaring inbeslaggenomen voorwerpen[68] betreft geschiedt die uitvoering min of meer automatisch. Hoe dan ook is enige betrokkenheid van de tot levenslange gevangenisstraf veroordeelde niet vereist. Er bestaat geen enkele noodzaak om te wachten met de tenuitvoerlegging. Genuanceerder ligt dit bij de uitvoering van een voorafgaande of na de veroordeling tot levenslang opgelegde verbeurdverklaring van voorwerpen die niet in beslag zijn genomen.[69] De voorwerpen moeten in dat geval worden uitgeleverd of de in het vonnis geschatte waarde moet worden voldaan (art. 34 Sr). Er is geen termijn aan de uitlevering gesteld, maar voortvarende executie is een van de credo's van de Wet USB. Blijft de veroordeelde in gebreke bij de betaling daarvan dan wacht vervangende hechtenis.

5.3.3 Openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak

De rechter bepaalt de wijze waarop aan de openbaarmaking uitvoering wordt gegeven (art. 36 lid 1 Sr) bijvoorbeeld door publicatie in een dagblad of op een website. Het openstaan van een veroordeling tot de bijkomende straf van openbaarmaking van een rechterlijke uitspraak kan niet in de weg staan aan de wijze van uitvoering of aan de gratiëring van de levenslange gevangenisstraf, omdat de veroordeelde geheel buiten de uitvoering van die bijkomende straf staat. De Minister is gelet op functie van deze bijkomende straf (waarschuwing aan op enigerlei wijze betrokken rechtsgenoten) gehouden deze sanctie onverwijld uit te voeren. Wel geschiedt de tenuitvoerlegging op kosten van de veroordeelde. Bij niet betaling volgt vervangende hechtenis. Afgezien van het tijdsverloop zal het bedrag niet zodanig hoog zijn

[67] Naar art. 6:5:2 Sv zoals dat luidt sinds 1 januari 2020 (Wet USB), voorheen art. 36 lid 3 Sr.
[68] Het volgende geldt in grote lijn ook voor eveneens voor verbeurdverklaring vatbare rechten als bedoeld in art. 33a lid 1 onder f Sr.
[69] Gelijktijdige verbeurdverklaring van niet in beslag genomen voorwerpen wordt in art. 59 Sr uitgesloten.

dat deze betalingsverplichting aan herbeoordeling van levenslang in de weg zal kunnen staan.

5.3.4 Ontzetting van bepaalde rechten

In welk gevallen en van welke rechten kan worden ontzet is geregeld in art. 28 en 29 Sr in verbinding met de sanctienormen ter zake in Boek 2 Sr. [70]

Voor de bijkomende straf van de ontzetting uit bepaalde rechten is niet alleen art. 59 Sr van belang, maar ook art. 31 lid 1 sub 1 Sr. Daarin is aan de rechter dwingend voorgeschreven dat in geval van het opleggen van deze bijkomende straf bij veroordeling tot levenslang, hij de duur van die ontzetting zal bepalen 'voor het leven'. Dat betekent dat het Adviescollege in voorkomende gevallen van oplegging van deze bijkomende straf 'nevens' levenslang, altijd zal worden geconfronteerd met deze straf als openstaande sanctie. Die loopt immers tegelijk met en in duur even onbepaald als de levenslange gevangenisstraf als zodanig.[71]

Bezwaarlijk valt in te zien dat een (deels) openstaande veroordeling tot ontzetting van rechten in de weg kan staan aan een voortvarend verloop van de hier besproken procedure inzake levenslang gestraften. Dat onder omstandigheden de uitvoering van een ontzetting van rechten enige belemmering kan vormen voor toekomstplannen van een veroordeelde is iets anders. Soms zal moeten worden gezocht naar alternatieven binnen een resocialisatietraject, omdat de ontzetting in de weg kan staan aan bijvoorbeeld bepaalde beroepsuitoefening.

Het is evident dat de bewoordingen van de wet niet betekenen dat de ontzetting van rechten 'slechts' voortduurt zolang levenslang *de facto* of *de jure* voortduurt; gratiëring van levenslang impliceert niet het herstel in de rechten waarvan de veroordeelde met de bijkomende straf is ontzet. Daar staat tegenover dat niet volledig is uit te sluiten dat het weer kunnen uitoefenen van (bepaalde) rechten een betekenisvol onderdeel kan zijn van re-integratieactiviteiten c.q. van het bestaan na (levenslange) detentie. In zoverre ligt het in voorkomende gevallen voor de hand dat de betekenis van (het voortduren van) de ontzetting van rechten in de advisering van het ACL wordt betrokken. Enerzijds om te voorkomen dat tot activiteiten wordt geadviseerd die mogelijk met de lopende tenuitvoerlegging van de ontzetting van bepaalde rechten in strijd komt. Anderzijds om te bezien of bij het advies over re-integratie als onderdeel van de herbeoordeling levenslang ook de bijkomende straf van ontzetting van bepaalde rechten 'er af' kan/respectievelijk moet; er moeten ook hier – in de woorden van de Hoge Raad in de eerder aangehaalde Passagezaak – geen 'onvoorziene consequenties' optreden. Daarmee is ook het EVRM-perspectief van het herbeoordelingsmechanisme in het geding.

Dat bijkomende straffen betekenisvol zijn in het kader van de herbeoordeling is hoge uitzondering. Het ACL kan daar in het kader van de advisering in de

---

[70] De bijkomende straf van ontzetting van rechten is alleen mogelijk in de bijzondere gevallen waarin Boek 2 Sr die straf mogelijk maakt; de combinatie met levenslang kan alleen als tegen één van die misdrijven bovendien levenslang is bedreigd. De artikelen 295 en 295a Sr bieden daarvan voorbeelden.

[71] Aangezien de ontzetting is opgelegd bij veroordeling voor het misdrijf of de misdrijven waarvoor, bij dezelfde rechterlijke beslissing levenslang is opgelegd, ligt ook enige aandacht voor dit aspect voor de hand voor de in het kader van de gratiëring adviserende rechter die de straf heeft opgelegd.

herbeoordelingsprocedure op wijzen en waar nodig adviseren tot gratiëring van de bijkomende straf. Er kan bij de ontzetting van rechten aanleiding zijn de spanning van de uitvoering van een die sanctie met re-integratie van geval tot geval onder ogen te zien.

5.4 Maatregelen

5.4.1 Vermogensmaatregelen

5.4.1.1 Onttrekking aan het verkeer

De uitvoering van onttrekking aan het verkeer zal niet problematisch te zijn. Voor oplegging van die maatregel is immers inbeslagneming van de te onttrekken voorwerpen vereist. Als het vonnis waarbij de onttrekking is uitgesproken voor tenuitvoerlegging vatbaar is, dan geschiedt die uitvoering min of meer automatisch. Enige betrokkenheid van de tot levenslange gevangenisstraf veroordeelde is niet vereist. Aan te nemen is dat het geval waarin een onttrekking nog openstaat daarmee slechts een theoretische optie is en dat in een voorkomend geval dat dit niet zo is, het ACL kan volstaan met het advies onmiddellijk ten uitvoer te leggen. Voor de uitkomst van herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf heeft onttrekking aan het verkeer geen betekenis.

5.4.1.2 Ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel

Gelet op het karakter van ontneming ligt het niet voor de hand om onderscheid te maken tussen voorafgaande veroordelingen en veroordelingen nadien. Er is immers hoe dan ook nog sprake van een betalingsverplichting uit wederrechtelijk verkregen voordeel.

Bij de oplegging van de ontnemingsmaatregel geldt als uitgangspunt dat de rechter bij de vaststelling van het te betalen bedrag niet alleen rekening heeft gehouden met de actuele draagkracht, maar ook met de redelijkerwijs te verwachten toekomstige draagkracht (art. 36e lid 5 Sr). Betalingsonmacht kan dan niet spoedig worden aangenomen, tenzij de omstandigheden van de veroordeelde volledig gewijzigd zijn. Bij voorafgaande ontneming zal dat door de latere veroordeling tot levenslang het geval kunnen zijn.

Er dient door de Minister een dag voor betaling te worden bepaald. Bij gebreke van volledige betaling kan de officier van justitie na machtiging daartoe van de rechter-commissaris zogenaamd verhaalsonderzoek naar het vermogen van de veroordeelde doen. Daartoe kent de wet de officier van justitie een aantal bijzondere onderzoeksbevoegdheden toe (art. 6:4:22 t/m 28 Sv). Die bevoegdheden zijn niet alleen in beeld bij ontneming van voordeel, maar ook bij de geldboete en de schadevergoedingsmaatregel. In deze regeling ligt het volgende besloten. Indien inderdaad alsnog vermogensbestanddelen worden aangetroffen, dan kan het verhaal daarop plaatsvinden. Indien het verhaal niet (volledig) mogelijk is, komt art. 6:6:26 Sv in beeld. Dat voorziet in de mogelijkheid dat de rechter op vordering van de officier van justitie of verzoek van de veroordeelde het bij de maatregel op te leggen bedrag te vermindert of kwijtscheldt. Dat is weliswaar niet bedoeld als clementie[72], maar kan wel mede in die sleutel worden ingezet teneinde bij de herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf binnen het kader van het EHRM te blijven. Dat geldt eens te meer bij de voorafgaande openstaande ontneming in geval door de uitvoering van levenslang de

[72] Bleichrodt & Vegter, a.w., p. 415.

schatting van de toekomstige draagkracht door de opleggende rechter op drijfzand is komen te rusten.

Voor de advisering door het ACL betekent dit dat de veroordeelde in overweging kan worden gegeven alsnog een verzoek tot vermindering of kwijtschelding als bedoeld in art. 6:6:26 Sv te doen. Daartoe kan worden overgegaan als mogelijkheden tot inning tijdig zijn benut en er ook op termijn geen zicht is op verhaal. Niet verklaarbare aan de uitvoerende instanties toe te rekenen vertragingen kunnen hierbij ook in acht worden genomen. Een en ander is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Moeilijk voorstelbaar lijkt dat een ontneming die dateert van voor de oplegging van levenslang na meer dan twintig jaar nog een beletsel kan zijn voor een positief advies over re-integratie, zeker als de overheid onvoldoende pogingen heeft ondernomen om de vermogenssanctie ten uitvoer te leggen, maar ook in geval daartoe, zij het vergeefs, wel voldoende pogingen zijn ondernomen. Dat geldt in iets minder mate ook voor een ontneming die is opgelegd gelijktijdig met de berechting van het feit waarvoor levenslang is opgelegd.

Daarbij dient voor ogen te worden gehouden dat de betalingsplicht blijft bestaan bij het inzetten en vervolgen van het re-socialisatietraject. Het ‘betaalgedrag’ van de veroordeelde, kan daarbij van betekenis zijn. Uiteindelijk komt het erop aan of het dwangmiddel bedoeld om betaling te stimuleren te weten gijzeling in beeld komt. Een openstaande gijzeling vormt een probleem. In de executiefase wordt binnen de grenzen van het te executeren vonnis door de rechter, de duur van de gijzeling bepaald (art. 6:6:25 Sv). Ook hier is weer enige ruimte. Ook al is die ruimte om de duur nader te bepalen natuurlijk oorspronkelijk niet bedoeld voor de situatie die hier aan de orde is waarin de gijzeling een eventuele belemmering voor de herbeoordeling van levenslang vormt. Toch kan deze ruimte daar verdragsconform wel voor worden gebruikt.

Daarbij is opnieuw voor ogen te houden dat ook door het ondergaan van gijzeling de betalingsverplichting niet vervalt (art. 6:6:25 lid 8 Sv). In die zin maakt het niets uit of nu de levenslange straf verder wordt uitgevoerd en/of de gijzeling wordt ondergaan. Hoe dan ook kan de Minister de gijzeling te allen tijde beëindigen (art. 6:6:25 lid 7 Sv). Het is overigens aan de veroordeelde om in dit stadium de betalingsonmacht aannemelijk te maken (art. 6:6:25 lid 6 Sv).

Een en ander leidt tot de conclusie dat in de advisering bij herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf een openstaande ontneming van voordeel betekenisvol is. Een dergelijke openstaande ontneming is op zich niet bepalend, ook niet in combinatie met het ontbreken van betalingsbereidheid. Slachtofferbelangen spelen als uitgangspunt bij ontneming geen rol. De actuele en te verwachten draagkracht is bepalend voor de veroordeelde bij de op hem rustende plicht om al dan niet betalingsonmacht aannemelijk te maken. In het advies van het ACL kan daarop worden gewezen indien er ook overigens aanleiding is om kwijtschelding of vermindering te verzoeken aan de rechter. Bij de last die hierbij op de veroordeelde wordt gelegd, dienen onder meer de volgende factoren in aanmerking te worden genomen: hoogte van het te betalen bedrag; verstreken tijd sinds de oplegging van de maatregel; doelmatigheid van het dwangmiddel gijzeling; inspanningen op het juiste moment van de overheid tot inning door toepassing van onderzoeksbevoegdheden en verhaal; doorlopen van de betalingsverplichting in de re-integratiefase en ook na gratiëring van levenslang.

5.4.1.3 Schadevergoedingsmaatregel

De maatregel van schadevergoeding (art. 36f Sr) kan door de rechter bij een veroordeling tot een strafrechtelijke sanctie[73] worden opgelegd. Als basisvereiste geldt aansprakelijkheid naar burgerlijk recht (art. 36f lid 2 Sr). De rechter kan termijnbetaling toelaten en dat kan passend zijn nu geen maximumbedrag geldt. De rechter bepaalt verder de duur van de gijzeling die ten hoogste een jaar bedraagt. Inzake inning van het bedrag (dagbepaling, aanmaning, verhogingen en verhaal) gelden (vrijwel) dezelfde regels als bij de geldboete (art. 6:4.1 t/m 6 Sv).

Voor deze maatregel geldt dat het onderscheid tussen een voorafgaande, gelijktijdige of volgende oplegging van de (openstaande) maatregel geen (overwegende, in ieder geval geen bepalende) betekenis heeft. De civiele grondslag staat daaraan in de weg.

De uitvoering van de schadevergoedingsmaatregel heeft voor een financieel benadeeld slachtoffer of nabestaande geen, althans minder praktische betekenis nu er in art. 6:4:2 lid 7 Sv in een bijzondere ‘garantie’ van betaling door de Staat is voorzien door de voorschotregeling. Het te betalen bedrag wordt door de Staat aan het slachtoffer of aan de nabestaanden uitgekeerd.[74] De vergoeding van de overheid door de benadeelde maakt dat de overheid hier als het ware de plaats van het slachtoffer of de nabestaande inneemt. De maatregel wordt niet opgelegd in verband met de vergelding van het strafbare feit, maar de grondslag van de maatregel is dat de veroordeelde naar burgerlijk recht aansprakelijk is. In de praktijk zal de onverwijlde betaling door de overheid beteken dat de strafrechtelijke rechtsverhouding inzake schade tussen veroordeelde en slachtoffer of nabestaande ophoudt te bestaan. Het is verder aan de overheid om de betaling aan die overheid te bewerkstelligen.

Het sluitstuk van de tenuitvoerlegging van deze maatregel is thans geen hechtenis die (al dan niet) de betalingsplicht vervangt, maar met toepassing van 6:4:20 Sv kan voor duur van een jaar gijzeling worden toegepast. De beslissing daartoe berust bij de officier van justitie. Er wordt geen gijzeling toegepast indien de veroordeelde aannemelijk maakt dat hij buiten staat is te voldoen aan de verplichting tot betaling. Gijzeling wegens het niet voldoen van betaling van schadevergoeding kan door de Minister te allen tijde worden beëindigd en de toepassing van gijzeling heeft de verschuldigdheid niet op (art. 4:20 lid 4 en 5 Sv).

Een en ander betekent in het kader van de advisering door het ACL over de schadevergoedingsmaatregel het volgende. Op zijn minst kan worden gezegd dat slachtofferbelangen daarbij een beperkte rol spelen, maar in de kern gaat het door de al gerealiseerde betaling van het op burgerlijk rechterlijke leest gestoelde schadebedrag niet meer om slachtofferbelangen. In het kader van beëindiging door de Minister en eventueel gratiëring zijn de volgende, ook bij ontneming genoemde, factoren van belang: hoogte van het te betalen bedrag; verstreken tijd sinds de oplegging van de maatregel; doelmatigheid

[73] Het toepassingsbereik in art. 36f lid 1 Sr is ruimer. Kort gezegd gaat het verder nog om machtigingen met toepassing van de Wfz, ad info gevoegde feiten en de strafbeschikking.
[74] In de voorschotregeling is de vergoeding beperkt tot € 5000,- maar die grens is onder meer niet van toepassing op zedendelicten en geweldsdelicten. Zie art. 4:13 lid 2 Besluit tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen.

van het dwangmiddel gijzeling; inspanningen op het juiste moment van de overheid tot inning door toepassing van onderzoeksbevoegdheden en verhaal; doorlopen van de betalingsverplichting in de re-integratiefase en ook na gratie van levenslang.

Vordering benadeelde partij

Er is geen grond om een in een strafprocedure toegewezen voordering van een benadeelde partij anders te beoordelen dan een civiele vordering in een reguliere burgerlijke zaak. Voor de problematiek van de openstaande vonnissen ingeval van tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf heeft een toegewezen, maar nog niet (geheel) voldane vordering van een benadeelde partij geen zelfstandige betekenis, zeker niet als er in dezelfde openstaande strafzaak geen schadevergoedingsmaatregel is opgelegd.

5.4.2 Vrijheidsontnemende en -beperkende maatregelen

5.4.2.1 Terbeschikkingstelling met verpleging

Het voorschrift van art. 59 Sr heeft geen betrekking op maatregelen. Het wetsartikel verzet zich naar de letter niet tegen de oplegging van een terbeschikkingstelling met dwangverpleging naast een levenslange gevangenisstraf. De Hoge Raad heeft echter beslist dat deze maatregel in één en dezelfde strafzaak niet kan worden opgelegd naast levenslange gevangenisstraf.[75] De motivering van de Hoge Raad is als volgt:

> "9.8. Wat betreft de hiervoor onder (a) bedoelde vraag geldt dat het opleggen van terbeschikkingstelling met dwangverpleging naast een levenslange gevangenisstraf weliswaar in de wet niet met zoveel woorden is uitgesloten, maar die straf en maatregel niet met elkaar te verenigen zijn. Met het opleggen van een levenslange gevangenisstraf beoogt de rechter te voorkomen dat de veroordeelde nog terugkeert in de samenleving, zodat een op die terugkeer gerichte behandeling van een geestelijke stoornis van de veroordeelde niet aan de orde is. Daarentegen strekt de tenuitvoerlegging van de maatregel van terbeschikkingstelling met dwangverpleging er (mede) toe de veroordeelde na een verpleging die tot het gewenste resultaat heeft geleid, te doen terugkeren in de maatschappij. Door naast de levenslange gevangenisstraf de onderhavige maatregel op te leggen heeft het Hof dan ook blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting."

De (summiere) motivering in dit arrest roept spanning op indien deze wordt gelezen als een absolute karakterisering: de levenslange gevangenisstraf voorkomt terugkeer in de samenleving. In zoverre is de formulering van de motivering – zeker gelet op de actuele stand van de Europese rechtspraak inzake de levenslange gevangenisstraf – niet erg gelukkig. Enig perspectief op vrijheid staat in die Europese rechtspraak immers centraal.

Nochtans is vanwege het verschil in de aard van beide sancties is het in één sanctiebeslissing gelijktijdig opleggen van de combinatie van levenslang en terbeschikkingstelling uitgesloten. Maar dat verbod geldt alleen bij gelijktijdige berechting/sanctionering. Als en voorzover de rechter in een strafvervolging beslist inderdaad levenslang te zullen opleggen, is tbs bij die rechterlijke beslissing op dat moment

[75] HR 14 maart 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU5496, *NJ* 2007/345 m.nt. Mevis (Lucia de B.).

niet meer mogelijk. En de beslissing om terbeschikkingstelling op te leggen, sluit levenslang uit.

Anders dan men op grond van het door de Hoge Raad benadrukte verschil in aard van beide sancties wellicht zou verwachten, is het opleggen van levenslang in een nieuwe vervolging mogelijk, ook al is aan de verdachte eerder tbs opgelegd. Ook de weg van art. 5 EVRM in verband met het vereiste van plaatsing in een detentieomgeving tot behandeling van de stoornis, levert geen verbod op. Blijkens par. 158 en par. 159 van de beslissing van het EHRM van 21 april 2026 in de zaak F.B. e.a. tegen Nederland staat de eerdere vaststelling van een stoornis bij de justitiabele en de noodzaak van behandeling (en het opleggen van terbeschikkingstelling) niet aan het opleggen van levenslang bij een latere veroordeling (*in casu*: in hoger beroep) in de weg omdat, naar de vaststelling van het EHRM, ook tijdens de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf behandeling van die stoornis en/of plaatsing daartoe in een adequate detentie-omgeving, mogelijk is. Het vereiste vooruitzicht op een enigszins kansrijke herbeoordeling van levenslang wordt er niet door verijdeld:

> “158. The applicant emphasized that the North Netherlands Regional Court had imposed on him a thirty-year custodial sentence and an order for his placement at the disposal of the Government with confinement in a custodial clinic owing to his personality disorder and the seriousness of the offences in question (see paragraph 43 above). From this, the applicant inferred that his unresolved psychological disorder and the associated risk of his reoffending might prevent him from ever being admitted to the reintegration phase and pardoned (see paragraph 125 above).
> 159. The Court does not accept this argument. The applicant referred to a judgment that was quashed when the Arnhem-Leeuwarden Court of Appeal convicted him and sentenced him to life imprisonment (see paragraph 45 above). While the Court of Appeal agreed with the Regional Court that the applicant suffered from psychological problems, it deemed these problems insufficiently serious for the imposition of an order for confinement in a custodial clinic. That finding became final when the Supreme Court’s judgment was issued (see paragraph 48 above). The Court sees no reason to conclude that the applicant has suffered or is still suffering from psychological or psychiatric problems in detention for which necessary treatment has been withheld (contrast *Murray*, cited above, §§ 115-127, and *Horion v. Belgium*, no. 37928/20, §§ 65-76, 9 May 2023).”

Dit sluit aan op hetgeen al besproken is in hoofdstuk 4.3.3. Bij de toetsing of levenslange gevangenisstraf in concreto niet door de mand (van art. 3 EVRM) valt, is de mogelijkheid van adequate behandeling van gewicht. In dat kader werd eerder ook al gewezen op art. 6:2:8 Sv en enige rechtspraak daarover van de RSJ. Die mogelijkheid een tot levenslang veroordeelde te behandelen kan zowel worden benut als er geen openstaand vonnis met terbeschikkingstelling is (art. 6:2:8 lid 1 Sv) als wanneer zulks wel het geval is (idem lid 2). Daarenboven zijn er in daarvoor in aanmerking komende gevallen de zogenaamde artikelplaatsingen op grond van art. 15 lid 4 Pbw (accommodatie als bedoeld art. 1:1, onderdeel b, van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg of art. 1, onder b, van de Wet zorg en dwang psychogeriatrische en verstandelijke gehandicapte cliënten) en art. 43 lid 4 Pbw (verzorging en hulpverlening inclusief forensische zorg op een daartoe bestemde plaats) van betekenis. De praktijk kent onduidelijkheid en terughoudendheid bij de toepassing van dergelijke varianten. Daarom is het goed dat de RSJ in de rechtspraak het

juridisch kader heeft geschetst.[76] Beklemtoond dient hier nog te worden dat voor de Hoge Raad bij de oplegging van de levenslange gevangenisstraf cruciaal is dat gedetineerden met een stoornis in het kader van de uitvoering van de straf adequate behandeling kunnen krijgen.[77] Dat na een jaar na het onherroepelijk worden van een uitspraak waarin levenslang is opgelegd wordt bezien of er gezien de geestelijke toestand van de veroordeelde hulp en verzorging dient te worden geboden (de zogenaamde Murray-toets) past daarbij.

Ook bij de terbeschikkingstelling met verpleging geldt dat gelet op de aard van de maatregel het er weinig toe doet of het om aan de oplegging van levenslang voorafgaande of een nadien opgelegde terbeschikkingstelling gaat. Het lijkt echter niet erg realistisch te verwachten dat na oplegging van een levenslange gevangenisstraf de rechter alsnog terbeschikkingstelling met verpleging oplegt. Dat wringt met de uitgangspunten die de Hoge in de zaak Lucia de B. voor ogen had. Zeker niet uitgesloten en in de praktijk nu al voorkomend is de situatie waarin levenslang wordt opgelegd aan iemand die al op titel van terbeschikkingstelling is gedetineerd. In een dergelijk geval komt het ACL pas na 22 jaar (vanaf de inverzekeringstelling) in beeld en dat is rijkelijk laat om alsnog een richtinggevend advies over de uitvoering van die maatregel te geven.

Het is het in het licht van de rechtspraak van het EHRM aangewezen om, mede op basis van PJ-rapportage al dan niet in het PBC, waar enigszins mogelijk gebruik te maken van de geschetste wettelijke mogelijkheden tot uitvoering van de levenslange gevangenisstraf in een instelling voor terbeschikkingsgestelden[78] of een ggz instelling. Daarmee kan een perspectief worden geboden om na een geslaagde behandeling alsnog gratie te verlenen.[79] Ook bij aanhoudende tegenwind in de praktijk zal het ACL deze noodzaak inhoudelijk adequaat in de advisering moeten betrekken, gelet op de verdragsrechtelijke verplichtingen van Nederland als EVRM-lidstaat.

Een Addendum op het Ketenwerkproces van 19 maart 2025 dat kennelijk is geschreven ten behoeve van een heldere afbakening van de taken van het ACL en het Adviescollege verlof terbeschikkinggestelden (Avt) maakt onderscheid tussen opname in een FPC ter behandeling en ter re-integratie. Dat komt ons wat opmerkelijk voor nu juist in het kader van de corebusiness van een FPC resocialisatieprogramma's worden gekwalificeerd als een vorm van behandeling. Het kan bijna niet anders dan dat het woord behandeling in het Addendum bij het Ketenwerkproces een specifieke en daarmee nader beperkte betekenis heeft. Enige verduidelijking ligt voor de hand.

5.4.2.2 Terbeschikkingstelling met voorwaarden

Deze op art. 38 en 38a Sr gestoelde min of meer zelfstandige maatregel kent, voor zover hier van belang, grote overeenkomst met voorwaardelijke sancties. Daarom wordt op een enkele opmerking na verwezen naar 5.6 waarin de voorwaardelijke sancties worden besproken.

---

[76] RSJ 24 december 2024, 23/31891/GA (art. 43 lid 4 Pbw) en RSJ 3 februari 2025, 23/35192/GA (art. 15 lid 4 Pbw). Zie de noten van C. Reijntjes-Wendenburg bij deze en in dit kader nog meer relevante beslissingen in *Sancties* 2025/35 t/m 2025/39.

[77] HR 10 februari 2026, *NJ* 2026/235 m.nt. Vellinga.

[78] In 4.3.3 is al gewezen op de aanwijzingsbevoegdheid van art. 6:2:16 jo 6:2:8 Sv van de Minister.

[79] Natuurlijk realiseren we ons wettelijke en praktische bezwaren. We gaan ervan uit dat ook de juridische positie van de levenslang gestrafte goed wordt doordacht. Zonder vormen van verlof heeft deze weg geen toekomst.

Ook bij deze maatregel is er theoretisch geen aanleiding te onderscheiden op basis van het criterium of de sanctie voorafgaand aan de oplegging van levenslang of nadien is gewezen, hoewel in de praktijk nog minder dan bij terbeschikkingstelling met dwangverpleging is te verwachten dat deze sanctie na aanvang van de tenuitvoerlegging van levenslang wordt opgelegd.

Het gevolg van (kort gezegd) niet naleven van voorwaarden kan zijn dat rechter op vordering van de officier van justitie de opgelegde maatregel omzet in terbeschikkingstelling met dwangverpleging. Voor het moeilijk voorstelbare geval dat dit gebeurt terwijl levenslang wordt uitgevoerd, kan verder verwezen worden naar 5.4.2.1.

Opmerking verdient nog dat de maatregel niet wordt genoemd in art. 6:7:1 lid 1 onder b Sv. Zelfs als dit op een vergissing berust is thans zonder gezaghebbende rechterlijke uitspraak moeilijk voorstelbaar dat van terbeschikkingstelling met voorwaarden gratie kan worden verleend. Aan de Minister is evenmin een afzonderlijke bevoegdheid verleend om de maatregel te beëindigen. Een en ander laat zich mogelijk (mede) verklaren uit de omstandigheid dat de ‘voorwaarden’ bij de maatregel kunnen uitdoven. Zo geldt bijvoorbeeld dat een voorwaarde tot behandeling die naar tevredenheid is afgerond en daarmee is uitgedoofd bij die stand van zaken niet kan leiden tot zogenaamde omzetting wegens niet naleven van de voorwaarde.

Voor de advisering van het ACL betekent het voorgaande dat bij een openstaande terbeschikkingstelling met voorwaarden in het licht van een niet zelden aanzienlijk tijdsverloop eerst een oordeel moet worden gegeven over nut en noodzaak van naleving van mogelijk niet meer bij de persoon en diens situatie passende bijzondere voorwaarden. Indien er voorwaarden zijn die actueel toepasbaar zijn, kan worden aanbevolen het mogelijk te maken naleving van die voorwaarden te realiseren in de resocialisatie fase of in het kader van een voorwaardelijke gratie.

5.4.2.3 Plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders

De in de bewoordingen van art. 38 lid 2 Sr ter beveiliging van de maatschappij en de beëindiging van recidive strekkende maatregel kan worden opgelegd aan een verdachte met een verslaving of andere specifieke problematiek (idem lid 3) voor de duur van ten hoogste twee jaar (art. 38n lid 1 Sr). De strekking van de maatregel is nogal algemeen geformuleerd en zal in het algemeen ook wel gelden voor de oplegging van levenslange gevangenisstraf. Het verschil zit in de ernst van de strafbare feiten, de doelgroep en de duur.

Voor deze tweede vrijheidsontnemende maatregel oordeelde de Hoge Raad een week na het zojuist besproken arrest uit 2006 over terbeschikkingstelling en levenslang dat de beslissing van het Hof om naast de maatregel als bedoeld in art. 38m Sr een gevangenisstraf op te leggen, blijk geeft van een verkeerde rechtsopvatting.[80] De rechtsopvatting was volgens de Hoge Raad onjuist gelet op het ontbreken van (enige aanwijzing voor) een wettelijke grondslag ondersteund door de geschiedenis van de totstandkoming van de regeling:

[80] HR 21 maart 2006, ECLI:NL:HR:2006:AV1161, *NJ* 2006/223. Zie ook HR 15 april 2008, ECLI:NL;HR:2008:BC5952, *NJ* 2008/289 m.nt. Mevis.

> “3.2.2. Art. 38m Sr noch enig ander voorschrift van de derde afdeling van Titel II A van Boek I Wetboek van Strafrecht houdt in dat de ISD tezamen met straffen kan worden opgelegd, zoals dat bijvoorbeeld in art. 36b, derde lid, en art. 36f, derde lid Sr voor onderscheidenlijk de onttrekking aan het verkeer en de schadevergoedingsmaatregel is bepaald en zoals dat voor de last tot terbeschikkingstelling kan worden afgeleid uit art. 37a Sr. Aangenomen moet dus worden dat de combinatie van ISD met straffen niet mogelijk is.
>
> 3.2.3. Een en ander vindt steun in de parlementaire geschiedenis van het huidige art. 38m Sr. In de loop daarvan is een amendement voorgesteld dat luidt:
>
> "In artikel 38m wordt, onder vernummering van het vierde tot en met zesde lid tot het vijfde tot en met zevende lid, een vierde lid ingevoegd, luidende:
>
> De maatregel kan tezamen met straffen en met andere maatregelen worden opgelegd.
> Toelichting
> Het amendement beoogt eventuele onduidelijkheid omtrent mogelijke samenloop van straf en maatregel op voorhand weg te nemen. Het kan niet de bedoeling zijn om deze maatregel altijd ter vervanging van straf op te leggen. Naast de preventieve functie van de maatregel moet in de strafrechtelijke reactie ook altijd ruimte blijven voor het element van vergelding hetgeen tot uitdrukking komt bij de oplegging van een straf. Vanuit dit perspectief ligt een vergelijking met tbs-stelling voor de hand: ook in combinatie met de tbs-maatregel kan altijd een straf worden opgelegd.
>
> De memorie van toelichting stelt daarbij de wens centraal om veelplegers langer vast te houden. Zoals de minister schrijft op pagina 8 van de MvT: "Het gaat om een uitzonderlijke maatregel die is bedoeld om de meest hardnekkige stelselmatige daders langere tijd aan het vrije maatschappelijk verkeer te onttrekken." Bovendien is de nieuwe maatregel begrensd tot een maximumduur van slechts twee jaar. Korter kan ook. In de geest van de nieuwe maatregel ligt veeleer dat deze dus in combinatie met straffen en andere maatregelen kan worden opgelegd. Vergelijkbare bepalingen bestaan er wel ten aanzien van andere maatregelen, zie de art. 36b lid 3, 36f lid 3 en 37a lid 2."[81]

Hierop heeft de minister van Justitie tijdens het wetgevingsoverleg van de Vaste commissie voor Justitie van 1 december 2003 geantwoord:

> "De heer Eerdmans heeft een amendement ingediend om, naast de maatregel, ook celstraf te kunnen opleggen. Dat is nu niet het geval. Ik ontraad de aanneming van dit amendement, want ook bij de SOV is die combinatie niet voorzien. Dat is ook logisch, want qua toepassing vallen deze maatregelen ten dele over elkaar heen. De motivering van de maatregel is er niet in gelegen dat die bovenop de celstraf komt, maar in plaats daarvan. Tegelijkertijd zal het vergeldingsaspect mogelijk ook een factor zijn. De rechter zal een en ander in een andere optiek plaatsen, omdat hij de maatregel oplegt en na een zekere tijd kan gaan kijken of die nog zinvol is. In de praktijk zal die termijn doorgaans aanzienlijk langer zijn dan nu al aan straf wordt opgelegd. Om die reden ontraad ik de aanneming van het amendement. De Raad van State heeft bij de

[81] *Kamerstukken II* 2003/04, 28 980, nr. 7.

advisering over de SOV ook geadviseerd af te zien van die combinatie. In de praktijk van de SOV is niet gebleken dat die wenselijk is."[82]

Het amendement is vervolgens ingetrokken. Gelijktijdig bij hetzelfde vonnis opleggen van gevangenisstraf en plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders kan dus niet. Blijven over voorafgaand en nadien opleggen. De combinatie van levenslang met een openstaande ISD zal zich naar het voorkomt uitsluitend voordoen in het geval de ISD-maatregel voorafgaande aan de veroordeling tot levenslang is opgelegd. Het laat zich louter theoretisch denken dat de maatregel wordt opgelegd na oplegging van levenslang.

Het bovengenoemde art. 1:4 lid 3 van de Regeling tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen luidt: “De plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders kan worden opgeschort, indien het vonnis of arrest van een andere vrijheidsbenemende sanctie tijdens die plaatsing onherroepelijk is geworden en uit een persoonsgerichte beoordeling volgt dat die sanctie eerst ten uitvoer moet worden gelegd. De plaatsing wordt voortgezet vanaf het moment dat de vrijheidsbeneming op grond van het tussentijds onherroepelijk geworden vonnis of arrest eindigt.”

De hoofdregel is daarmee de opschorting van de tenuitvoerlegging van deze maatregel door de latere veroordeling tot levenslang. Er is echter voorzien in de mogelijkheid van een uitzondering. Het vierde lid van de zojuist genoemde bepaling bevat de criteria die in ieder geval bij de beoordeling worden betrokken. Het zijn de aard en de ernst van het strafbare feit dat ten grondslag ligt aan de vrijheidsbenemende sanctie waarvan het vonnis of arrest onherroepelijk is geworden, de duur van vrijheidsbeneming op grond van het vonnis of arrest alsmede de mate waarin voortzetting van de plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders na de opschorting daarvan nog kan bijdragen aan de doelstellingen, bedoeld in artikel 38m van het Wetboek van Strafrecht.

Het laat zich moeilijk denken dat met de uitvoering van de ISD na meer dan 20 jaar levenslang nog kan bijdragen aan de bedoelde doelstellingen. Bestrijding van verslaving kan in de eerste 20 jaar in de penitentiaire inrichting plaatsvinden en zo nodig worden voortgezet of geïntensiveerd in de fase van resocialisatie van de tot levenslange gevangenisstraf veroordeelde op grond van het eerder besproken art. 43 lid 4 Pbw.

De plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders kan door de Minister worden beëindigd (art. 6:6:14 Sv). Die bevoegdheid van de Minister is bij terbeschikkingstelling met verpleging vervallen bij de invoering van gratie voor terbeschikkingstelling met verpleging.

Wat betekent een en ander voor de advisering door het ACL? In het perspectief van het voorgaande is moeilijk voorstelbaar dat een openstaande ISD-maatregel aan herbeoordeling van levenslang in de weg staat. Het ligt daarom nogal voor de hand dat het ACL bij een openstaande ISD de noodzaak voor gratiëring of beëindiging van deze sanctie in de advisering op grond van het BACL onder ogen ziet. Te meer omdat het stelsel BACL de mogelijkheid biedt om voorwaarden inzake onthouding van middelen en controle daarop adequaat in het traject van herbeoordeling van levenslang en de eventuele (voorwaardelijke) gratiëring in te bedden.

---

[82] *Kamerstukken II* 2003/04, 28 980, nr. 13, p. 25.

5.4.3.3 Vrijheidsbeperkende maatregelen (art. 38v en 38z Sr)

Art. 59 Sr verbiedt niet dat deze maatregelen gelijktijdig met een levenslange gevangenisstraf worden opgelegd. Mede gelet op de aard van de te geven bevelen en te stellen voorwaarden ligt een combinatie desondanks niet voor de hand. Een dergelijke combinatie wringt net als een combinatie terbeschikkingstelling met verpleging met levenslang en een combinatie van plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders met levenslang. De problematische combinatie van oplegging van levenslang met de maatregelen van art. 38v en z Sr lijkt even zeer te gelden voor de combinatie in de tenuitvoerlegging.
Vermoedelijk laat alleen een ‘contactverbod’ op grond van art. 38v Sr zich wel denken als een zinvolle sanctie in combinatie met tenuitvoerlegging van levenslang. Een belemmering om te adviseren tot toelating in de re-integratiefase zal het enkele openstaan van deze sanctie op zichzelf niet hoeven te zijn. Het is uiteraard wel een factor die in het kader van de slachtofferbelangen in aanmerking moet worden genomen, in het bijzonder ook de mate waarin de veroordeelde deze sanctie wel of niet in acht heeft genomen.

Uit de periode voorafgaande aan de oplegging van levenslang kunnen bevelen (art. 38v Sr) of voorwaarden (art. 38z Sr jo art. 6:6:23b Sv) van toepassing zijn op het moment dat levenslang wordt opgelegd. Enig voorschrift inzake de executievolgorde ontbreekt. Als enige lijkt een contactverbod tijdens de tenuitvoerlegging van levenslang uitvoerbaar. Voor de maatregel van art. 38v Sr c.q. art. 38z Sr is in het bijzonder nog het volgende van belang.

De vrijheidsbeperkende maatregel van art. 38v Sr kan verschillende bevelen inhouden inzake aanwezigheid op een locatie, contact met personen en melding bij opsporingsambtenaren. De duur van de maatregel bedraagt ten hoogste vijf jaar. Niet naleving kan toepassing van in totaal ten hoogste zes maanden vervangende hechtenis met zich brengen (zie nader 5.5).

Het laat zich niet of nauwelijks denken dat deze maatregel van art. 38v Sr, indien die bij de advisering door het ACL openstaat, problematisch is. Voor zover de bevelen op het moment van adviseren nog actueel zijn, kunnen ze worden gegoten in de vorm van een voorwaarde bij het verlenen van vrijheden waaronder het verlenen van gratie.

De uitvoering van de gedragsbeïnvloedende en vrijheidsbeperkende maatregel van art. 38z Sr vergt in vervolg op het ondergaan van tijdelijke gevangenisstraf of terbeschikkingstelling met verpleging een afzonderlijke rechterlijke last die aan de veroordeelde te stellen voorwaarden kan inhouden (art. 6:6:23b Sv). De rechter bepaalt de duur van de last op 2,3, 4 of 5 jaar. Die termijn vangt aan op de dag dat de rechter de tenuitvoerlegging heeft gelast en is verlengbaar. Als een dergelijke last wordt gegeven, bepaalt de rechter voor het geval de voorwaarden niet worden nageleefd dat (telkens) vervangende hechtenis kan worden toegepast. De totale duur ervan bedraagt maximaal zes maanden (zie nader 5.5).

Niet alleen de betekenis van de maatregel van 38v Sr bij de advisering door het ACL, maar ook de betekenis van de last bij de maatregel van art. 38z Sr is beperkt. Een last laat zich niet denken tijdens de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf. Voor zover die last is gegeven voorafgaande aan de uitvoering van levenslang geldt ook hier dat het zich niet of nauwelijks laat denken dat deze maatregel bij de advisering door het ACL

problematisch is. De bevelen zullen met de beëindiging van de levenslange gevangenisstraf herleven. Maar voor zover de inhoud van de bevelen op het moment van adviseren nog actueel is, kunnen deze voorwaarden worden gegoten in de vorm van een voorwaarde bij het verlenen van vrijheden waaronder het verlenen van gratie ter zake van de levenslange gevangenisstraf.

5.5 Vervangende hechtenis en gijzeling[83]

Het sluitstuk van de uitvoering van vermogensstraffen[84] is vervangende hechtenis; van vermogensmaatregelen is dat gijzeling.[85] Bij vermogenssancties bestaat een cruciaal verschil tussen beide omdat de betalingsplicht na gijzeling voortleeft en bij volledige ondergane vervangende hechtenis niet. De duur wordt door de rechter bepaald bij de oplegging van de sanctie en bedraagt zowel bij vervangende hechtenis (art. 24c lid 3 Sr voor de geldboete en voor andere sancties van toepassing verklaard) als bij gijzeling (art. 36e lid 11 Sr resp. 36f lid 5 Sr) een jaar. Dat staat er niet aan in de weg dat deze vorm van vrijheidsbeneming kan cumuleren, bijvoorbeeld omdat het gaat om betalingsverplichtingen die voortvloeien uit verschillende vonnissen. Voor dat geval moet die totale duur in acht worden genomen. De Minister kan gijzeling te allen tijde beëindigen (art. 6:6:25 lid 7 Sv resp. 6:4:20 lid 4b Sv). Ter introductie van dit onderdeel wordt met het bovenstaande volstaan omdat zowel vervangende hechtenis als gijzeling bij de bespreking van de individuele sancties eerder aan de orde kwam.

Het ACL kan bij de advisering het volgende stramien volgen.

Vervangende hechtenis vooraf

Bij de vervangende hechtenis op grond van vooraf opgelegde openstaande straffen kan ten aanzien van de invloed daarvan als openstaande sanctie de weg worden gevolgd die voor tijdelijke gevangenisstraf hierboven is geschetst. Voor het ACL betekent dit dat er tot gratie kan worden geadviseerd als middel om absorptie te bereiken.

Vervangende hechtenis (gelijktijdig of) nadien

Bij de vervangende hechtenis op grond van (gelijktijdig of) nadien opgelegde openstaande straffen zal een afweging kunnen worden gemaakt. Daarbij kan onder meer gewicht toekomen aan de tijdige inspanningen om te innen en verhaal te nemen, de duur van de openstaande vervangende hechtenis, de vraag of er gelet op het ondergaan van levenslange gevangenisstraf met uitvoering van de openstaande vervangende hechtenis enig redelijk doel wordt gediend en het tijdsverloop sinds de oplegging van de straf. Mede in het licht de verhoudingsgewijs beperkte maximale duur van vervangende hechtenis zullen de redenen

---

[83] De regelgeving inzake vervangende hechtenis en gijzeling is al weer enige jaren geleden gewijzigd. Indertijd bestond bij ontneming de mogelijkheid van lijfsdwang en bij de schadevergoedingsmaatregel vervangende hechtenis. Hoewel niet uitgesloten dat openstaande sancties onder de oude regeling tot stand zijn gekomen, blijven die varianten hieronder buiten beschouwing.

[84] Zie voor vervangende hechtenis bij de taakstraf 5.2.2. Voor de volledigheid is er eerder al op gewezen dat ook bij de bijkomende straf openbaarmaking van de rechterlijke uitspraak die niet beoogt de veroordeelde in zijn vermogen te treffen, vervangende hechtenis mogelijk is.

[85] Staat er ter zake van een strafbaar feit nog vervangende hechtenis open, terwijl er ter zake van dat feit eerder gijzeling is uitgevoerd dan wordt de duur van de gijzeling op de vervangende hechtenis in mindering gebracht (art. 6:4:7 lid 3 Sv).

om vanwege het openstaan van vervangende hechtenis of gijzeling niet tot gratie daarvan te adviseren c.q. daarin een belemmering te zien voor advisering tot de toelating tot re-integratieactiviteiten zwaarwegend moeten zijn. Van belang is daarbij dat nog openstaande beslissingen tot vervangende hechtenis bij voorkeur reeds door de Minister bij de aanvraag aan het ACL kenbaar moeten worden gemaakt.

Gijzeling

Gelet op het karakter van een maatregel maakt de fase waarin het vonnis is gewezen bij gijzeling als openstaande sanctie geen verschil. Slachtofferbelangen zijn in zoverre niet aan de orde dat schadevergoeding aan het slachtoffer van het openstaande vonnis bij wijze van voorschot als regel is gerealiseerd, terwijl slachtoffers of nabestaanden van delict waarvoor levenslang is opgelegd hier geen rol toekomt. Ook bij voordeelsontneming zijn geen belangen van het slachtoffer van de openstaande zaak of van het strafbaar feit waarvoor levenslang is opgelegd in beeld. Het gaat daar immers om het maatschappelijk herstel van het financiële evenwicht in de toestand van voor het plegen van het feit. De omstandigheid dat door het ondergaan van gijzeling de betalingsplicht niet vervalt, relativeert bovendien de noodzaak van het toepassen van gijzeling. Ook hier moet een afweging worden gemaakt.

Daarbij komt onder meer gewicht toe aan de tijdige inspanningen om te innen en verhaal te nemen, de duur van de openstaande gijzeling, de vraag of er gelet op het ondergaan van levenslange gevangenisstraf met uitvoering van de openstaande gijzeling enig redelijk doel wordt gediend en het tijdsverloop sinds de oplegging van de straf. Mede in het licht de verhoudingsgewijs beperkte maximale duur van gijzeling kan de Minister, die bevoegd is de gijzeling te vermijden, worden geadviseerd deze niet aan te doen vangen. Bij de adviesaanvraag aan het ACL kan de Minister zich er over uitlaten of hij voornemens is de gijzeling een aanvang te doen nemen. In voorkomend geval moeten ook hier de redenen voor het ACL om (bij voordeelsontneming) niet tot gratie te adviseren zwaarwegend zijn. Gratie is bij de schadevergoedingsmaatregel niet mogelijk (art. 6:7:1 Sv).

Bij de taakstraf werd voor het geval het openbaar ministerie toepassing van vervangende hechtenis zou overwegen gewezen op de uitzondering van art. 6:3:3 lid 1 Sv: “…tenzij dit [dat is: de toepassing van vervangende hechtenis] wegens uitzonderlijke omstandigheden die zich na het opleggen van de taakstraf hebben voorgedaan, zou leiden tot een onbillijkheid van zwaarwegende aard.” Het bereik van deze regel is weliswaar beperkt tot de taakstraf, maar de achterliggende gedachte kan inspiratie geven om ook in andere gevallen er toepassing aan te geven.

5.6 Voorwaardelijke modaliteiten

Het kunnen naleven van voorwaardelijke modaliteiten (geheel of gedeeltelijk) of daarop lijkende constructies zal doorgaans onverenigbaar zijn met de uitvoering van levenslange gevangenisstraf. Voor zover dergelijke sancties nog openstaan en de betreffende voorwaarden nog opportuun zijn, kan de naleving van deze voorwaarden een plaats krijgen in het kader van te verlenen vrijheden of gratie. Het openstaan van voorwaardelijke modaliteiten zal daarom op zichzelf geen belemmering zijn voor (positieve) advisering door het Adviescollege op grond van het BACL, maar juist wel de noodzaak impliceren daaraan in de advisering aandacht te besteden. Er is al op gewezen dat in het te moderniseren WvSv

de modaliteit van de voorwaardelijke gratiëring in de Gratiewet veel omvattender wordt geregeld dan thans het geval is.[86] Dat zal het verwerken van dergelijke openstaande sancties in een voorwaardelijke gratiëring vergemakkelijken

5.7 Invloed van openstaande sancties op de criteria van art. 4 BACL

Het Adviescollege hanteert bij zijn advisering over de herbeoordeling van een levenslange gevangenisstraf de criteria van art. 4 lid 4 BACL. Hoe beïnvloeden de verschillende openstaande sancties de inhoud van elk van deze criteria bij de advisering over die herbeoordeling?[87] Vanwege het belang van de criteria verdient die mogelijke betekenis van de (verschillende) openstaande sancties op de inhoud daarvan in de advisering, aan het einde van dit hoofdstuk nog enige aparte aandacht. Het gaat daarbij om

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.

5.7.1 Invloed openstaande sancties op de criteria van het recidiverisico en de delictgevaarlijkheid[88]

Het is betrekkelijk evident dat een openstaande sanctie de inhoud van de eerste twee criteria van het recidiverisico en de delictgevaarlijkheid beïnvloedt als die openstaande sanctie zelf vanwege, en op de wettelijke grondslag van een dergelijke risico is opgelegd. Daarvan is in elk geval sprake in geval de maatregelen van terbeschikkingstelling en van ISD openstaan. Ook als aan de vrijheidsbeperkende maatregelen van art. 38v en art. 38w Sr en de GVM-maatregel van art. 38z Sr geen (volledige) uitvoering is gegeven, kan dat ertoe leiden dat sprake is van een groter recidiverisico of delictgevaarlijkheid dan in geval van enige andere openstaande sanctie die niet op deze grondslag is opgelegd.

Voor wat betreft de fase van oplegging: een (openstaande) sanctie die is opgelegd voor een delict begaan tijdens de tenuitvoerlegging van levenslang, kan een indicatie zijn van een groter recidiverisico en delictgevaarlijkheid nu de veroordeelde zich ook door de hem opgelegde levenslange gevangenisstraf er niet van heeft laten weerhouden om opnieuw strafbare feiten te begaan.

Dat argument vergroot het recidiverisico en de delictgevaarlijkheid voor – in beginsel – alle openstaande sancties die in die fase zijn opgelegd. Dat argument heeft daarbij extra gewicht als sprake is van meer dan één veroordeling voor nieuwe strafbare feiten en in geval de nieuwe strafbare feiten later in de tenuitvoerlegging van levenslang zijn begaan en daarmee ook dichter op het moment van de advisering door het Adviescollege. In hoofdstuk 2 in opgemerkt het Adviescollege in de mogelijke evidentie van (de criteria van) het recidiverisico en de delictgevaarlijkheid aanleiding zou kunnen vinden om negatief te adviseren zonder daartoe eerst de gehele BACL-procedure te doorlopen. Dat kan zich in het bijzonder bij een ‘late’ terbeschikkingstelling voordoen.

---

[86] ARTIKEL X uit *Kamerstukken II* 2025/26, 36 913, nr. 2: Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering).
[87] Voor de eventuele gratiëring van openstaande sancties gelden de criteria van art. 2 Gratiewet.
[88] Vanwege de inhoudelijke samenhang in deze twee criteria worden ze samen besproken. Vgl. ook het Tweejaarbericht ACL 2021, p. 13-14.

5.7.2 Invloed openstaande sancties op het criteria van het gedrag en de ontwikkeling van de levenslanggestrafte gedurende zijn detentie[89]

Een sanctie opgelegd voorafgaand aan de veroordeling tot levenslang of daarmee gelijktijdig opgelegd respectievelijk ter zake van een delict begaan voorafgaand aan de veroordeling tot levenslang, betreft per definitie geen gedrag van de levenslang gestrafte gedurende zijn detentie. Voor openstaande sancties opgelegd voor misdrijven begaan gedurende die detentie geldt dat wel. Het feit dat ten tijde van de advisering door het ACL enige sanctie openstaat opgelegd voor een strafbaar feit begaan tijdens de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf, is daarmee ook voor het derde criterium van art. 4 lid 4 BACL betekenis. Het gewicht daarvan in de advisering zal verschillen, al naar gelang het een ernstiger of minder ernstiger strafbaar feit betreft (en de zwaarte van de sanctie dienovereenkomstig zal verschillen), het aantal 'nieuwe' delicten en de fase van tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf waarin dat nieuwe feit of die nieuwe feiten zijn begaan.

Ten aanzien van openstaande vermogenssancties kan voor de invulling van dit criterium van betekenis zijn in hoeverre de levenslanggestrafte gedurende die detentie aan deze vermogenssanctie heeft willen voldoen, voor zover hij of zij daartoe redelijkerwijze in de gelegenheid was. Denkbaar is dat bij dit criterium mee zal wegen of de tot levenslang gestrafte aan wie tevens de maatregel van voordeelontneming is opgelegd, meegewerkt heeft aan het in kaart brengen van de omvang en verblijfplaats van de buit, zonder dat dit in normatieve eis van hem mag worden verlangd als voorwaarde voor herbeoordeling. Van betekenis kan ook zijn of de tot levenslang gestrafte, indien daartoe in de gelegenheid, zich actief heeft ingespannen om te voldoen, al is het maar voor een deel, aan de openstaande sanctie van de schadevergoedingsmaatregel en in samenhang daarmee aan een toegewezen vordering van de benadeelde partij.

Ten aanzien van de vrijheidsbeperkende sanctie is bij dit criterium vooral relevant of de veroordeelde zich aan deze sancties en voorwaarden heeft gehouden, bijvoorbeeld of hij een contactverbod met het slachtoffer heeft gerespecteerd.[90]

Lastiger want diffuser is een facet dat samenhangt met de 'ontwikkeling' van de veroordeelde tijdens detentie. Hierboven in dit hoofdstuk is opgemerkt dat de veroordeelde bij wie een – kort gezegd – psychische stoornis is vastgesteld, aanspraak heeft op behandeling. Dat geldt zeker als aan de veroordeelde op enig moment terbeschikkingstelling is opgelegd, in dit geval ongeacht of dat voorafgaande aan of eerst na de veroordeling tot levenslang is geschied. Maar ook een tot levenslang veroordeelde zonder tbs maar met een stoornis, heeft gedurende de tenuitvoerlegging daarvan aanspraak op behandeling van die stoornis. Dat betekent dat het Adviescollege bij het hier besproken derde criterium van art. 4 lid 4 BACL enerzijds rekening kan houden met het antwoord op de vraag in hoeverre de veroordeelde

[89] Onder dit criterium van het gedrag en de ontwikkeling van de tot levenslang veroordeelde zal voor het Adviescollege allicht onder andere ook van belang zijn in hoeverre de veroordeelde tijdens detentie zich aan disciplinaire verwijten schuldig heeft gemaakt of jegens slachtoffers en nabestaanden daden van herstel en verzoening heeft verricht of aangeboden. Maar daarbij is geen sprake van (voldoen aan) enige openstaande sanctie uit het WvSr zoals in dit rapport aan de orde.
[90] Ook een eventuele bijdrage aan vormen van herstelgerichte activiteiten, kan voor de inhoud en het gewicht van dit criterium van betekenis zijn. Maar daarbij is geen sprake van een zelfstandige (openstaande) sanctie.

zich in en door die behandeling ‘ontwikkeld’ heeft op een wijze en in een mate die de advisering in zijn voordeel kan beïnvloeden.

Omgekeerd moet bij een stagnatie in de ontwikkeling als een inhoudelijk betekenisvolle factor in de advisering door het adviescollege onder dit criterium, wel ook de vraag onder ogen worden gezien of de aan tot levenslang veroordeelde voldoende mogelijkheden voor behandeling aangeboden zijn.

5.7.3 Invloed openstaande sancties op het criterium van de impact op de slachtoffers en nabestaanden en in de sleutel daarvan de vergelding

Voor de betekenis van openstaande sancties voor de inhoud van dit vierde criterium bij de advisering door het Adviescollege moet nader worden onderscheiden.

Bij de ‘impact’ op de slachtoffers en nabestaanden heeft de wetgever het oog gehad op de slachtoffers en nabestaanden van het misdrijf waarvoor levenslang is opgelegd. Openstaande sancties hebben dan slechts ‘impact’ op hen voor zover deze sancties voor een jegens hen begaan misdrijf zijn opgelegd.

Van een dergelijke directe betrokkenheid is dan vooral sprake in geval aan de tot levenslang veroordeelde bij die veroordeling tevens de maatregel van schadevergoeding aan het betreffende slachtoffer of nabestaande(n) is opgelegd, al dan niet in samenhang met een toegewezen vordering als benadeelde partij. Het al of niet voldaan zijn daarvan, kan van betekenis zijn voor het gewicht dat het Adviescollege aan dit criterium kan toekennen.

Het enkele feit dat de schadevergoeding reeds via de voorschotregeling aan het slachtoffer of de nabestaanden is voldaan, hoeft daarmee niet per se mee te brengen dat de openstaande verplichting van de veroordeelde tot betaling van het bedrag aan de overheid iedere verdere ‘impact’ op het slachtoffer in de zin van dit criterium voor het Adviescollege uitsluit. Hierboven is al aangestipt dat de vraag of en zo ja, in hoeverre de veroordeelde, zo daartoe tijdens zijn detentie in de gelegenheid, zich heeft ingespannen aan dergelijke betalingsverplichtingen uit hem opgelegde (vermogens)sancties te voldoen, iets zegt over de wijze waarop de veroordeelde zich jegens de slachtoffers en nabestaanden tot op zekere hoogte verantwoordelijk toont voor het jegens hen begaan misdrijf.[91] Betalingsverplichtingen uit hoofde van dergelijke sancties tot schadevergoeding aan slachtoffers of nabestaanden, of tot terugbetaling in het kader van de voorschotregeling, kunnen als onderdeel van voorwaardelijke gratiëring van levenslang worden ingepast en voortgezet.

Ten aanzien van het aspect van de vergelding als onderdeel van dit vierde criterium van art. 4 lid 4 BACL is van belang dat die vergelding ten aanzien van openstaande sancties voor de advisering door het Adviescollege eerder een zelfstandige betekenis heeft dan een betekenis ‘in de sleutel van’ de ‘impact’ op slachtoffers en nabestaanden.

Voor openstaande sancties geldt immers het uitgangspunt van de plicht tot tenuitvoerlegging. Die plicht is verbonden met en een uitdrukking van het vergeldende karakter van strafrechtelijke sancties. Dat geldt in het bijzonder ook voor sancties opgelegd ‘ondanks’ een reeds eerder opgelegde levenslange gevangenisstraf.

[91] Dat geldt ook voor eventuele daden van herstel of verzoening richting slachtoffers of nabestaanden, maar daarbij is geen sprake van (voldoen aan) enige openstaande sanctie.

Die plicht tot tenuitvoerlegging is niet absoluut (hst. 3), maar het maatschappelijk belang van vergelding door (volledige) tenuitvoerlegging van openstaande sancties is wel een factor waarmee in voorkomende gevallen binnen het kader van de advisering over de herbeoordeling van levenslang rekening moet worden gehouden.

Kortom, openstaande sancties kunnen bij elk van de criteria van art. 4 lid 4 BACL een factor van betekenis te zijn. Het inhoudelijk gewicht daarvan kan per criterium verschillen. Dat gewicht wordt ook bepaald door de aard van openstaande sanctie. Aan een (openstaande) sanctie opgelegd voor een strafbaar feit begaan tijdens de tenuitvoerlegging van de levenslange gevangenisstraf zal een zwaarder gewicht kunnen toekomen dan aan een openstaande sanctie die reeds voorafgaand aan de veroordeling tot levenslang is opgelegd.

5.8 Afsluiting

Het voorgaande illustreert dat zich ter oplossing van de problematiek van openstaande sancties niet een algemene regel laat denken. In de kern gaat om vier achtereenvolgens te beantwoorden vragen die relevantie hebben bij de verwerking ervan in de advisering door het Adviescollege op grond van het BACL:

- Uit welke fase van oplegging stamt de openstaande sanctie?
- Betreft het een straf of een maatregel?
- Wat is de aard van de sanctie?
- Welke bijzondere regels gelden voor de individuele sanctie?

De EVRM-achtergrond van het stelsel BACL maakt dat het Adviescollege in voorkomende gevallen van openstaande sancties bevoegd en gehouden is het antwoord op deze vragen en de consequenties daarvan te betrekken in de advisering door dat Adviescollege over de levenslange gevangenisstraf in de taakstelling daartoe in het BACL en bij weging van openstaande sancties voor elk van de criteria van art. 4 lid 4 BACL.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

De analyse van de problematiek van openstaande sancties en tenuitvoerlegging van levenslange gevangenisstraf leidt tot de navolgende conclusies en aanbevelingen.

6.2 Conclusies

De conclusies zijn zoveel mogelijk weergegeven in de volgorde van de verhandeling hierboven.

1. Binnen het stelsel van eventuele re-integratie en gratiëring van levenslange gevangenisstraf moet ter voorkoming van schending van art. 3 EVRM door de lidstaat Nederland, rekening worden gehouden met openstaande sancties. Daartoe is ook het ACL bevoegd en gehouden.

2. Het ACL is binnen het huidige kader (indachtig de waarschuwingen in de rechtspraak) bij uitstek de instantie die de verdere ontwikkeling van de betekenis van een openstaande sanctie dient te bevorderen.

3. De Nederlandse regelgeving schrijft het rekening houden met openstaande sancties thans niet voor.

4. De Nederlandse regelgeving is er onvoldoende op ingericht om in voormeld kader rekening te houden met openstaande sancties, maar biedt daartoe wel ruimte.

5. Nederland is als EVRM-lidstaat gehouden die ruimte te gebruiken om dreigende schending van art. 3 EVRM te voorkomen.

6. Het ACL is gelet op het voorgaande gehouden in de advisering over re-integratie en gratie concreet aandacht te besteden aan de wijze van verwerking van openstaande sancties.

7. De civiele kamer van de Hoge Raad erkent bij (dreigende) schending van het EVRM zowel de opschorting van de tenuitvoerlegging van detentie als de verkorting van de duur van de detentie als noodzakelijk-legitieme mogelijkheden om schending van het EVRM te voorkomen.

8. Een openstaande sanctie is een factor bij herbeoordeling, niet zonder meer een factor die op voorhand bepalend is.

9. Ingeval een openstaande sanctie gewicht toekomt en zeker als dat gewicht zwaar is, is het aangewezen dat het ACL de Minister een volgend moment van herbeoordeling in overweging geeft.

10. Indien een veroordeelde die levenslang ondergaat gratie verzoekt van een openstaande sanctie is het aangewezen dat het ACL in de advisering en beslissing op dat verzoek wordt betrokken.

11. De verdere ontwikkeling van het BACL-stelsel is erbij gebaat dat advocaten een pro-actieve rol spelen en in het kader van een gratieprocedure de koersbepaling inzake de uitvoering van openstaande sancties door de Minister bevorderen.

12. Het tijdstip (de fase) waarin een openstaande sanctie is opgelegd heeft in een aantal gevallen betekenis voor de verwerking van die sanctie in de advisering door het ACL.

13. De rechter die tot levenslang veroordeelt, is naar huidig recht niet gehouden daarbij aandacht te besteden aan de consequenties daarvan voor de tenuitvoerlegging van eerder opgelegde (openstaande) sancties,

14. Er bestaat geen algemene regeling van de consequenties voor de (verdere) tenuitvoerlegging van eerdere opgelegde sancties als de veroordeling daartoe inmiddels gevolgd is door een veroordeling tot levenslange gevangenisstraf.

15. In het sanctierecht is niet voorzien in een verbod om een tijdelijke gevangenisstraf uit te voeren voorafgaande aan de levenslange straf.

16. De plicht tot tenuitvoerlegging van door de rechter opgelegde sancties is geen categorisch imperatief.

17. In het kader van de tenuitvoerlegging bestaan mogelijkheden de voorgeschreven executievolgorde te wijzigen. Dat impliceert bijvoorbeeld dat de wettelijke regeling de mogelijkheid kent tijdelijke gevangenisstraf uit voeren voorafgaande aan levenslange gevangenisstraf.

18. In het kader van de tenuitvoerlegging bestaan mogelijkheden tot onderbreking en beëindiging van openstaande sancties. De bevoegdheid daartoe kent de wet nogal eens uitdrukkelijk toe aan de Minister.

19. De EVRM-achtergrond van het Nederlandse herbeoordelingsmechanisme brengt mee dat de noodzaak van het bezien van de mogelijkheden tot het beëindigen van de (verdere) tenuitvoerlegging van openstaande sanctie, tot gratiëring daarvan of tot inbedding in de gratiëring van levenslang, op een algemeen voorschrift van geldend recht moet berusten, zodat de veroordeelde niet van de willekeur van de overheid afhankelijk is.

20. De EVRM-achtergrond van het Nederlandse herbeoordelingsmechanisme vereist dat ingeval van psychische stoornissen daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid levenslange gevangenisstraf uit te voeren in een instelling voor terbeschikkinggestelden.

21. Het ondergaan van levenslange gevangenisstraf is geen vrijbrief voor het begaan van (nieuwe) strafbare feiten. Hierin ligt een legitimatie voor een verschil in benadering van

openstaande sancties die dateren van voor, respectievelijk van na de oplegging van levenslang.

22. Betrokkenheid van het ACL bij gratiering van openstaande sancties is ook buiten de gevallen waarin het BACL advisering voorschrijft aangewezen.

23. Voorwaardelijke gratie biedt mogelijkheden openstaande voorwaardelijke sancties te verwerken. Het is een voordeel dat die mogelijkheden onder komend recht verder worden verruimd.

24. Taakstraf, ISD, vrijheidsbeperkende sancties en bijkomende straffen komen in beginsel na tenuitvoerlegging van levenslang gelet op hun aard niet meer in aanmerking voor tenuitvoerlegging.

25. Bij voorafgaande openstaande vrijheidsstraffen is in het algemeen het verlenen van gratie daarvan aangewezen, terwijl dat bij oplegging van tijdelijke vrijheidsstraffen na oplegging van levenslange gevangenisstraf geen regel kan zijn, maar afhankelijk is van de omstandigheden van het geval.

26. Voor alle geldelijke sancties geldt dat betalingsbereidheid geen zelfstandige en bepalende factor is voor herbeoordeling van een levenslange gevangenisstraf.

27. In de advisering over openstaande voordeelsontneming en schadevergoedingsmaatregel zijn de hoogte van het te betalen bedrag, de verstreken tijd sinds de oplegging van de maatregel, de doelmatigheid van het dwangmiddel gijzeling in het concrete geval, inspanningen op het juiste moment van de overheid tot inning door toepassing van onderzoeksbevoegdheden en verhaal, alsmede het doorlopen van de betalingsverplichting in de re-integratiefase en ook na gratie van levenslang de belangrijkste beoordelingsfactoren.

6.3 Aanbevelingen

6.3.1 Drie categorieën van aanbevelingen

Uit de voorgaande hoofdstukken in dit rapport aan het ACL vloeit een drietal soorten van aanbeveling aan dat Adviescollege voort. Dat betreft het algemene punt om voortaan rekening te houden met openstaande sancties (6.2.2) en de meer specifieke aanbevelingen hoe dat per adviestraject en per openstaande sanctie vorm kan worden gegeven (6.2.3). Onmiskenbaar is voorts, dat binnen het gehele stelsel van herbeoordeling van de levenslange gevangenisstraf meer structurele aandacht voor de verwerking van openstaande sancties aangewezen is. Deze aspecten worden onder 6.2.4 apart benoemd nu aanbevelingen ter zake dit rapport aan het ACL in zoverre te buiten gaan. Wel kan en moet (ook) het ACL, als één van de relevante actoren in het stelsel van herbeoordeling, zo niet het initiatief dan toch ten minste actieve deelname aan het debat daarover worden aanbevolen.

6.3.2 Algemene aanbevelingen over de werkwijze van het ACL

1. Betrek het rekening houden met openstaande sancties voortaan structureel in de advisering en bij het informeren, zoals bedoeld in taakstelling van het ACL in art. 4 lid 1 BACL.

2. Houd voortaan in voorkomende gevallen expliciet rekening met openstaande sancties, benoem steeds welke dat zijn, en stel in andere gevallen vast dat er geen openstaande sancties zijn.

3. Voorzie (ten minste) in het eigen Ketenwerkproces voor het ACL in een algemene, geschreven grondslag waarin tot uitdrukking wordt gebracht dat in de advisering rekening wordt gehouden met openstaande sancties.

4. Besteed in het eerstvolgende tweejaarbericht nadere aandacht aan het thema van de openstaande sancties en licht daarin de achtergrond en inhoud toe van de wijziging en aanvulling betreffende de reden waarom en de wijze waarop het ACL met openstaande sancties rekening houdt.

6.3.3 Aanbevelingen per adviestraject en openstaande sanctie

5. Zorg dat aan het begin van een adviestraject een volledig overzicht voor handen is van eventueel openstaande sancties.

6. Spreek met alle relevante partners, in het bijzonder DJI, andere afdelingen van het Ministerie en het CJIB, af dat tijdens het adviestraject relevante wijzigingen betreffende openstaande sancties onverwijld aan het ACL worden gemeld.

7. Bepaal per openstaande sanctie:
    - De aard van de sanctie;
    - De opleggingsfase;
    - De invloed ervan op de criteria van art. 4 lid 4 BACL en eventueel op het vervolgtraject.
    - Stel vast of de wet een mogelijkheid tot beëindiging van de betreffende sanctie kent en of gratiëring van de openstaande sanctie mogelijk is.

8. Verken de mogelijkheid om in geval een openstaande sanctie evident tot een negatief advies over toelating tot re-integratie leidt, af te zien van andere onderdelen tot voorbereiding van het advies. Dat betreft in het bijzonder het afzien van het gesprek met slachtoffers en nabestaanden en de PBC-plaatsing van de veroordeelde.

9. Druk in een negatief advies over toelating tot de re-integratiefase uit in hoeverre een openstaande sanctie daarbij van belang is geweest en wat het gevolg daarvan is, bijvoorbeeld voor een termijn van volgende advisering.

10. Druk in een positief advies tot toelating tot re-integratieactiviteiten uit, hoe de (verdere) tenuitvoerlegging van een openstaande sanctie onderdeel kan of moet zijn van de re-integratieactiviteiten.

11. Druk in een positief advies tot toelating tot re-integratieactiviteiten uit, hoe ervoor kan of moet worden gezorgd dat een openstaande sanctie in het vervolgtraject inzake de herbeoordeling van levenslang adequaat wordt verwerkt en niet onnodig of onvoorzien belemmerend werkt.

12. In geval van afstemming of afspraken daarover voordat het advies wordt uitgebracht: leg de uitkomst daarvan vast en stel vast dat een positief advies en het vervolg daarop uitgaat van het naleven van de afspraken of afstemming.

13. Voorzie erin dat het ACL, ook reeds tussen de aanmelding voor advies en het uitbrengen van dat advies, betrokken wordt in en zelf het initiatief kan nemen tot advisering inzake het adequaat adresseren van openstaande sancties als de (verdere) tenuitvoerlegging daarvan samenhangt en samenloopt met een aanhangig BACL-traject tot adviseren of informeren door het ACL.

14. Tot die mogelijkheden behoren
    - het advies of de suggestie aan de tot levenslang veroordeelde respectievelijk diens raadsvrouw/-man en/of aan de Minister om gratiëring van een openstaande sanctie te verzoeken respectievelijk ter zake ambtshalve gratiëring te overwegen indien zodanige gratiëring in het kader van de herbeoordeling van levenslang en/of de toelating van re-integratieactiviteiten van betekenis is;
    - idem het advies of de suggestie tot (een verzoek om) toepassing van de mogelijkheden om de (verdere) tenuitvoerlegging van de betreffende openstaande sanctie anders dan door gratiëring te beëindigen of op te schorten indien het gebruik van die mogelijkheden in het kader van de herbeoordeling van levenslang en/of de toelating van re-integratieactiviteiten van betekenis is;
    - aangevuld met de voorziening dat het ACL in dergelijke gevallen van samenloop met een ACL-traject wordt betrokken bij respectievelijk geïnformeerd over de verdere procedure betreffende gratiëring of beëindiging van (de tenuitvoerlegging van) een openstaande sanctie.

6.3.4 Aanbevelingen tot initiatief en deelname aan discussie over structurele aandacht voor openstaande sancties in het stelsel-BACL

15. Initieer respectievelijk neem deel aan overleg met alle actoren in het stelsel-BACL over een grondslag voor en over de invulling van meer en betere, structurele aandacht voor en verwerking van openstaande sancties in dat stelsel in het algemeen en de toepassing daarvan in de concrete activiteiten van elk der actoren in dat stelsel, eventueel ook met wijziging van het BACL.

16. Initieer respectievelijk neem deel aan vormen van daartoe noodzakelijk overleg met en afstemming tussen de (andere) actoren die bij de herbeoordeling van levenslange gevangenisstraf in het stelsel betrokken zijn.