

Samenvatting

Inleiding

Op 1 januari 2010 is de Wet deskundige in strafzaken (Wds) in werking getreden.¹ De wet heeft een aantal wijzigingen aangebracht in het Wetboek van Strafvordering, met name aangaande de positie van de deskundige in het strafproces. Het einddoel van de WDS was de ‘versterking van het vertrouwen in de rechtspraak’ en ‘uiteindelijk daarmee het vertrouwen in de rechtsstaat’ – en wel door ‘de herkenbare, inhoudelijke kwaliteitsverbetering van de rechtspraak die bij een goede benutting van de deskundigen wordt beoogd’ zo blijkt uit de wetsgeschiedenis.²

Een vraag die centraal stond bij de herziening van de wet was: hoe te borgen dat deskundigen die optreden in strafzaken inderdaad beschikken over relevante deskundigheid? Eén van de voorzieningen die de wetgever daarvoor trof was de instelling van een register van deskundigen in strafzaken. De wettelijke regeling voorziet in een orgaan dat het Register beheert (art. 51k lid 2 Sv) en in een beoordeling van de kwaliteiten van een deskundige alvorens die wordt geregistreerd dan wel benoemd (art. 51i lid 4). Een en ander is nader geregeld in een Amvb, het *Besluit register deskundige in strafzaken*. Artikel 2 van het Besluit formuleert de doelstelling van het Register:

“Het register heeft ten doel de gebruikmaking van deskundigen in strafzaken, die naar het oordeel van het College gerechtelijk deskundigen voldoen aan de in artikel 12, tweede lid, genoemde kwaliteitseisen, te bevorderen door de gegevens van deze deskundigen, voor zover zij relevant zijn voor potentiële opdrachtgevers, bijeen te brengen en openbaar te maken”.

In opdracht van het WODC is de werking van het Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen (NRGD) geëvalueerd door een onderzoeksteam onder leiding van prof.dr. J. de Ridder (vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen). Het onderzoeksteam bestond uit medewerkers van onderzoeksbureau Pro Facto en de vakgroep Strafrecht (Rijksuniversiteit Groningen).

Onderzoeksvragen en -aanpak

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Hoe functioneert het Nederlands Register Gerechtelijke Deskundigen in de praktijk en in hoeverre worden daarbij de doelstellingen gerealiseerd die de wetgever bij de instelling van het NRGD voor ogen stonden?

De probleemstelling valt uiteen in de volgende deelvragen:

- I. Wat is het beleid van de wetgever waarvan de instelling van het Nederlands Register Gerechtelijke Deskundigen deel uit maakt en welke veronderstellingen liggen aan dat beleid ten grondslag?
- II. Hoe functioneert het Nederlands Register Gerechtelijke Deskundigen in de praktijk en in hoeverre is dit functioneren in overeenstemming met de doelstellingen en verwachtingen van de wetgever?

Om een kwalitatief beeld te krijgen van de beleidstheorie en de werking van het NRGD in de praktijk zijn 60 interviews gehouden met medewerkers van het NRGD, officieren van justitie, advocaten, rechters(-commissarissen) en (geregistreerde en niet-geregistreerde) deskundigen. Daarnaast is een digitale enquête verstuurd onder alle 520 deskundigen die t/m 31 december 2013 een aanvraag tot registratie in het NRGD hebben gedaan en onder strafrechtadvocaten.

¹ Wijziging van het Wetboek van Strafvordering tot verbetering van de regeling van de positie van de deskundige in het strafproces (Wet deskundige in strafzaken) (Stb. 2009, 33).

² Handelingen I 20-01-2009, p. 18-929.

Beleidstheorie

Deelonderzoek I kan worden aangeduid als een reconstructie van de beleidstheorie, oftewel, een identificatie van het geheel van causale en andere veronderstellingen waarop een beleid rust. Het NRGD is een element in een meeromvattende beleid ten aanzien van deskundigen in het strafproces. Het is een middel voor de verwezenlijking van bepaalde doelstellingen (tussendoelen en einddoelen) die onderdeel uitmaken van dat beleid. Het totale beleid, zoals dat onder meer in de Memorie van Toelichting op de Wet deskundige in strafzaken is te vinden, is een ingewikkeld geheel van doeleinden, middelen en relaties daartussen. In dat beleid is het NRGD weer een samengesteld middel bestaande uit een aantal onderdelen (zoals een College met een staf, een registratie- en beoordelingssysteem en een register) die tezamen de beoogde doeleinden moeten realiseren.

Aan het beleid en de daarin gevatte doel-middel relaties liggen een aantal vooronderstellingen ten grondslag. Deze vooronderstellingen zijn niet altijd geëxpliciteerd. De expliciete en impliciete vooronderstellingen onder het beleid ten aanzien van deskundigen hebben echter wel gevolgen voor het succes van de voorgestelde maatregelen.

Er kunnen vijf vooronderstellingen worden onderscheiden die een rol spelen in de relatie tussen het deskundigenregister en de bevordering van de kwaliteit van de inbreng van deskundigen in de rechtspleging:

1. Na het selectieproces staan alleen deskundigen met voldoende niveau geregistreerd.
2. Als er deskundigen worden ingeschakeld in het strafproces, kan er een keuze worden gemaakt voor een geregistreerde deskundigen.
3. Als er een deskundige wordt ingeschakeld is dit zoveel mogelijk een geregistreerde deskundige.
4. Door het deskundigenregister en de inschakeling van geregistreerde deskundige wordt de kwaliteit van de inbreng van deskundigen bevorderd.
5. Door het deskundigenregister wordt de kwaliteit van de inbreng van deskundigen in het strafproces in het algemeen vergroot.

De eerste drie vooronderstellingen zien op de voorwaarden waaraan voldaan moet worden voordat het deskundigenregister op een succesvolle manier kan functioneren. De laatste twee vooronderstellingen hebben betrekking op de relatie tussen het deskundigenregister en het bevorderen van de kwaliteit van de inbreng van de deskundigen.

Het geheel van de in dit hoofdstuk beschreven doelstellingen, middelen en veronderstellingen is schematisch monddre uit in een doelboom. Het hoogst geplaatste doel in een doelboom is de zogenoemde eindformule, het ultieme doel waarnaar gestreefd wordt. Dat betreft in dit geval het 'vergroten van het vertrouwen in de rechtsstaat'. Alle onderliggende (tussen)doelen zijn op hun beurt te beschouwen als middelen om de eindformule te realiseren. Zo wordt de keten van causale en/of normatieve relaties zichtbaar gemaakt die (meestal impliciet) aan de instelling van het NRGD ten grondslag hebben gelegen.

De doelboom is een *partiële* doelboom: het beleid op strafrechtelijk terrein met als einddoel "vergroten van vertrouwen in de rechtsstaat" omvat een groot aantal maatregelen en middelen naast de instelling van het Nederlands register van gerechtelijke deskundigen. De partiële doelboom reconstrueert slechts dat deel van het beleid waarin het NRGD het centrale middel is. De onderhavige evaluatie betreft immers uitsluitend het functioneren van het NRGD.

Organisatie en procedures

Het NRGD wordt bestuurd door het onafhankelijke College gerechtelijk deskundigen. Het College stelt de normen vast waaraan deskundigen worden getoetst en beslist over de registratie in individuele gevallen. Het NRGD maakt vervolgens de gegevens van geregistreerde deskundigen openbaar. Daarnaast beheert het College het register en beslist over toelating en doorhaling van inschrijving van personen.

Het College heeft per deskundigheidsgebied twee soorten commissies ingesteld, te weten een normstellingsadviescommissie (NAC) en een toetsingsadviescommissie (TAC). Daarnaast is er een bezwaaradviescommissie (BAC) in het leven geroepen die het College adviseert over de afhandeling van ingediende bezwaarschriften op beschikkingen van het College.

De toetsingsprocedure is voor elk deskundigheidsgebied in grote lijnen hetzelfde. De aanvragende deskundige vult een aanvraagformulier in en dient dat formulier, samen met ondersteunende documentatie, in bij de NRGD. Welke documenten precies toegevoegd dienen te worden hangt af van het deskundigheidsgebied en het type aanvrager. Uit de bijvoegde documenten moet blijken dat de deskundige voldoet aan de specifieke registratie-eisen voor een bepaald deskundigheidsgebied. Een deel van de benodigde documenten heeft betrekking op het vereiste opleidingsniveau, zoals diploma's, bewijs van inschrijving voor bepaalde registers, gevolgde bijscholingscursussen, bijgewoonde intervisie-bijeenkomsten en andere manieren van deskundigheidsbevordering. De deskundige moet bij zijn aanvraag een aantal van de rapporten die hij op de overzichtslijst heeft vermeld meesturen. Op de aanvraag kan het College beslissen tot registratie, registratie voor beperkte duur of geen registratie.

Registraties

In december 2010 zijn de eerste geregistreerde deskundigen op de NRGD-website zichtbaar gemaakt. In de periode 2010-2013 zijn de volgende expertisegebieden genormeerd en hebben toetsingen en registraties plaatsgevonden:

- strafrecht volwassenen – psychiatrie
- strafrecht volwassenen – psychologie
- strafrecht jeugdigen – psychiatrie
- strafrecht jeugdigen – psychologie/orthopedagogiek
- forensische toxicologie
- verdovende middelen – analyse en interpretatie
- forensisch wapen- en munitieonderzoek
- toetsing aan de Wet Wapens en Munitie
- handschriftonderzoek
- DNA-analyse en –interpretatie op bronniveau

De eerste vier deskundigheidsgebieden zijn te categoriseren onder de verzamelnaam FPPO (forensische psychiatrie, psychologie en orthopedagogiek). Van de afgehandelde aanvragen heeft 80% geleid tot registratie, is 13% afgewezen en 7% ingetrokken of buiten behandeling gelaten. In totaal zijn per 2013 529 deskundigen geregistreerd.

Veruit de belangrijkste reden voor deskundigen om zich te laten registreren was de overweging dat registratie noodzakelijk zou zijn om de activiteiten als gerechtelijk deskundige te kunnen voortzetten. Over de zorgvuldigheid van de registratieprocedure, de informatievoorziening, de duidelijkheid van de toetsingscriteria en het gezag en deskundigheid van de leden van de toetsingscommissies waren deskundigen in (grote) meerderheid positief. Er was overigens een duidelijk samenhang tussen de mate van tevredenheid en het gegeven of de aanvraag al dan niet was gehonoreerd. Over de gehele linie waren aanvragers ontevreden over het tijdsbeslag dat de procedure vergde

Bij de afgewezen aanvragen (13% van het totale aantal aanvragen) gaat het vooral om FPPO-deskundigen. Binnen die categorie blijken vooral deskundigen gericht op jongeren te zijn afgewezen, namelijk ongeveer 30%. De redenen voor afwijzing zijn divers, maar vooral als volgt te categoriseren:

1. De aanvrager voldoet niet aan kwantitatieve/objectieve eisen
 - Opleidingen
 - Aantallen rapporten
2. De aanvrager voldoet naar het oordeel van het College niet aan inhoudelijke/kwalitatieve eisen die aan gesteld worden aan de rapportage. De meest voorkomende tekortkoming hebben naar het oordeel van het college te maken met:

- het trekken van diagnostische conclusies
- het leggen van een relatie tussen de stoornis en het delict
- het opstellen van een risico-prognose
- advies
- behandeling

Evaluatie

Eerder benoemden we vijf centrale vooronderstellingen over het functioneren van het registratie-systeem. Of deze vooronderstellingen zich in de praktijk manifesteren, wordt hieronder beschreven.

1. Na het selectieproces staan alleen deskundigen met voldoende niveau geregistreerd.

We hebben kunnen constateren dat het NRGD voldoet aan de deelvoorwaarden die de beleidstheorie noemt, zij het met enige kanttekeningen. Men is er in geslaagd om per deskundigheidsgebied selectie-eisen te formuleren aan de hand waarvan getoetst kan worden of aanvragers voldoende kennis en vaardigheden hebben. Men is er ook in geslaagd om procedures en wijzen van toetsen te ontwikkelen die een redelijke zekerheid bieden dat aanvragers met onvoldoende kwaliteiten niet worden geregistreerd terwijl aanvragers met voldoende kwaliteiten wél worden geregistreerd. Enkele kritische commentaren, genoteerd in interviews, behoeven vermelding. Enkele critici meenden dat het NRGD aanzienlijk hogere eisen zou moeten stellen dan zijn vastgelegd in de selectie-eisen. Enkele afgewezen aanvragers vonden dat zij (ten onrechte) afgewezen waren, omdat zij niet tot de dominante coalitie op hun expertise-terrein behoren. Ook betwiste een enkeling de deskundigheid van de leden van de toetsingsadviescommissie. Dergelijke commentaren kunnen dienen als een waarschuwing dat het draagvlak onder deskundigen voor de aanpak van het College niet volledig is.

2. Als er deskundigen worden ingeschakeld in het strafproces, kan er een keuze worden gemaakt voor een geregistreerde deskundigen.

Vier jaar na de start van het NRGD is voor de meeste deskundigheidsgebieden steeds een geregistreerde deskundige beschikbaar indien daarnaar vraag is vanuit een strafzaak. Echter, een aantal deskundigheidsgebieden valt (nog) buiten de registratie. De leemte is wellicht klein, maar ook pregnant. Buiten de registratie gebleven zijn onder meer de bijzondere gevallen (de exoten) en alle (academische) superspecialisten. Hier doet zich een paradox voor. Enerzijds is de ontsluiting van juist deze specifieke deskundigheidsgebieden waarschijnlijk van groot belang voor de kwaliteit van het strafproces. De gebruikers die in de aanloop naar de Wds werden geïnterviewd meenden dat de registratie van deskundigheid op exotische en super-specialistische gebieden zelfs cruciaal was; een maatstaf voor het succes van het register. Anderzijds lenen juist deze heel kleine en fluctuerende groepen specifieke deskundigen en super-specialisten zich nauwelijks voor een registratie volgens de systematiek van het NRGD – en wellicht helemaal niet.

3. Als er een deskundige wordt ingeschakeld is dit zoveel mogelijk een geregistreerde deskundige.

Officieren van justitie en rechters maken heden ten dage in veruit de meeste gevallen gebruik van geregistreerde deskundigen. Men gaat ervan uit dat de adviezen van geregistreerde deskundigen goed zijn. Advocaten gebruiken het register slechts in zeer beperkte mate. Weliswaar beschouwen de gebruikers het register zelf niet als bron van informatie, maar dat wordt grotendeels gecompenseerd door de bemiddelende rol van de beide grote forensische instituten, het NFI en het NIFP. De gebruikers lijken het fenomeen van de geregistreerde deskundigen inmiddels zo vanzelfsprekend te vinden dat het risico ontstaat dat de benoemende magistraat en zelfs de zaaksrechter niet zelf nog met een kritische blik naar de deskundige en diens oordeel kijkt.

4. Door het deskundigenregister en de inschakeling van geregistreerde deskundige wordt de kwaliteit van de inbreng van deskundigen bevorderd.

Het onderzoek onder deskundigen heeft weinig ondersteuning opgeleverd voor de veronderstelling dat de kwaliteit van deskundigen en hun rapportages er als gevolg van de instelling van het NRGD op vooruit is gegaan. Naar de ervaring van de meeste deskundigen zelf heeft het registratiesysteem weinig invloed op kwaliteit van hun werk. Alleen onder de beginnende adviseurs denkt een deel daar anders over. De meeste gebruikers hebben te kennen gegeven geen verschillen te hebben ervaren. Indien ze al wel vooruitgang hebben bespeurd dan was die doorgaans vooral toe te schrijven aan de inspanningen van NFI en NIFP om de forensische advisering op een hoger plan te brengen. Dit is een indicatie dat inspanningen vooraf, aan de inputzijde, ter verbetering van de forensische deskundigheid, minstens zo belangrijk zijn als de kwaliteitsbeoordeling achteraf, aan de outputzijde, van geleverde prestaties. De registratie lijkt vooralsnog vooral als een zeef te werken die onmiskenbaar ongeschikte deskundigen uit zeeft – in de eerste vier jaar van het NRGD 20 tot 30 procent van de aanvragers. Voor een eventuele verdere verbetering van de forensische advisering lijkt meer nodig zijn dan verdere aanscherping van de beoordeling van prestaties, en wel een verbetering van de opleidingen van forensische experts en van rechters en officieren.

5. Door het deskundigenregister wordt de kwaliteit van de inbreng van deskundigen in het strafproces in het algemeen vergroot.

Het onderzoek heeft geen duidelijke aanwijzingen opgeleverd dat het NRGD-systeem de oordeelsvorming van rechters in strafzaken heeft versterkt. Anders dan verwacht is er geen kritisch debat ontstaan over het gebruik van niet-juridische expertise in de oordeelsvorming van de strafrechter. Voor zover er al een effect op de opstelling van de rechters viel te noteren was dat eerder omgekeerd: een lichte neiging onder de leden van de zittende en staande magistratuur om de deskundigheid van geregistreerde deskundigen en de kwaliteit van hun Pro Justitia-rapportages als een gegeven te beschouwen: die deskundigen hebben immers allen de toets van het NRGD doorstaan. De formulering van opdrachten en vragen voor deskundigen was al langer onderwerp van evaluatie en verbetering. Niet veel na te gaan of het werk van het NRGD daaraan een zelfstandige bijdrage heeft geleverd. In het toetsingsmodel van het NRGD heeft de door de deskundige te maken omzetting van de opdracht in een voor de deskundige uitvoerbare onderzoeksopzet een belangrijke plaats gekregen. Indirect heeft dit wellicht een verbetering van de communicatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer tot gevolg gehad.

De afgelopen vier jaar is het NRGD een centrale plaats geworden voor het verzamelen en toepassen van deskundigheid op het terrein van de forensische advisering. De doorwerking ervan in de rechtspraktijk, voor zover die er is, moet echter meer gezocht worden bij de deskundigen dan bij de juristen. Voor de meeste rechters, officieren en advocaten is de oordeelsvorming van het NRGD en alle deskundigheid die daartoe is verzameld een afstandelijke aangelegenheid gebleven.

Conclusie

Het NRGD is er in de afgelopen vier jaar in geslaagd om een systeem te ontwikkelen en toe te passen waarmee alleen forensische deskundigen zijn geregistreerd die aan een bepaald minimum niveau voldoen. Dat heeft geresulteerd in 529 registraties. Praktisch gezien heeft het register vooral een zeefwerking gehad: deskundigen die als forensisch deskundige evident onder de maat functioneerden kunnen in beginsel niet meer Pro Justitia rapporteren. Het NRGD is er voorts in geslaagd om de meest voorkomende deskundigheidsgebieden onder de registratie te brengen en om daarmee ook het grootste gedeelte van de Nederlandse forensische deskundigen te registreren. Heel weinig voorkomende, heel gespecialiseerde en hoogwaardig-academische deskundigheden vallen echter niet onder de werking van het register en zullen waarschijnlijk ook nooit onder die werking gebracht kunnen worden. Inmiddels is het stadium bereikt waarin in de rechtspraktijk doorgaans alleen geregistreerde deskundigen worden ingeschakeld – mits voorhanden.

Deze evaluatie heeft kunnen vaststellen dat het NRGD naar behoren functioneert en dat het *outputs* levert (normering, toetsing, registratie) die kwalitatief aan de maat zijn. Over de *outcomes* van het NRGD-systeem daarentegen – de generieke doorwerking in de kwaliteit van het rechterlijk oordeel – zijn geen harde uitspraken te doen. De beschikbare gegevens suggereren dat het NRGD (anders dan verwacht) geen kritisch debat heeft kunnen bewerken

over de eigen rol en verantwoordelijkheid van de rechter in relatie tot de bijdragen van deskundigen aan het strafproces.