

Over instrumenten die rechters kunnen beïnvloeden

De vraag wordt nogal eens gesteld of informatiesystemen de besluitvorming van rechters beïnvloeden. Een analyse van de rol van enkele thans beschikbare instrumenten voor de besluitvorming van de rechter laat zien dat beschouwingen over de kwaliteit en het gezag van computertoepassingen voor de ZM uitkomen bij klemmende vragen over de organisatie van de ZM.

He wanted to do this alone. He wanted to do this alone in any case. When two men worked together there had to be a base of logic. You had to share and compromise decisions.

1. Inleiding

Het citaat¹ geeft de *monologue interieur* van de ingenieur die in 1941 voor de taak staat een niet-geexplodeerde vliegtuigbom onschadelijk te maken. Het ontstekingsmechanisme bevat een nieuwtje dat enkele uren eerder aan zijn leermeester, twee medewerkers en vier cursisten het leven kostte. De ingenieur wil onder deze omstandigheden zijn onafhankelijkheid in tact houden. Hij wordt geholpen door het toeval en vindt de oplossing. Het eerste wat hij doet, is deze toevertrouwen aan het papier. Hij legt zo verantwoording af van zijn keuzes, besluiten en bevindingen ten behoeve van vakgenoten die voor dezelfde taak staan. Voor hen is die kennis van levensbelang. Voor hen geldt dan immers *niet meer* dat ze er alleen voor staan, zonder de logica van overleg en compromis. Het onschadelijk maken van bommen doe je in zekere zin samen, mede op basis van kennis en ervaring opgedaan en beschikbaar gesteld door anderen. Het onderzoek naar een nieuw ontstekingsmechanisme verricht je tegelijkertijd samen en alleen, als dat onderzoek mislukt wordt je mischien door de bom gedood (als er toch een nieuwe boobytrap was), als het lukt kun je, moet je het navertellen.

Deze bijdrage gaat over het beïnvloeden van rechters door instrumenten. Instrumenten vertegenwoordigen gestolde kennis. Net als de ingenieur hoort de rechter van zijn verrichtingen verslag te doen en behoort hij bij de uitoefening van zijn taak rekening te houden met de jurisprudentie (met de verantwoording van keuzen en besluiten van andere rechters in vergelijkbare gevallen). Net als de ingenieur uit het citaat is de rechter onafhankelijk en behoort dat te zijn. De vergelijking met de ingenieur stelt de vraag naar de betekenis van kennis voor onafhankelijke rechtspraak op scherp. We onderscheiden daarbij naar analogie twee verschillende taken die door de rechter ten aanzien van het voorliggende geval tegelijkertijd moeten worden uitgevoerd: (1) de beoordeling als standaardgeval en (2) de beoordeling als bijzonder geval.

We behandelen het vraagstuk van de beïnvloeding van rechters door instrumenten op basis van onze ervaringen in de praktijk opgedaan tijdens een onderzoeksproject naar computerondersteuning voor rechterlijke staftoemeting. We gaan hierbij niet in op de verleiding rechtstheoretische

* Werkzaam bij de Rijksuniversiteit Leiden (Recht & Informatica)

** Werkzaam bij Oracle BV voorheen werkzaam bij de Rijksuniversiteit Leiden

¹ Michael Ondaatje, 1992 *The English Patient* Vintage International Edition New York 1993 p. 191

beschouwingen te ontvouwen over vragen die kunnen worden gesteld bij het onderscheid tussen standaardgevallen en bijzondere gevallen², en evenmin over eventueel nader onderscheid dat wellicht moet worden gemaakt tussen kennis over het recht en kennis over vliegtuigbomontstekingsmechanismen³. Onze *juridische* kenbronnen zijn bovendien beperkt. Er zijn geen materiele rechtsregels over de toelaatbaarheid van de beïnvloeding van rechters door instrumenten. Wel zijn er beschouwingen over beginselen van rechtspraak over beginselen van informatisering⁴, over instrumentaliteit en rechtsbescherming⁵, over in beginselen uitgedrukte vereisten van de rechtsstaat.

Wat we wel doen is het volgende. Eerst geven we een overzicht en karakterisering van bestaande computertoepassingen. Daarbij behandelen we de belangrijkste vragen voor de onafhankelijke rechterlijke besluitvorming over een voorliggend geval als standaardgeval en als bijzonder geval. Aan dit overzicht worden enkele conclusies verbonden.

2. Computertoepassingen die rechters kunnen beïnvloeden

Het instrumentarium waarop onze aandacht zich richt zijn computertoepassingen. Daarvan onderscheiden we verschillende typen: full-text retrieval systemen, databanken, beleidsadviessystemen, databanken voor beleidsvorming.

Full-text retrieval maakt het mogelijk grote hoeveelheden tekst te doorzoeken op eigen trefwoorden

FULL-TEXT RETRIEVAL

Gedacht wordt daarbij allereerst aan instrumenten waarmee de relevante wetten en/of jurisprudentie kunnen worden gezocht⁶ (Justex, Datalex, EDS-jurisprudentie, EDS-wetten, EDS-landendocumentatie⁷). Over het algemeen gaat het om elektronische uitgaven die aanvankelijk als bijproduct van het publiceren op papieren dragers tot stand kwamen maar na verloop van tijd extra mogelijkheden bleken te bieden. Full-text retrieval maakt het mogelijk grote hoeveelheden tekst te doorzoeken op eigen trefwoorden. Bovendien zijn vaak extra ingangen aanwezig door de aangeboden informatie in te delen in vaste rubrieken of te voorzien van elektronische doorverwijzingen. Deze instrumenten zijn inmiddels meer dan twintig jaar in het Nederlandse rechtsbedrijf ingeburgerd. Ze beïnvloeden de rechter zonder de geringste twijfel, door te informeren maar daartegen is door niemand ooit een bezwaar geopperd. Het onderscheid standaardgeval/bijzonder geval speelt een rol, omdat dit type instrument kan helpen bij het beoordelen van het voorliggende geval in deze categorieën.

Wel zijn bijkomende, organisatorische vragen van belang. Wie beslist welke uitspraken wel, en welke niet worden opgenomen? Hoe wordt vastgesteld dat de opgenomen rechterlijke uitspraken in werkelijkheid ook rechterlijke uitspraken zijn? Hoe wordt ervoor gezorgd dat er niet met de inhoud wordt geknoeid? Hoe wordt de inhoud up-to-date gehouden? Hoe wordt omgegaan met een eventueel recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de in

de uitspraken genoemde partijen? Wie hebben allemaal toegang tot genoemde wetten- en jurisprudentieverzamelingen en tegen welke kosten? Het gebruik van instrumenten stelt organisatorische eisen en kan, *langs die weg*, rechters beïnvloeden.

In de rechtspraktijk kunnen deze bijkomende, organisatorische vragen bijvoorbeeld worden toegelicht aan de hand van een ondersteunend informatiesysteem als EDS-landendocumentatie. Hierin wordt relevante informatie over het land van herkomst opgenomen voor de besluitvorming over de status als vluchteling. De techniek is zeer vergelijkbaar met die van de bovengenoemde wetten- en jurisprudentiesystemen, maar de informatie is van een andere soort en wordt op een andere wijze gebruikt. Naast de eerdergenoemde organisatorische vragen doen zich vragen van *rechtsbescherming* voor EDS-landendocumentatie wordt gebruikt door zowel de rechter als de minister bij de besluitvorming. De minister is verantwoordelijk voor de inhoud en de actualiteit van de landendocumentatie. Daarbij spelen ambtsberichten van de collega van Buitenlandse Zaken een belangrijke rol. Als we afgaan op de wijze waarop in 1997 door de staatssecretaris moest worden geantwoord op kamervragen naar de frequentie en kwaliteit van soortgelijke ambtsberichten over de behandeling van asielaanvragers die waren teruggezonden naar het land van herkomst, zijn deze en dergelijke vragen naar organisatorische beïnvloeding thans van groter belang dan de vraag van beïnvloeding door de techniek. Met andere woorden: afhankelijk van het soort informatie en de betekenis ervan bij de rechterlijke besluitvorming is de *technische* betekenis van het instrument ondergeschikt. Bij full-text retrieval systemen gaat het niet meer om de techniek, maar om de wijze waarop de informatie organisatorisch wordt beheerd. Naarmate deze informatie eenzijdiger onder verantwoordelijkheid van een als partij optredende minister wordt beheerd (dingen vragen van *rechtsbescherming* naar de voorgrond). Deze samenhang doet denken aan de relatie tussen de banken en hun cliënten bij een verschil van mening over een transactie: de bankadministratie geldt dan als bewijs. Maar dat kan alleen, wanneer die administratie voldoet aan kwaliteitscriteria die deze doorbreking van het evenwicht kunnen rechtvaardigen. Eerdergenoemde aspecten van rechtsbescherming bij EDS-landendocumentatie (en dergelijke systemen) rechtvaardigen dan ook het stellen van hoge eisen aan organisatie en kwaliteit⁸. Dit speelt te meer omdat de correcte beoordeling van het voorliggende geval als standaardgeval of als bijzonder geval afhankelijk is van de actuele en betrouwbare beoordeling van de politieke situatie van het moment in het land van herkomst. Anders dan bij de staaftoemeting (maar daarover later) is het bij EDS-landendocumentatie goed te verdedigen om de organisatorische verantwoordelijkheid bij het bestuur te laten rusten. Het bestuur beschikt uiteindelijk over de contacten en de be-

2. We doelen hierbij bijvoorbeeld op de discussies over het onderscheiden van de toepassing van *rules en principles* (R. Dworkin 1977 *Taking rights seriously* Duckworth London 1978) en van *clear en hard cases* (R. Dworkin 1986 *Laws for people* Belknap Press, Cambridge Mass.).
3. Zie evenwel voor een relevant uitspraak zetting John R. S. v. *The construction of social reality* Free Press, New York.
4. H. Frankel 1997 *Juridisch theoretische achtergronden*. In: H. Frankel, H.W.K. Kaspers en A.H. de Wild 1997 *Recht en*

Computer. Deventer.

5. R. Foque en A.C. t Hart 1990 *Instrumentaliteit en rechtsbescherming*. Grondslagen van een strafrechtelijke uitspraakdiscussie. Arnhem/Antwerpen.

6. Brenninkmeijer 1996. Recht op de elektronische snelweg. *NJB* nr. 41 p. 1696. 1698 geeft hierover in verband met het Internet een beschouwing.

7. De EDS systemen zijn van de Immigratie en Naturalisatiedienst IND.

8. Hiervoor formuleerde Frankel (t a p.) zijn algemene beginselen van behoorlijk informatiegebruik.

voegdheden (onder meer met de minister van Buitenlandse Zaken)

DATABANKEN

In het kader van de openbaarheid en van de verantwoording van de uitoefening van bevoegdheid zijn verschillende databanken waarin het werk van rechters wordt geregistreerd relevant. Rechterlijke besluitvorming wordt geadministreerd – deels in COMPAS, deels in andere geautomatiseerde systemen als Rapsody of hoe ze nu inmiddels worden genoemd. In 1992 schreef Berghuis nog een spraakmakend artikel in *Trema*⁹ waarin hij op basis van deze gegevens voorrekende dat er aanzienlijke verschillen bestaan in straftoemeting per rechtbank. Wij hebben ook van deze gegevens gebruik kunnen maken en kunnen vaststellen dat met deze gegevens talloze meer en minder opwindende uitspraken over beleid van de ZM kunnen worden gedaan. In de praktijk hebben we twee verschillende keren toegang gekregen tot dat materiaal, in 1994 en in 1997, beide keren via het departement van Justitie – de eerste keer na bemiddeling door het stafbureau van het OM. We hebben ons afgevraagd wie de zeggenschap heeft over die gegevens en desgevraagd steeds andere antwoorden gekregen. Ooit werd gezegd dat het de vergadering van rechtbankpresidenten zou zijn, die we toestemming zouden moeten vragen om het onderzoek van Berghuis anno 1998 nog eens over te doen. Ons punt is echter dit: Met behulp van genoemde administratieve databanken kunnen maatschappelijk opwindende uitspraken over werkwijzen van rechters worden gedaan. Geheimhouden van die informatie is onbegonnen werk, en vanuit verantwoordingsgezichtspunt ook onwenselijk. Maar de ZM zou natuurlijk dat materiaal moeten analyseren en evalueren – *alvorens* het ter beschikking komt van de samenleving. Hier treedt de afhankelijke positie van de ZM op het gebied van Onderzoek en Ontwikkeling aan het licht. Waarom het hier gaat is bijvoorbeeld de vraag waar een willekeurig nieuw ZM-project zou moeten worden ondergebracht voor beoordeling, financiering en consolidering. In 1992 was een ding glashelder: niet bij de ZM. Maar elke succesvolle organisatie waarvan de kernactiviteiten bestaan uit, en de positie berust op het adequaat verwerken van maatschappelijke en juridische kennis reserveert een aanzienlijk bedrag van zijn begroting voor Onderzoek & Ontwikkeling. Die organisaties weten dat hun positie daarvan afhangt. Daarover beslissen zij dan ook zelf. En vooralsnog lijkt die beslissing voor de ZM niet bij de ZM zelf te liggen. Wederom luidt de conclusie dat niet de techniek (of het instrument) invloed heeft op de rechterlijke besluitvorming, maar de organisatie van bevoegdheden eromheen.

BEI FIDSAADVIESSYSTEMEN

Na de bespreking van full-text systemen en van databanken wordt een nieuw element toegevoegd door informatiesystemen als Aliment, dat alimentatie-hoogten voorrekenet bij echtscheidingsprocedures op basis van casusgerelateerde informatie en de binnen de ZM aanvaarde alimentatierichtlijnen. De voorliggende problematiek betreft vooral een rekenkundige om de fiscale effecten door te rekenen is aanmerkelijke rekenkracht vereist. Om aan die behoefte te kunnen voldoen zijn al heel vroeg (1985) computerprogramma's ontwikkeld. Deze programma's hebben direct invloed op de besluitvorming van de rechter – hij gaat het niet narekenen. De rechter vertrouwt op deze programma's in hun weergave van de correcte toepassing van de alimentatierichtlijnen. Ook in dit opzicht is de techniek niet bepalend, maar gaat het om de organisatie en de afspraken. Over de bepaling van alimentatie is als eerste een be-

leid passend geoordeeld, door en binnen de ZM. De programmatuur vervult hierbij de rol van neutraal instrument dat vorm geeft aan het door de ZM bepaalde beleid. En in de praktijk worden de voorstellen van deze systemen steeds getoetst (en desgewenst aangepast) door de rechter. Deze acht zich – op grond van zijn onafhankelijkheid – immers niet *gebonden* aan het aldus vastgestelde beleid. En terecht, zolang het advies van de Commissie-Leemhuis niet is opgevolgd op een zodanige wijze dat aan de Raad voor de Rechtspraak bindende beleidsvormende bevoegdheid is toegemeten¹⁰. Met de behandeling van Aliment wordt de aandacht gericht op een informatie-instrument dat in zoverre iets nieuws biedt, dat het vorm geeft aan een bepaald beleid. Wanneer het gaat om het beleid van de ZM, dan kan de verantwoordelijkheid *voor dat beleid* alleen gedragen worden door de ZM. Doordat het beleid wordt onderhouden en aangepast binnen de kring van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak wordt in zekere zin¹¹ aan dat vereiste voldaan. Doordat deze aanpassingen steeds worden gepubliceerd *kunnen* relevante informatie-systemen ter uitvoering worden ontwikkeld op de vrije markt.

Tot de categorie van beleidsadviesystemen behoort ook het recente BOS/Polaris, dat ondersteuning moet gaan verlenen aan officieren van Justitie bij het formuleren van eisen in individuele strafzaken. Voor het OM ligt de bevoegdheid om een strafvorderingsbeleid (dat wil zeggen algemene aanwijzingen waaraan de individuele strafvoering door officieren van Justitie dient te voldoen) vast te stellen uiteindelijk bij de minister van Justitie, en in eerste instantie bij het college van Procureurs-Generaal. Interessant is de vraag naar de invloed van dit systeem als het operationeel zou zijn¹² op rechterlijke besluitvorming. Door de projectgroep Polaris wordt er naar gestreefd dat alle officieren van Justitie vanaf medio 1998 gelijke straffen eisen voor ongeveer tachtig procent van de strafbare feiten inclusief verkeersdelicten. De verwerking van 35 richtlijnen zal door een computer (BOS) worden overgenomen. De doelstelling van dit systeem is tweeledig: (1) het toe-

Het rechtszekerheidsargument wordt mogelijk een argument voor de ZM om het strafvorderingsbeleid van de minister in standaardgevallen te volgen

passen van de OM-richtlijnen door de beoordelaars eenvoudiger en tevens minder vrijblijvend maken en (2) een mogelijkheid creëren om achteraf na te gaan in welke mate en waarom van de richtlijnen wordt afgeweken. Het systeem wordt zo een belangrijk middel voor het college van Procureurs-Generaal, om eenheid van strafeisen binnen het OM te bevorderen. Er hebben inmiddels experimenten plaatsgevonden op de parketten van Amsterdam en Leeuwarden. De resultaten waren bemoedigend. Door de lokale richtlijnen in BOS op te nemen steeg de mate waarin aan die richtlijnen gevolg werd gegeven met dertig procent (Opportuun, 1997). Het BOS-systeem is geen databank, maar een informatiesysteem dat op basis van een puntenstelsel (als geformuleerd in de Polaris-richtlijnen) een afdoeningsvoorstel berekent. De zaken die aan BOS worden voorgelegd worden wel geregistreerd, niet met het doel deze weer beschikbaar te stellen aan officieren van

Justitie, maar om vast te kunnen stellen in welk percentage en met welke argumentatie van het berekende afdoeningsvoorstel wordt afgeweken

Het is duidelijk dat BOS een beleidsadvies geeft. Dit advies komt tot stand onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Het is heel goed mogelijk dat dit systeem direct invloed heeft op het formuleren van de eis door officieren van Justitie in individuele gevallen. Als we dat aannemen, dan is het evenzeer denkbaar dat van die eis een directe invloed uitgaat op de staftoemingsbeslissing van de rechter. Alsdan gaat er een in het licht van rechterlijke onafhankelijkheid discutabele invloed uit van een beleidsadviesstelsel van het OM op de besluitvorming van de rechter. Het rechtszekerheidsargument wordt dan mogelijk een argument voor de ZM om het strafvoorderingsbeleid van de minister in standaardgevallen te volgen.

Maar bij reflectie gaat het opnieuw niet om het instrument, maar om de organisatie van beleid. Minister en het college van P-G's kunnen (althans in theorie) heel goed een beleid formuleren zonder gebruik te maken van een instrument en officieren van Justitie zouden zich daaraan (althans in theorie) heel goed kunnen houden. De betekenis daarvan voor de besluitvorming van de rechter is niet gebonden aan het instrument, maar aan de perceptie van de ZM over de betekenis van een onafhankelijke, eigen staftoemingsbevoegdheid in relatie tot het vermogen van het OM om een beleid te formuleren en uit te voeren. Voor relatieve buitenstaanders lijkt hiermee het pleit beslecht. Als er één ding is dat bij de voorbereiding van een databank voor staftoemeting steeds op de achtergrond speelt, is het de onafhankelijkheid van de rechterlijke besluitvorming over staftoemeting. Dat hebben we gedurende vier jaren aan den lijve ondervonden. Toch hebben we, toen het instrument IvS af was en we het lieten zien en/of bespraken¹³, gemeikt dat de eerste vraag die ons werd gesteld was *of er wel een eigen systeem voor de ZM nodig is naast dat voor het OM*. We zijn er altijd vanuit gegaan dat de ZM een eigen verantwoordelijkheid heeft, ook tegenover het OM. De ZM heeft immers mede de functie de rechtspositie van de burger tegenover de vervolgende overheid waar nodig te beschermen.¹⁴ Dat houdt in, dat de ZM aan geen enkel door het OM gevormd beleid uitsluitend om die reden (dat het door het OM is vastgesteld) doorslaggevend gewicht mag toekennen. De staatsrechtelijke verhoudingen zijn zo, dat de ZM onafhankelijk is en verantwoordelijk voor de staftoemeting. Dat betekent, dat een door het OM geformuleerd strafvoorderingsbeleid zou moeten wijken voor consistente individuele staftoemingsuitspraken van de ZM en niet omgekeerd dat individuele staftoemingsuitspraken van de ZM consistent (moeten) worden aangepast aan door het OM geformuleerd strafvoorderingsbeleid. Het is niet alleen gewenst dat de ZM zijn eigen, onafhankelijke staftoemingsverantwoordelijkheid heeft en neemt, maar ook dat de ZM deze blijft nemen wanneer de OM een consistent beleid zou gaan voeren.

DATABANKEN VOOR BELEIDSVORMING

Het is niet eenvoudig voor de ZM om het OM in kennis te stellen van het eigen staftoemingsbeleid. Het is immers vrijwel zeker dat zo'n beleid nog niet bestaat. En evenmin helpen het veelvuldig gebruik van het verkorte vonnis en het spaarzaam motiveren om die lacune op te heffen. In 1992 heeft Berghuis laten zien dat er aanzienlijke verschillen zijn in staftoemeting bij vergelijkbare gevallen door de ZM heen. Vanaf 1995 worden coördinerende vergaderingen over dit onderwerp georganiseerd binnen de ZM, en daar

worden afspraken gemaakt over bandbreedtes. In 1993 is een project begonnen waarbij een databank werd ontwikkeld ter ondersteuning van (aanzetten tot) beleidsvorming over staftoemeting door en voor de ZM.¹⁵ Met dit project (IvS – een onderneming van de Rijksuniversiteit Leiden, in samenwerking met de werkgroep criteria voor staftoemeting van de NVvR) is een onderzoek gestart naar een databank voor beleidsvorming bij staftoemeting door de ZM. Als uitgangspunt diende de stelling dat geconstateerde verschillen in staftoemeting met name voortkomen uit de gebiekkige communicatie over staftoemingsvraagstukken tussen rechters onderling. Hierdoor is de benodigde gemeenschappelijke staftoemingskennis (vakkennis) niet tot wasdom gekomen. Het doel van het IvS-project is dan ook het met behulp van informatietechnologie inzichtelijk maken van de bestaande staftoemingspraktijk voor een rechter die in een individueel geval beslist. Inzicht is noodzakelijk om discussie over staftoemingsvraagstukken mogelijk te maken. Pas daarna kunnen desgewenst landelijke afspraken worden gemaakt. Centraal in de IvS-aanpak is de nadruk die wordt gelegd op staftoemingsredenen. Uit onderzoek is gebleken dat rechters bij de beoordeling van een individueel geval niet alleen behoefte hebben aan inzicht in straffen die in soortgelijke gevallen al eerder zijn opgelegd, maar met name ook in de argumenten die aan die straffen ten grondslag hebben gelegen. Het uitgangspunt is daardoor niet alleen de ondersteuning van staftoemeting als statistisch/beschrijvende, maar als redengevend/normatieve taak. Het gaat niet alleen om welke straf een andere rechter heeft opgelegd in een vergelijkbaar geval, maar het gaat vooral om het waarom, de argumenten achter die straf. Er is in dit verband een instrument ontwikkeld dat de informatie-uitwisseling, in de meest brede zin van het woord, tussen rechters ondersteunt en vooral ook stimuleert. De ondersteuning van discussie tussen strafrechters is universeel en niet-stuierend. Dat wil zeggen dat elke strafrechter zijn eigen redengevende formulering kan aanbieden – en als hij dat doet, dat deze dan beschikbaar komt voor andere rechters. In dit project is gekozen voor de complexere delictsvormen omdat gebleken is dat rechters juist hier grote behoefte hebben aan ondersteuning en inzicht in de wijze waarop deze delicten landelijk worden afgedaan. Wij zijn van mening dat voor de eenvoudige, veelvoorkomende delicten afstemming ook via landelijk overleg kan worden bereikt, omdat het aantal beoordelingsfactoren bij die delicten overzichtelijker is. Dit project is eind 1997 afgerond en de eindrapportage is in januari 1998 aan de minister van Justitie overhandigd.¹⁶

IvS is een databank. Aangezien het systeem op zoek gaat naar de meest vergelijkbare gevallen, is het niet direct

9 A.C. Berghuis 1992. De harde en de zachte hand – een statistische analyse van verschillen in strafbeleid. *Tema* 3 p. 84-93.

10. Binnenkommer 1998. Rechtspraak bij de tijd. *NJB* 9 p. 389-395.

11. Binnenkommer 1995. De magistrat in het strafrecht. *NJB* 6 p. 211.

12. En mogelijk is dit spoedig wel hebben in het begin van dit jaar een introductie bijeenkomst in het ressort Leeuwarden bijgewoond.

13. Op 5 januari 1998 met de bestuursraad van het ministerie van Justitie en op 23 april 1998 op een besloten conferentie met leden van de rechterlijke macht en vertegenwoordigers van de wetenschap.

14. Binnenkommer 1993. Democratische rechtspraak en democratische wetgeving. *NJB* 39 p. 1387-1395. behandelt deze

taak van de ZM in relatie tot het democratische gehalte van wetgeving.

15. Zie ook Binnenkommer 1994. *Wegen voor behoorlijke staftoemeting*. Justitiele verkenningen 2 p. 46-69. Overigens is in 1997 een initiatief voor een staftoemingsdatabank begonnen bij het Noordelijk resor (Nostri). Binnenkort verschijnt da over en over BOS en IvS een vergelijkende beschouwing in Justitiele Verkenningen.

16. Oskamp 1997. *Computerondersteuning bij staftoemeting: de ontwikkeling van een databank*. Eindrapport aan MvJ Leiden, inmiddels zelfstandig uitgegeven bij Gouda Quint Drukkerij 1998 en A.H.J. Schmidt 1997. *Notities over staftoemeting en een databank*. Eindrapport aan MvJ Leiden.

noodzakelijk om alle strafzaken te registreren. De casus-invoer kan zich bijvoorbeeld beperken tot de complexere gevallen waarin zich nieuwe inzichten ten aanzien van de strafoplegging voordoen. In deze benadering is het zinvol om een gedetailleerde casusbeschrijving op te nemen. Daarom registreert het IvS-systeem niet alleen objectieve straftoemingscriteria (waaronder de eis), maar ook subjectieve straftoemingscriteria. In de databank is nadrukkelijk ruimte gereserveerd voor straftoemingsargumenten en de strafmotivering.

Om na deze beschrijving van een actuele databank voor beleidsvorming terug te komen op de vraag naar de betekenis van een *eigen* instrument voor beleidsvorming bij de ZM, naast een goed werkend systeem voor het OM, moet worden toegegeven dat die vraag moeilijk te beantwoorden is tenminste wanneer het zo zou zijn, dat

- er een expliciet geformuleerd straftoemingsbeleid van de ZM zou bestaan – *en*
- er een organisatorische samenhang binnen de ZM zou bestaan die nieuw beleid met gezag kan formuleren – *en*
- er bij het OM een organisatie zou zijn die dergelijke beleidswijzigingen onmiddellijk en ongeclausuleerd in het systeem van het OM zou opnemen

Maar aan deze voorwaarden is niet voldaan en kan ook in redelijkheid door het OM niet worden voldaan. Er zit niets anders op dan dat de ZM zijn eigen verantwoordelijkheid in dezen neemt. Opnieuw gaat het om organisatie en bevoegdheden niet om het instrument – al moet worden gezegd dat een instrument als IvS, een archiverend en ondersteunend, flexibel instrument de gedachtenwisseling die nodig is voor gemeenschappelijke beleidsvorming kan ondersteunen.

3. Nabeschuiving

Het motief om de vraag te stellen naar de mogelijke invloed van instrumenten op rechterlijke besluitvorming ligt ons inziens verankerd in de steeds sterker wordende cultuur van bezuinigen. Het gaat – althans hier en nu – bij de invloed van computertoepassingen niet om de vraag of de een of andere al dan niet geheimzinnige, machinale intelligentie betere beslissingen zou kunnen nemen dan de rechter.¹⁷ Het gaat ook niet om modieuze mistificaties in termen als een digitale trias politica, een virtuele staat.¹⁸ Het gaat over geld en macht. Het is goedkoper als de ZM en het OM van hetzelfde systeem gebruik maken. Het betekent bevestiging van macht als het OM niet in zijn beleidsbepalende bewegingen wordt belemmerd door eigenzinnige uitspraken van de ZM.

De zoektocht naar de betekenis van instrumenten bij de rechterlijke kwalificatie van voorliggende gevallen als standaardgeval of als bijzonder geval leidde er steeds toe dat aan het instrument een neutrale rol kan worden toegekend, wanneer daartoe de organisatie wordt (of blijft) ingericht. Toch is het niet steeds vanzelfsprekend dat aan de organisatorische aspecten voldoende aandacht wordt besteed bij de ZM. Stel dat er voor aanmerkelijke kwaliteitswinst bij de strafrechtpleging een extra kwartier per meervoudige kamerzaak in raadkamer nodig zou zijn. We ontleen dit gedachtenexperiment aan een weerkerende ervaring in de tijd dat we IvS op verschillende rechtbanken en gerechtshoven lieten zien aan de hand van de behandeling van enkele hypothetische strafzaken. Er kwamen steevast twee dingen aan de orde. Ten eerste, dat het gebruik van IvS werkt als een checklist met behulp waarvan het overleg in vergelijking met de traditionele gang van zaken aan inhoud wint. De uitdrukkelijke bespreking van feiten en factoren

verhoogt de kwaliteit van het raadkameroverleg. En dat is mooi. Maar ten tweede, en daartegenover, komt dan steevast de zorg om de kosten. En als ter sprake werd gebracht dat er per geval misschien wel vijftien minuten zouden moeten worden besteed aan het raadplegen van de databank en het bespreken van de bevindingen, dan verloor een ieder zichtbaar de moed. We hebben het als een verassing ervaren dat bij de ZM in feite een zo grote drempel bestaat ten aanzien van de verwerving en motivering van extra middelen ten behoeve van de kwaliteitsverhoging van het eigen werk. Wie moet daarvoor de verantwoording nemen? Wie neemt die verantwoording? En moet dat over de gehele ZM worden geharmoniseerd? Ook hier lopen we op tegen onderwerpen die door de Commissie-Leemhuis werden behandeld. In het voorliggende geval zelfs heel elegant, door voor te stellen de relevante onderdelen van het departement onder te brengen bij de Raad voor de Rechtspraak.

Ons is opgevallen dat tegen het ontwikkelen van organisatiekracht en beleid bij de ZM het argument van de rechterlijke onafhankelijkheid heel vaak wordt aangevoerd. Wij denken dat de analyse van de invloed van instrumenten op rechterlijke besluiten tot een eigenaardige conclusie leidt: het ontbreken van zeggenschap over de instrumentatie (een direct gevolg van onafhankelijkheid) kan leiden tot een sterke mate van *de facto* afhankelijkheid. Wij zijn van oordeel dat *de rechterlijke onafhankelijkheid* van het grootste belang is voor de identificatie en beoordeling van bijzondere gevallen. We menen evenwel evenveel dat *rechterlijk beleid* van het grootste belang is voor de identificatie van standaardgevallen en, daarmee voor de rechterlijke onafhankelijkheid. Terugkerend naar de vergelijking met de ingenieur uit de inleiding stellen we (als voor goede rechterlijke besluitvorming in elk individueel geval moet worden vastgesteld of het om een bijzonder geval gaat of om een standaardgeval) dat het daarvoor nodig is zowel onafhankelijk te zijn als een beleid te volgen. Het *gevaarlijke* instrument is het beleidsadviesstelsel van het OM waarvan de ZM klakkeloos gebruik maakt. Anders gezegd: de ZM moet zijn eigen instrumentatie organiseren.

Met Brenninkmeijer¹⁹ zijn we van oordeel dat de daartoe benodigde reorganisatie bij de ZM misschien in zich begeit en tijd zal vragen. We denken dat juist onderzoeksprojecten naar instrumenten op gebieden waar de ZM doende is beleid te formuleren een goede proeftuin zijn om met verschillende organisatievormen en verantwoordingsverhoudingen ervaring op te doen en te experimenteren. Bij het inrichten van die instrumenten is er immers aandacht voor beleidsvorming, dat wil zeggen voor het steeds weer, van geval tot geval ophelderen van het spanningsveld tussen de evaluatie van het voorliggend geval als standaardgeval en de evaluatie van datzelfde geval als bijzonder, of als uitzondering. Een instrument kan een beleid weergeven, niet wijzigen. Een duurzaam instrument moet ook beleidswijzigingen kunnen opnemen die door de ZM worden geformuleerd.

Deze bijdrage begon met het beïnvloeden van rechters door instrumenten. Hij kwam terecht bij het beïnvloeden van instrumentatie door rechters.

17 H.J. van den Hout, 1991 *Kunnen computers rechtspreken?* Arnhem p. 33.

18 Paul Fisser, 1996 *De virtuele staat: politiek bestuur, technologie en postmoderne verhalen*. Schoonhoven.

19 Brenninkmeijer, 1998 *11 p.* p. 394-395.