



Universiteit
Leiden

The Netherlands

IT-toepassingen in de juridische praktijk

Voermans, W.J.M.; Kralingen, R.W. van; Matthijssen, L.J.;
Oskamp A., Lodder A.R.

Citation

Voermans, W. J. M., Kralingen, R. W. van, & Matthijssen, L. J. (2002). IT-toepassingen in de juridische praktijk. In L. A. R. Oskamp A. (Ed.), *Informatietechnologie voor juristen* (pp. 19-43). Deventer: Kluwer. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3680>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3680>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

HOOFDSTUK 3

INFORMATIE- EN COMMUNICATIE- TECHNOLOGIE IN DE JURIDISCHE PRAKTIJK

W. VOERMANS
R.W. VAN KRALINGEN

1 Inleiding

De ontwikkelingen in de informatie- maar vooral ook de communicatietechnologie hebben latent en manifest grote betekenis voor het ondersteunen van juridische taken en functies. Bij juridisch werk en juridische functies draait alles om informatie. Juristen hebben informatie nodig over rechtspraak, wetgeving en juridische literatuur om hun werk te kunnen doen. We kunnen stellen dat de kwaliteit van juridisch werk diepgaand wordt beïnvloed door de omvang, mate en kwaliteit van de informatie waarover juristen kunnen beschikken. Verder zijn juristen zelf belangrijke producenten van informatie: juridisch werk resulteert immers veelal in adviezen, uitspraken, commentaren, ontwerpen voor wettelijke regelingen die zelf wederom juridische informatie vormen.

Het juridisch domein vormt door deze eigenschappen een ideaal domein voor praktische toepassingen van informatietechnologie, dat wil zeggen de technologie die de verzameling, opslag, verwerking en verspreiding van gegevens door middel van geautomatiseerde systemen mogelijk maakt,¹ en de telecommunicatietechnologie, dat wil zeggen de technologie die met behulp van geautomatiseerde systemen het proces van informatie-uitwisseling door middel van berichtenverkeer tussen verschillende locaties ondersteunt. Veel sneller en efficiënter dan mogelijk voor mensen, kunnen met behulp van ICT (informatie- en communicatietechnologie) gegevens en informatie worden vergaard, opgeslagen, verwerkt en gedistribueerd. Die eigenschappen hebben er de laatste 15 jaar voor gezorgd dat er een ware

¹ Zie voor deze definitie onder meer H. Franken, 'Juridisch theoretische achtergronden', in: H. Franken, H.W.K. Kaspersen & A.H. de Wild (red.), *Recht en computer*, Deventer: Kluwer 1992, p. 19 e.v.

vloed van ICT-toepassingen is ontstaan die bedoeld zijn om juridisch werk en juridische taken te ondersteunen.

Het zou ondoenlijk zijn al die toepassingen hier te bespreken. We zullen ons enkele beperkingen op moeten leggen. In dit hoofdstuk komen daarom alleen toepassingen ter sprake die het verder hebben geschopt dan de teken-tafel, dat wil zeggen, we bespreken in de praktijk operationele toepassingen. De bespreking zal – mede door de vaart der ontwikkelingen – trendmatig en voorbeeldgewijs geschieden. De belangrijkste trends en toekomstverwachtingen komen kort aan de orde en een voor de ontwikkelingen illustratief voorbeeld wordt besproken. Diegenen die graag op de hoogte blijven van de meest recente stand van zaken en de actualiteiten op het terrein van juridische ICT-toepassingen verwijzen we naar het sinds 1996 verschijnende tijdschrift *Recht en Elektronische Media (R&EM, Kluwer)* dat vier keer per jaar verschijnt. Dit tijdschrift bevat besprekingen van en commentaren bij juridische ICT-toepassingen die op de markt zijn.

2 Een indeling van toepassingen

Om de bespreking van praktijktoepassingen enigszins gestructureerd te laten verlopen is een kader nodig. Er is een veelheid aan mogelijke indelingen te bedenken. Zo zou een indeling kunnen worden gemaakt aan de hand van de gebruikte technologie (bijvoorbeeld een database of een kennissysteem). Ook aan een indeling naar doelgroep kan worden gedacht (bijvoorbeeld een toepassing gericht op het notariaat of de advocatuur). Een volgende mogelijkheid is een onderscheid gebaseerd op de sector waarop een systeem is gericht zoals bijvoorbeeld de publieke of de private sector. De publieke sector is dan de sector waarbinnen overheidsstaken en -bevoegdheden – kortom openbaar gezag – worden uitgeoefend,² en binnen de private sector wordt juist geen openbaar gezag uitgeoefend. Nog een mogelijkheid is de indeling naar taak (bijvoorbeeld een toepassing met een administratieve, beleidsondersteunende of uitvoerende taak). De voor de toepassing gebruikte juridische bronnen (wetgeving, jurisprudentie, enz.) vormen eveneens een mogelijke basis voor een indeling, evenals de domeinen van het recht (belastingrecht, sociaal zekerheidsrecht, enz.). Een verdere onderverdeling kan nog worden gemaakt in de ervaring van de gebruiker van de toe-

² Zie art. 1:1 lid 1 onder b Algemene wet bestuursrecht.

passing (leek of een expert). De genoemde indelingen hebben als nadeel dat ze geen van alle afzonderlijk een adequate indeling van toepassingen mogelijk maken. Om een toepassing echt te typeren zouden steeds combinaties moeten worden gebruikt. Wij menen dan ook dat een indeling naar functie het meest voor de hand ligt. Op een hoger abstractieniveau kunnen we een vijftal functies onderscheiden: het creëren van gegevens of informatie, het modificeren van gegevens of informatie, het opslaan van gegevens of informatie, het communiceren van gegevens of informatie en het toepassen van gegevens of informatie.³ Hieronder geven we een nadere toelichting op de indeling. In de volgende paragraaf zullen we een aantal concrete toepassingen de revue laten passeren en zullen we aangeven welke functies deze systemen vervullen.

2.1 Toepassingen voor het creëren van gegevens of informatie

De bekendste toepassing voor het creëren van informatie is vanzelfsprekend de tekstverwerker. Inmiddels is de tekstverwerker tot in alle uithoeken van het professionele leven doorgedrongen. Vaak worden tekstverwerkers voorzien van additionele functies die zijn toegesneden op de specifieke taak die door de organisatie wordt uitgevoerd. Zo kunnen bijvoorbeeld standaardmodellen voor brieven en formulieren in de tekstverwerker worden opgenomen. Een meer geavanceerde functie wordt uitgevoerd door zogenaamde ‘document assembly’ systemen. Deze systemen kunnen uit verschillende basiselementen kant-en-klare documenten die aan de eisen van de gebruiker beantwoorden samenstellen.

2.2 Toepassingen voor het modificeren van gegevens of informatie

Systemen voor het modificeren van informatie vinden we op een groot aantal plaatsen. Velen van u hebben waarschijnlijk wel eens kennis gemaakt met het geautomatiseerde systeem van het Centraal Justitieel Incassobureau. Dit systeem deelt geheel automatisch een boete uit als bijvoorbeeld een snelheidsovertreding is geconstateerd. Een dergelijk systeem zet der-

³ Deze indeling is gelijk aan de indeling die L.J. Matthijssen en M.C.M. Weusten hanteerden bij de tutorial ‘The application of IT in legal practice’ tijdens het JURIX’98 congres. Ook een aantal van de gebruikte voorbeelden is afkomstig van Matthijssen en Weusten. Zie ook Hoofdstuk 2.

halve bepaalde gegevens (in dit geval gegevens over de overschrijding van de snelheid) om in een voorgeprogrammeerde reactie (de bekeuring). De procedure die hierbij wordt gevolgd is rechttoe, rechtaan: actie is reactie. Toepassingen die informatie modifieren treffen we aan bij belasting- en inkomstencaculatiesystemen, in de sociale zekerheid, enz.

2.3 Toepassingen voor het opslaan van gegevens of informatie

Systemen voor het opslaan van informatie vormen een zeer belangrijke toepassing voor de moderne jurist. De bekendste voorbeelden worden waarschijnlijk gevormd door de databanken met wet- en regelgeving en jurisprudentie die tot het standaardgereedschap van de moderne jurist behoren. Deze systemen maken het mogelijk om te zoeken in grote hoeveelheden informatie en om snel te beschikken over de resultaten van het zoekproces. Op het moment zijn de databases veelal off-line beschikbaar (CD-ROM) en wordt de opgeslagen informatie full-text aangeboden. Het zoeken gebeurt met zogenaamde ‘queries’ (zoekvragen die gebruik kunnen maken van logische operatoren). In de toekomst zullen meer en meer databases on-line (via het Internet) worden aangeboden en zullen de zoekmogelijkheden geavanceerder worden.⁴

2.4 Toepassingen voor het communiceren van gegevens of informatie

Communicatie ligt aan de basis van veel complexe (interactieve) processen. De toepassingen met de grootste verspreidingsgraad zijn de televisie, de radio, de telefoon en de fax. Electronic mail heeft inmiddels sterk aan belang gewonnen. Andere toepassingen die binnen computernetwerken kunnen worden gebruikt zijn eveneens sterk in opkomst (met name relatief nieuwe toepassingen zoals web-pagina’s, Internet-telefonie en ICQ⁵). Vanuit een juridisch oogpunt is het reeds wat langer bestaande EDI (Electronic Data Interchange: bedrijven wisselen hierbij gegevens – bijvoorbeeld bestellingen – uit via gestructureerde berichten) interessant. In de toekomst

⁴ L.J. Matthijssen, *Interfacing between Lawyers and Computers* (diss. Tilburg), Den Haag: Kluwer Law International 1999.

⁵ ICQ (spreek uit: I seek you) is een nieuwe, uitgebreide vorm van IRC (Internet Relay Chat, een toepassing om real-time met elkaar te discussiëren). Ook het verzenden van bestanden hoort tot de mogelijkheden.

zullen de verschillende toepassingen voor het communiceren of transporteren van gegevens steeds meer in elkaar gaan overlopen; er zal convergentie plaatsvinden.

2.5 Toepassingen voor het toepassen van gegevens of informatie

Met de laatste functie landen we aan bij de zogenaamde kennis- of expert-systemen. Deze systemen beogen dure of zeldzame specialistische kennis beschikbaar te maken voor een groter publiek. Kennissystemen kunnen redeneren door de in het systeem aanwezige kennis toe te passen op de door de gebruiker ingevoerde gegevens. De uitkomst van een dergelijk proces is een advies aan de persoon die het systeem raadpleegt. De achtergrond van deze systemen ligt in het onderzoek naar artificiële intelligentie. Na een periode waarin de vaak hooggespannen verwachtingen die aan deze systemen werden gesteld niet konden worden waargemaakt, zijn er de laatste jaren toch verschillende in de praktijk succesvolle systemen op de markt gekomen. Deze systemen verbeteren weliswaar de toegankelijkheid van specialistische kennis, maar zijn niet geschikt voor het grote publiek. Ze worden gebruikt door professionals die een algemene kennis van de materie hebben en die vanuit die achtergrond de systemen kunnen raadplegen.

Veel systemen zullen meer dan één functie in zich verenigen. Een bekend ‘group ware’ pakket als Lotus Notes verenigt bijvoorbeeld de functies creëren, opslaan en communiceren. Een kennissysteem zou bijvoorbeeld zowel kennis direct kunnen toepassen als toegang kunnen bieden tot een database met opgeslagen kennis.

3 Toepassingen in de praktijk

In het vervolg van dit hoofdstuk willen we voorbeelden geven van systemen die in de praktijk één of meer van de hierboven beschreven functies vervullen. Het is niet ons doel om een uitputtend overzicht te bieden van alle beschikbare toepassingen. We willen slechts een representatief overzicht geven van een aantal systemen die voor de juridische praktijk zijn ontwikkeld en daarbinnen ook worden gebruikt. In de juridische praktijk zijn systemen ontwikkeld die er primair toe dienen het functioneren van de overheid te ondersteunen en – aan de andere kant – systemen die er primair op zijn gericht burgers behulpzaam te zijn bij het gebruiken of vinden van juri-

dische informatie. Van de overheidssystemen zullen we er enkele op ieder van de klassieke terreinen van overheidsbestuur bespreken: wetgeving, bestuur en rechtspraak. Bij de bespreking van systemen die vooral de burger bij het vinden en gebruiken van juridische informatie helpen, zullen we vooral kijken naar voorbeelden die liggen op de hoofdgebieden van het recht, te weten het privaatrecht, het strafrecht, het fiscale recht en (deelgebieden van) het bestuursrecht.

4 Overheidssystemen

Een eerste groep van praktische juridische ICT-toepassingen treffen we aan in de publieke sector. De overheid heeft voor het uitvoeren van allerhande publieke, vaak juridisch genormeerde taken een grote informatiehonger. Wil de overheid besluiten zorgvuldig voorbereiden dan zal ze daarvoor over voldoende en juiste informatie moeten beschikken. Meer informatie zal overigens niet altijd direct betekenen dat daardoor ook de uit te voeren overheidstaak beter of zorgvuldiger zal worden uitgevoerd, maar zeker is dat te weinig, onjuiste, en te late informatie een negatief effect heeft op de kwaliteit van overheidstaken. Verder kent de overheid bij het uitvoeren van publieke taken allerhande andere verantwoordelijkheden die met de vergaring, opslag, verwerking en distributie van gegevens en informatie van doen hebben. Denk alleen maar eens aan de verplichting tot openbaarheid van bestuur die op de overheid rust ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur, de verplichting die bestuursorganen kennen om besluiten tijdig en behoorlijk bekend te maken op grond van de Algemene wet bestuursrecht, de verplichtingen die de overheid heeft om systematische en stelselmatige archieven bij te houden op basis van de Archiefwet, de gehoudenheid tot het officieel bekendmaken van bepaalde wettelijke regelingen op grond van de Bekendmakingswet, etc. Nagenoeg op al die terreinen is reeds sprake van de nuttige toepassing van ICT. Door gebruik van ICT-toepassingen veranderen zelfs karakter en inhoud van veel overheidstaken. Op dit laatste punt zullen we overigens in dit hoofdstuk niet ingaan.

Wel zullen we aan de hand van enkele voorbeelden bekijken welke ICT-toepassingen en welke trends er te onderscheiden zijn op de drie klassieke terreinen van overheidsfunctioneren, te weten wetgeving, bestuur en rechtspraak.

4.1 Wetgevingsondersteunende systemen

De laatste tien jaar is op verschillende wijzen onderzocht of en welke vormen van informatie- en communicatietechnologie behulpzaam zouden kunnen zijn bij het ontwerpen, vaststellen, uitvoeren, publiceren en evalueren van wetgeving. Dat heeft geleid tot allerlei inzichten, niet alleen in de toepassingsmogelijkheden voor ICT op het terrein van met name het ontwerpen en vaststellen van wetgeving (want hiertoe zullen we ons voornamelijk beperken), maar ook tot nieuwe inzichten in wetgeving en wetgevingsprocessen zelf. Meer in het algemeen is een van de interessantere bijproducten van onderzoek naar mogelijkheden om juridische taken te ondersteunen via ICT dat het nieuwe inzicht geeft in de aard van juridische taken en juridische processen. Het vakgebied waarbinnen onderzocht wordt op welke wijze het ontwerpen en vaststellen van wetgeving via ICT kan worden ondersteund – ook wel aangeduid als het vakgebied van de *legimatica*⁶ – is vrij jong, maar heeft al een bescheiden traditie opgebouwd.

We staan kort stil bij drie van de belangrijkste opbrengsten van die legimatica te weten:

- a. administratieve legimatica-toepassingen;
- b. wetgevingsdatabanken;
- c. kennisgebaseerde legimatica-toepassingen.

4.1.1 Administratieve legimatica-systemen

Een eerste groep ICT-toepassingen wordt gevormd door de *administratieve (bureau)systemen*. Door de verschillende wetgevingspartners (ministeries, Raad van State, parlement) wordt bij de uitvoering van het wetgevingswerk op ruime schaal gebruik gemaakt van ICT-toepassingen. Meestal gaat het hier om algemeen bekende software die de gebruikers in staat stellen teksten te redigeren, via spreadsheets berekeningen te maken en databases aan te leggen. Die software draait bij de wetgevingspartners meestal in netwerken, die op hun beurt gebruik maken van Windows-omgevingen die op de wensen van de gebruikersgroep zijn afgestemd. Binnen die gespecialiseerde Windows-omgevingen zijn de tekst- en dataverwerkingspakketten zó op-

⁶ De term *legimatica*, waarmee ICT-toepassingen worden aangeduid die in het bijzonder zijn bedoeld om het wetgeven te ondersteunen, is ontleend aan C. Biagioli, P. Mercatali & G. Sartor, *Elementi di legimatica*, Milaan: Cedam 1993. Zie ook W. Voermans, *Sturen in de mist...maar dan met radar* (diss. Tilburg), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995.

gezet dat ze de huisstijl van de betrokken wetgevingspartner aan kunnen. Modelbrieven, standaardbepalingen en in eigen beheer opgezette databases met veelgebruikte informatie zijn binnen deze omgeving onder handbereik gebracht. Zo kennen bijvoorbeeld de tekstverwerkingssystemen op het Ministerie van Justitie – die draaien binnen het zogenaamde JustNet – mogelijkheden om eenvoudig de huisstijl en bepaalde modellen (zoals brieven) te gebruiken. Opvallend is de hang van de wetgevingspartners naar hun eigen departementale cultuur in dit verband. De wetgevingsfamilies leven, in weerwil van pogingen om meer uniformiteit aan te brengen, voort in de opzet van de bureausystemen die worden gebruikt. De snelle ontwikkelingen in onderlinge compatibiliteit van systemen zorgt er voor dat er van deze ‘eigenheimerei’ geen ongelukken komen.⁷ Meestal wordt er gewerkt met MS-Office applicaties. Deze systemen verenigen voornamelijk de functies van het creëren en opslaan van gegevens of informatie in zich.

De computers op de Raad van State, de departementen en die van het parlement zijn, binnen de eigen organisatie, met elkaar verbonden in een lokaal netwerk waardoor het, naast gezamenlijk gebruik van verschillende soorten software, voor gebruikers van het netwerk ook mogelijk is om op allerlei manieren (berichten en data) met elkaar te communiceren. Niet alleen binnen de netwerken wordt meer en meer gebruik gemaakt van de toenemende mogelijkheden van de communicatietechnologie, ook daarbuiten. Dat externe data- en berichtenverkeer kent twee hoofdvormen. Ten eerste is er het berichten- en dataverkeer dat via zogenaamde modems en faxen (louter voor berichtenverkeer) over de telefoonlijn wordt afgehandeld. Hiernaast bestaat echter ook de mogelijkheid tot het (veel efficiëntere en goedkopere) berichten- en dataverkeer via speciaal daartoe ingerichte communicatienetten of zogenaamde datalijnen. In tegenstelling tot het zeer brede gebruik van fax-berichtencommunicatie, wordt van modemberichten- en dataverkeer minder gebruik gemaakt. Met name de ministeries en het parlement zijn op

⁷ Tot voor kort ontstonden er nogal eens problemen bij de uitwisseling van elektronische berichten en bestanden tussen wetgevingspartners. Uitwisseling was soms geheel onmogelijk vanwege de totaal niet op elkaar afgestemde systemen. Het vreemde is dat het DIS-programma (Documentaire Informatie Systemen), of coördinatie-activiteiten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken weinig bij konden dragen aan een grotere uniformiteit. De Sdu heeft in ieder geval fors moeten investeren om alle bestandsformaten die haar werden aangeleverd aan te kunnen. Momenteel worden uitwisselingsproblemen met name door de mogelijkheden van de voortgeschreden techniek ondervangen.

het ogenblik al in communicatienetten met elkaar doorverbonden. In het kader van het DIS-programma⁸ (Documentaire Informatie Systemen) is binnen het deelproject Elektronische Post Rijksdienst gewerkt om de communicatiesoftware, met name de zogenaamde communicatieprotocollen en documentstandaarden, die gebruikt worden bij elektronisch berichten- en dataverkeer, ten behoeve van de bij het project betrokkenen nog beter op elkaar af te stemmen.⁹ Een en ander heeft echter niet kunnen voorkomen dat departementen, Raad van State en parlement bij het inrichten van hun elektronische postverkeer ieder toch grotendeels hun eigen weg zijn gegaan. E-mail is bij de verschillende wetgevingspartners vaak verschillend ingericht en niet altijd even gemakkelijk toegankelijk. Het laatste jaar heeft er echter een inhaalslag plaatsgevonden. Met en tussen de meeste wetgevingspartners kan intussen eenvoudig gemaild worden. Bij deze systemen staat vooral het communiceren van gegevens en informatie voorop.

Op het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is in 1997 en 1998 in een proefproject getracht al het documentverkeer binnen het departement elektronische te beheren en te begeleiden, van de productie van een document tot aan het archiveren van het document. Een belangrijk onderdeel van dit project betrof de pogingen tot het elektronisch maken van de formele officiële stukken zoals nota's, minuten en ook de – wat informelere – memo's. In technische zin was het project een succes: op verschillende wijze was het mogelijk om het officiële documentenverkeer met behulp van de informatietechnologie te begeleiden. Organisatorisch lag het echter moeilijker om het project er door te krijgen. De organisatie zou fors moeten worden aangepast. Ook waren er nog een aantal juridische bezwaren die zouden moeten worden overwonnen, zoals de validatie en authenticatie van documenten. Het project van OC&W is daarom vooralsnog aangehouden.¹⁰ De beoogde applicatie, die zeker in de nabije toekomst in de praktijk gerealiseerd zal worden, ligt op het grensvlak tussen het creëren, opslaan en communiceren van gegevens en informatie, en is daarmee een goed voorbeeld

⁸ Kamerstukken II 1988/89, 1990/91 en 1991/92, 20 471, nrs. 3, 4 en 6.

⁹ Zie *ODA-ODIF: norm voor een document-uitwisseling*, rapport in het kader van het DIS-programma, project Elektronische Post Rijksdienst, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken 1992.

¹⁰ Zie P.J.M. Kolkman e.a., *Juridische aspecten van elektronisch documentenverkeer bij het Ministerie van OCenW*, rapport in opdracht van het Ministerie van OCenW, Tilburg: Centrum voor wetgevingsvraagstukken/Centrum voor recht, bestuur en informatisering 1998.

van een trend in bureau-automatisering die de laatste tijd steeds meer wordt aangetroffen.

4.1.2 *Wetgevingsdatabanken*

Een tweede groep legimatica-toepassingen, die binnen het wetgevingsproces veelvuldig worden gebruikt, wordt gevormd door de zogenaamde *juridische databanken*. Juridische databanken – de naam zegt het al – bevatten systematisch aangelegde en uitgebreide verzamelingen juridische gegevens, zoals jurisprudentie, juridische artikelen, of regelgeving. Tot enkele jaren geleden waren die juridische gegevens vaak opgeslagen in centraal door de overheid beheerde databanken. De gegevens konden dan geraadpleegd worden door (data)contact te maken met die centrale databank (on-line raadpleging). Deze methode is betrekkelijk omslachtig en vaak duur.

Sinds een aantal jaren wordt de inhoud van juridische databanken steeds vaker op CD-ROM (Compact Disk Read Only Memory) ter beschikking gesteld. Het grote voordeel van CD-ROM is gelegen in een grotere (decentrale) raadplegingsflexibiliteit en veelal een kostenbesparing omdat niet meer per raadpleging wordt afgerekend, maar slechts betaald wordt voor een abonnement. Vrijwel de meeste juridische databanken worden momenteel op deze manier uitgebracht. Voor wetgevers is ongetwijfeld de door uitgeverij Kluwer geëxploiteerde en beheerde algemene databank wet- en regelgeving (ADW), die met overheidsgeld in het kader van het DIS-programma werd opgezet, de belangrijkste. De ADW bevat de doorlopende tekst van alle geldende wetten en algemene maatregelen van bestuur. Hiernaast bevat de databank – die zowel on-line als via CD-ROM is te raadplegen – ook een aantal relevante ministeriële regelingen en verdragen.¹¹ Naast de algemene wettendatabank van Kluwer worden tegenwoordig veel verschillende soorten *functionele* gegevensverzamelingen door uitgevers uitgebracht. Zo zijn er dataverzamelingen – meestal bestaande uit literatuur en jurisprudentieverzamelingen op CD-ROM – op het terrein van het milieurecht, het huurrecht, de volkshuisvesting, sociale verzekeringen, de Algemene wet bestuursrecht, etc. Het is ondoenlijk om alle door verschillende uitgevers uitgebrachte dataverzamelingen, die veel en in verschillende combinaties door wetgevingspartners worden gebruikt, te bespreken. Een belangrijke trend

¹¹ Zie verder voor de inhoud en functies van de databank wet- en regelgeving, R.G. Mazel, 'Overheidsproject Databanken wet- en regelgeving', *NJB* 1992, p. 103 e.v.

mag hier echter niet ongenoemd blijven. Steeds vaker worden dataverzamelingen via het Internet ter beschikking gesteld. Een goed voorbeeld van die ontwikkeling vormt de Sdu Wettenbank, een on-line raadpleegbaar wet- en regelgevingsbestand (zie hieronder).

Naast commercieel uitgebrachte dataverzamelingen maken wetgevers ook nog vaak gebruik van zelf aangelegde en zelfbeheerde dataverzamelingen. Zo kent de Raad van State een omvangrijke 'legisprudentie'-verzameling waarin de wetgevingsadviezen van de Raad gesystematiseerd zijn ondergebracht. Ook departementen en het parlement kennen dergelijke zelfbeheerde databanken. Vaak gaat het in deze gevallen om het gebruik van registratiesystemen (bijvoorbeeld op het gebied van de sociale zekerheid, het onderwijs, de belastingen, recherche) die ook voor de informatievoorziening worden gebruikt. Ook de diversiteit van deze dataverzamelingen is zo groot dat een gedetailleerde behandeling van dergelijk zogeheten *object-* of *sector-systemen* hier niet erg productief zou zijn.

Wetgevingsdatabanken centraal beheerd, dan wel op CD-ROM uitgegeven hebben als hoofdfunctie het – gesystematiseerd – opslaan van gegevens of informatie, met als doel de opgeslagen informatie snel en eenvoudig aan gebruikers ter beschikking te kunnen stellen.

Internet, intranet

Onder impuls van de plannen voor de verdere ontwikkeling van de elektronische snelweg¹² wordt binnen de overheid ook gewerkt aan vormen van gebruik van het Internet en Intranet (en meer besloten variant van het openbaar toegankelijke Internet) om informatie aan te bieden. Verschillende departementen en het parlement ontwikkelden reeds home-pagina's die het mogelijk maken dataverzamelingen van departementen aan te boren. De 'net-presence' van de Nederlandse overheid is, volgens Net-specialist Van der Wees, nog zeer bescheiden, zeker indien men dit vergelijkt met de Amerikaanse overheid. Er zit echter wel groei in de presentatie van de Nederlandse overheid op het net.¹³ Via de home-pagina's zijn vaak officiële beleidsstukken, adressen en allerhande communicatiefuncties (antwoord-

¹² Zie onder andere *Nationaal actieprogramma elektronische snelweg: van metafoor naar actie*, Ministerie van Economische Zaken, 12 december 1994.

¹³ J.G.L. van der Wees & W.G. Renden, *Internet voor juristen*, Jaarboek 1997, Deventer: Kluwer 1997, met name p. 163 e.v. Zie ook Hoofdstuk 6.

mogelijkheden, enquêtes, e-mail reacties, etc.) te adresseren. Raadpleging van dataverzamelingen via het Internet is, vanwege veiligheidsrisico's of commerciële risico's, niet altijd mogelijk of wenselijk. Intranet-toepassingen bieden vaak meer mogelijkheden omdat die een gecontroleerde distributie en raadpleging van data tussen een gesloten gebruikerskring mogelijk maken. Intranet toepassingen liften vaak mee op de infrastructuur die ook wordt gebruikt voor Internet toepassingen, zij het dat er toegangsbeperkingen en abonnementsverplichtingen gelden. Een voor wetgevers belangrijke dataverzameling – die van de Kamerstukken en de Handelingen van het parlement – wordt op deze manier door de Sdu beschikbaar gesteld. Het systeem OPmaat maakt het voor abonnees eenvoudig tegen betaling de fraai opgemaakte kamerstukken en handelingen te raadplegen. Als verlengstuk op het OPmaat systeem heeft Sdu sinds kort ook een on-line-database met wettelijke regelingen, vergelijkbaar met Kluwer's Algemene databank wet- en regelgeving, via het internet in bedrijf. Deze Wettenbank bevat geldende wettelijke regelingen en koninklijke besluiten van regelende aard.¹⁴ Verder zijn de dataverzamelingen die de Europese Unie en dan met name de Commissie van de EG op het Internet ter beschikking stellen noemenswaard. De databanken van de EG zijn erg uitgebreid en goed raadpleegbaar.

Deze Internet en Intranet raadplegingsmogelijkheden liggen op het grensvlak van het opslaan en het communiceren van gegevens en informatie.

4.1.3 Kennisgebaseerde legimatica-toepassingen

Naast de al wat langer bestaande administratieve systemen en legimatica databanken zijn binnen het wetgevingsproces de kennisgebaseerde systemen de laatste jaren sterk in opkomst. Kenmerkend voor die kennisgebaseerde ICT-systemen is dat zij op basis van elektronische nabootsing van mentale processen, zoals kennisverwerving, -verwerking, en/of -toepassing (bijvoorbeeld de toepassing van een regel op een bepaald feitencomplex), uitgaande van bestaande informatie nieuwe informatie kunnen genereren. Een voorbeeld van een dergelijk in de praktijk gebruikt systeem vormt het, door de Katholieke Universiteit Brabant in opdracht van het Ministerie van Justitie ontworpen,¹⁵ LEDA-systeem (LEgislative Drafting and Advisory

¹⁴ Zie W. Voermans, 'Wet-on-line', *R&EM* 1998-3, p. 7-10.

¹⁵ Vgl. Voermans 1995 (zie noot 6); Vgl. ook W. Voermans & E. Verharen, 'Leda a semi-intelligent legislative drafting-support system', *JURIX*93, p. 81-94.

system). Het LEDA-systeem biedt hulp bij het voorbereiden en ontwerpen van wettelijke regelingen door middel van een – in het systeem gebrachte – structurering van het ontwerpproces. De gebruiker wordt door het systeem geconfronteerd met verschillende ontwerpstappen en via een daaraan gekoppelde gidsfunctie gewezen op informatie – bijvoorbeeld de tekst van een aanwijzing voor de regelgeving – die voor die betreffende ontwerpstap van belang is. LEDA is voornamelijk bedoeld als een systeem ter ontsluiting van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dat zijn 347 voorschriften voor wetgevers die door de minister-president sinds 1992 worden vastgesteld. Alle ambtenaren in rijksdienst, alsmede ministers en staatssecretarissen, hebben zich aan die aanwijzingen te houden. De ontsluiting van de Aanwijzingen voor de regelgeving is binnen het LEDA-systeem op een zodanige wijze aangepakt dat door de gekozen vormen van ontsluiting ook inhoudelijke hulp bij het ontwerpen van regelgeving wordt geboden. Dit is mogelijk omdat de Aanwijzingen allerlei voorschriften bevatten over de methodiek van voorbereiding. Doordat binnen LEDA die voorschriften in een systematische ontwerpstructuur zijn ondergebracht ontstaat een stappenstructuur. Die stappenstructuur van LEDA is ontleend aan de wetgevingsontwerpmethode uit de Aanwijzingen voor de regelgeving.

LEDA kent twee functionele modules: een *Beleidsvoorbereidingsmodule* en een *Basisdesignmodule*. De Beleidsvoorbereidingsmodule geeft de in stappen (niveaus) ingedeelde (aan de Aanwijzingen ontleende) voorbereidingsstructuur. Binnen deze module wordt de gebruiker interactief en systematisch via vragen en afleidingen die het systeem zelf maakt langs allerlei voor het ontwerpen van regelgeving relevante aandachtspunten (bijvoorbeeld wetgevingskwaliteitseisen) en relevante ontwerp informatie geloodst. Bij het zoeken naar relevante informatie binnen de verschillende databanken die in LEDA zijn opgenomen, zijn de gegevens ook via systeemgestuurde hyperlinks met elkaar in verbinding gebracht.

LEDA ondersteunt niet slechts het voorbereidingsproces van regelgeving als besluitvormingsproces, maar biedt ook ondersteuning bij het daadwerkelijk concipiëren (dat wil zeggen structureren, inhoudelijk vormgeven en formuleren van die inhoud) van een regeling. Deze functie is ondergebracht in de zogeheten Basisdesignmodule. Deze module is, net als de Beleidsvoorbereidingsmodule, ingedeeld in niveaus die corresponderen met inhoudelijke elementen van een regeling. Die niveau-structuur in de Basisde-

signmodule is dynamisch, dat wil zeggen welke niveaus of welke elementen in die structuur aanwezig zijn, is afhankelijk van de keuzen die een gebruiker heeft gemaakt binnen de Beleidsvoorbereidingsmodule. Binnen de verschillende niveaus wordt de gebruiker gewezen op aandachtspunten met betrekking tot inhoudelijke vormgeving, structurering of formulering die binnen het betrokken niveau van belang zijn. Naast deze gidsfunctie is de Basisdesignmodule uitgerust met een kennismechanisme waarmee het systeem een door de gebruiker geconcipieerde regeling kan toetsen op conformiteit met de Aanwijzingen. Door het systeem wordt daartoe de tekst van de gebruiker ontleed in onderdelen waarover de Aanwijzingen voorschriften bevatten. Wanneer door het systeem relevantie wordt ontdekt, wordt het betrokken tekstgedeelte voorzien van een grafisch blokje en door een muisklik op zo'n blokje verschijnt de relevante aanwijzing of relevante groep aanwijzingen.

Naast de voordelen van een systematische structurering van het ontwerpproces, en de taakparallele ontsluiting van relevante regelgevingsinformatie, heeft LEDA nog additionele voordelen in de vorm van aanwijzingsconforme concipiëringshulp en aanwijzingen-tekstcontrole. Na een succesvol verlopen proef in 1995 is LEDA in 1996 en 1997 geheel omgezet als een 'plug-in' in het tekstverwerkingsprogramma MS-Word. Met een verbeterde opzet van de database en algemene opzet van het programma maakt dit het voor gebruikers nog eenvoudiger om te werken met het systeem. Kenmerkend voor een systeem als LEDA is dat het de functies van het creëren, modificeren, en toepassen van gegevens of informatie in zich verenigt.

4.2 Systemen binnen het openbaar bestuur

De informatiebehoefte die het openbaar bestuur (hier opgevat als de verzameling van alle bestuursorganen in de zin van art. 1:1 Algemene wet bestuursrecht) kent, is niet alleen zeer groot, maar ook uitermate divers. In Nederland zijn bestuursorganen op grond van het geschreven (normen uit de Algemene wet bestuursrecht en andere wettelijke regelingen) en het ongeschreven recht (algemene beginselen van behoorlijk bestuur) verplicht zich bij het voorbereiden van beleid en besluiten zorgvuldig en diepgaand te informeren over de relevante feiten en belangen.¹⁶ Steeds meer kunnen

¹⁶ Zie onder andere art. 3.2 Awb.

bestuursorganen daarbij putten uit diverse digitale informatiebronnen. Daar de informatiebehoefte van het bestuur sterk afhankelijk is van de aard van het onderwerp van besluitvorming, zou het ondoenlijk zijn hier zelfs ook maar in oriënterende zin aan te geven welke informatiebronnen relevant zijn.¹⁷ Wel zullen we kort stilstaan bij informatiebronnen van meer algemene aard, te weten de informatiebronnen die betrekking hebben op het bestuursrecht zelf. Dat recht vormt zowel een belangrijke voorwaarde als een belangrijk instrument voor het bestuur om te kunnen besturen.

4.2.1 Administratieve systemen in het openbaar bestuur

De vormen van kantoorautomatisering die door Nederlandse bestuursorganen worden gebruikt zijn zeer divers en vaak geavanceerd. Wie zich in Nederland bij de balie van de burgerlijke stand op enig gemeentehuis meldt, ziet dat de oude stempel- en secretariecultuur plaats heeft gemaakt voor een vergaand gedigitaliseerde bureaucultuur. Voor gemeente- en provinciebesturen liggen de gemeentelijke basisadministraties aan de basis van de kantoorautomatisering. Die basisadministratie – vooral de gemeentelijke basisadministratie met daarin de persoonsgegevens van de ingezetenen van een gemeente – is in het begin van de jaren negentig onder regie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken opnieuw opgezet, waarbij vooral de digitale huishouding en inhoud van zo'n basisadministratie uniform is geregeld.¹⁸ Al is de inhoudelijke opzet vergaand geparallelliseerd, dat wil niet zeggen dat alle Nederlandse gemeenten nu ook eenzelfde systeem van eenzelfde aanbieder gebruiken. De kantoorautomatisering van gemeenten en provincies is voornamelijk een zaak van de lokale besturen zelf, zij het dat ze aan bepaalde standaarden moeten voldoen, een en ander ook in verband met de eisen die worden gesteld aan de gemeentelijke basisadministraties. Naast basisadministraties waarin vooral persoonsgerelateerde gegevens worden opgeslagen, gebruiken lokale overheden allerhande andere administratiesystemen, waaronder de geografische informatiesystemen (GIS) op het terrein van de ruimtelijke ordening. Een GIS biedt de mogelijkheid om administratieve gegevens die lokale overheden hebben op directe of indirecte wijze te koppelen met geografisch kaartmateriaal. Hierdoor kunnen

¹⁷ Zie voor een inmiddels al weer wel wat gedateerd overzicht de VAR-adviezen van H. Franken & I.Th.M. Snellen, *Beschikken en automatiseren*, VAR-adviezen 110, Alphen aan den Rijn: Samsom 1993.

¹⁸ Zie Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, wet van 9 juni 1994, *Stb.* 494.

uiteenlopende analyses worden gemaakt op basis van bestaande gegevensbestanden die lokale overheden tot hun beschikking hebben.¹⁹

Ook de uitkeringsorganen die in Nederland de sociale verzekeringswetten uitvoeren, de belastingdienst, organen belast met de uitvoering van subsidieregelingen (huursubsidies, studiefinanciering, etc.) zijn vergaand geautomatiseerd. Kenmerkend voor de automatisering van deze organisaties is de manier waarop ze er in groeiende mate naar streven geïntegreerde administratieve systemen te ontwikkelen die van het moment van de intake, de voorbereiding, besluitvorming tot aan de beslissing en de bekendmaking van de beslissing als integrale workflow-systemen²⁰ de werkprocessen van de bestuursorganen ondersteunen (interne integratie).

Een andere ontwikkeling betreft de steeds verdergaande koppeling van gegevensbestanden tussen bestuursorganen onderling (externe integratie). Dat is een omstreden vraagstuk waaraan veel privacy-aspecten verbonden zijn. Toch neemt de koppeling van gegevensstromen nog steeds toe. Zo was in 1996 meer dan 80% van de sociale diensten gekoppeld met het bevolkingsregister, ongeveer 25% met het arbeidsbureau, ruim 10% met de belastingdienst en de Informatie Beheer Groep (studiefinanciering) en 8% met de ziekenfondsen.²¹

De functies van de administratieve systemen van het openbaar bestuur liggen meestal op het terrein van het creëren en opslaan van gegevens of informatie. Kenmerkend is de ontwikkeling naar integratie van die systemen, maar ook de ontwikkeling om meer gebruik te maken van de communicatieve functies van ICT.

ICT biedt veel kansen voor bestuursorganen om de kwaliteit van hun dienstverlening of het democratische gehalte van hun besluitvormingsprocessen te verhogen. Iedereen is inmiddels wel op de hoogte van de mogelijkheden

¹⁹ Zie M. Grote & H.J. Scholten, *GIS in de publieke sector*, Utrecht: Elinkwijk 1996.

²⁰ Een workflowsysteem is een systeem dat in staat is de voortgang van een project of een dossier binnen een organisatie bij te houden.

²¹ A. Scheepers, 'Beleidsuitvoering en ICT: een vooruitkoppelingsperspectief', in: W.B.H.J. van de Donk & P.H. Frissen (red.), *Over bestuur, recht en informatisering*, Lelystad: Koninklijke Vermande 1998, p. 38.

die veel overheidsorganen kennen om elektronisch te stemmen. Verder proberen vooral veel lokale overheden formeel en informeel erachter te komen wat er leeft binnen hun verzorgingsgebied door elektronische raadplegingen van verschillende aard. Het Internet en de homepagina's van de verschillende bestuursorganen worden daarbij vaak als uitvalsbasis gebruikt.

Overheden in Nederland moeten vaak besluiten bekendmaken voordat deze in werking kunnen treden en bovendien zijn ze verplicht om stukken die ze bezitten actief dan wel passief openbaar te maken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur. Sinds 1995 is door de regering een operatie in gang gezet om ICT nog intensiever te benutten ter verbetering van de doorzichtigheid van de overheid en juridische openbaarheid alsmede de feitelijke toegankelijkheid van overheidsinformatie.²² Hoofdpunt binnen deze operatie is ervoor te zorgen dat de overheid informatie die ze moet of kan openbaren ook daadwerkelijk openbaart en daarbij liefst een vorm van elektronische publicatie bezigt. Deze operatie heeft onder andere tot gevolg gehad dat veel bestuursorganen ertoe zijn overgegaan via het Internet elektronisch toegang te verlenen tot informatie die ze bezitten.

4.2.2 Bestuursrechtelijke databanken

Bestuursrechtelijke databanken zijn er inmiddels meer dan er deelterreinen van het bestuursrecht zijn. Op tal van deelterreinen van het bestuursrecht zijn reeds bestaande informatieverzamelingen gedigitaliseerd en opgenomen in databanken die op hun beurt vaak zijn opgenomen in taakspecifieke CD-ROM's die beogen de rechtspraktijk van de nodige informatie te voorzien. Bestuursrechtelijke databanken omgezet op CD-ROM treffen we onder andere aan op het terrein van het huurrecht, belastingrecht, algemene bestuursrecht, sociale verzekeringsrecht, subsidierecht, etc. De laatste tijd is er vooral veel behoefte ontstaan, zo lijkt het, aan taakspecifieke en geïntegreerde databanken die op CD-ROM worden uitgebracht. Dergelijke dataverzamelingen bevatten dan veelal wet- en regelgeving, jurisprudentie en annotaties, algemene toelichtende (praktijk)informatie, modellen en vaak ook adressen. Illustratief in dit verband zijn de CD-ROM's die op milieurechtelijk terrein verschijnen.

²² Het startpunt voor deze operatie ligt in de derde beleidsnota over de informatisering in de openbare sector (BIOS 3), *Terug naar de toekomst*, kamerstukken II 1994/95, 20 664, nrs. 22-23. Deze beleidsnota is afkomstig van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Door de grote groei en ontwikkelingen op het terrein van milieuvraagstukken en in het milieurecht, is een aan die groei evenredige behoefte ontstaan aan middelen en media om die wassende informatiestroom te kunnen behappen. Onder andere de Eco-CD van Kluwer en de Milieu-CD van Sdu voorzien hierin. De Eco-CD bevat naast wetgeving, informatie over subsidie en subsidieregelingen, milieurechtelijke jurisprudentie, literatuur en adressen. Daarmee is de Eco-CD van Kluwer wat uitgebreider dan de CD-ROM met milieujurisprudentie die wordt uitgegeven bij Samsom H.D. Tjeenk Willink en de CD-ROM milieu- en energieconvenanten van W.E.J. Tjeenk Willink. De informatieverzameling op de Eco-CD is vergelijkbaar met die van CD-ROM milieujurisprudentie van Sdu.²³

Ook op het terrein van het algemene bestuursrecht zijn de laatste jaren veel informatieverzamelingen op CD-ROM uitgegeven. Na inwerkingtreding van de Algemene wet bestuursrecht is er in korte tijd veel jurisprudentie ontwikkeld door verschillende bestuursrechters. Traditiegetrouw wordt die jurisprudentie op bestuursrechtelijk terrein in verschillende periodiek verschijnende bestuursrechtelijke tijdschriften gepubliceerd en geannoteerd. Veel van de inhoud van die tijdschriften wordt tegenwoordig ook op CD-ROM uitgebracht en in een enkele geval ook via het Internet aangeboden.²⁴

Veel uitgevers van jurisprudentietijdschriften zijn met CD-ROM's op het terrein van het algemene bestuursrecht gekomen. Sdu kwam met de CD Awb met daarop onder andere de Jurisprudentie Bestuursrecht (JB) en het Tijdschrift voor Ambtenarenrecht (TAR).²⁵ Kluwer heeft de Juridische Bibliotheek in bedrijf waarop op deel 1 en 2 in verschillende versies de Administratiefrechtelijke Beslissingen (AB) van Tjeenk Willink voorkomt. Verder proberen uitgevers steeds meer taakspecifieke uitgaven op de markt te brengen, waarbij alle informatie benodigd op een bepaald terrein – wettelijke regelingen, jurisprudentie, literatuur en andere informatie – is samengebracht. Een voorbeeld hiervan op het terrein van het algemene bestuursrecht vormt de CD-ROM bestuursrecht Awb, die wordt uitgegeven

²³ Zie voor een bespreking W. Voermans, 'In zee met de Eco-CD?', *R&EM* 1998-2, p. 6-8.

²⁴ Het betreft dan meestal slechts de publicatie van de uitspraken zelf.

²⁵ Besproken in de bijdrage W. Voermans & L.J. Matthyssen, 'Twee weten meer dan een: de CD Awb van Sdu', *R&EM* 1997-4, p. 3-5.

door Kluwer Juridische Uitgevers.²⁶ Wie bij wil blijven zal verschillende CD-ROM's moeten nemen en dat niet alleen vanwege de omvang van de jurisprudentie-verzamelingen. De functies van de genoemde databanken liggen op het terrein van opslag van gegevens en informatie.

4.2.3 Kennissystemen

In het openbaar bestuur wordt in groeiende mate gebruik gemaakt van kennissystemen die in een of andere vorm het mogelijk maken geautomatiseerd bestuursbesluiten vast te stellen. Wederom, het betreft hier een zodanige vloed van systemen dat we slechts een enkel voorbeeld willen behandelen.

Bestuursorganen moeten in Nederland een nog steeds wassende vloed aan bestuurswetgeving uitvoeren. Veel van die wetgeving laat bestuursorganen weinig ruimte om een eigen afweging te maken ten aanzien van de beslissing, maar draagt bestuursorganen kortweg op om in geval A beslissing B te nemen. Vooral als de voorwaarden voor de beslissing eenduidige condities kennen (ja of nee, of eenvoudig te identificeren persoons-, gedrags-, situatietekens), dan wel getalsmatig zijn uit te drukken, liggen er veel mogelijkheden om dergelijke beschikkingen geheel geautomatiseerd af te doen, dan wel een tot in detail voorbereid advies aan de werkelijke beslissers te geven. Voor zulke systemen kan ten volle de kracht van de toegepaste artificiële intelligentie worden gebruikt. Zo worden in Nederland de studiebeurzen met behulp van een door de Informatie Beheer Groep gebruikt kennissysteem berekend en toegekend, worden belastingaanslagen automatisch vastgesteld en belastingaangiften grotendeels automatisch verwerkt door de belastingdienst, worden bepaalde uitkeringen op het terrein van de sociale zekerheid automatisch berekend en verstrekt, en wordt de aangifte van bepaalde goederen automatisch verwerkt door de douane met behulp van het systeem SAGITTA.²⁷ Ook hier geldt dat er, net als bij de systemen die in administratieve zin het functioneren van bestuursorganen ondersteunen, sprake is van een trend waarbij de ondersteuningssystemen steeds meer worden geïntegreerd. Er wordt gestreefd met zo min mogelijk menselijke

²⁶ Besproken in de bijdrage M.C.M. Weusten, 'CD-ROM Bestuursrecht Awb', *R&EM* 1997-4, p. 7-9.

²⁷ Zie S. Zouridis, 'Domainconflicten tussen recht, bestuur en informatisering', in: Van de Donk & Frissen 1998 (zie noot 21), p. 271 e.v.

tussenkomen bepaalde besluitvormingsprocessen vanaf het moment van intake tot aan de bekendmaking of uitreiking van een besluit af te handelen. De functie van dergelijke systemen ligt op het terrein van het modificeren en het toepassen van gegevens en informatie.

4.3 ICT-Systemen ten behoeve van de rechtspraak

Ten behoeve van de magistratuur, zowel de zittende als de staande magistratuur, zijn in het recente verleden verschillende systemen ontwikkeld. Het betreft hier meestal systemen die het administratieve functioneren van de rechterlijke organisatie of die van het openbaar ministerie faciliteren. Specifieke systemen die inhoudelijk het werk van de rechterlijke macht of dat van het openbaar ministerie ondersteunen, zoals kennissystemen, zijn tot op heden nog niet speciaal voor de rechtspraak ontwikkeld,²⁸ al blijft een prikkelende vraag of wellicht in de toekomst computers ooit recht zullen kunnen spreken.²⁹ Voor het inhoudelijke gedeelte van hun juridische werk zijn rechters, officieren van justitie, e.a. meestal aangewezen op algemene informatiebronnen die ook andere juridische beroepsbeoefenaren bezigen. Wel is er binnen rechtelijke organisaties een trend waarbij vooral rechtbanken proberen de eigen jurisprudentie die wordt opgebouwd te systematiseren in de vorm van binnengerechtelijke databanken. Een voorbeeld van een dergelijk initiatief vormt Justex, een systeem waarmee via CD-ROM de bestuursrechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ter beschikking wordt gesteld van de sectoren bestuursrecht bij de rechtbanken.

Desalniettemin ligt binnen de rechtspraak op het terrein van de toegepaste informatica het accent vooral op de administratieve ondersteuning en dan met name op het terrein van de zaakadministratiesystemen die inmiddels bijna overal uitgegroeid zijn tot volledig geïntegreerde workflow-manage-

²⁸ Een uitzondering hierop vormt het op 1 april 1999 door het OM ingevoerde beslissingsondersteunende systeem (BOS). BOS ondersteunt de toepassing van de zogeheten POLARIS-richtlijnen. Het systeem BOS geeft, nadat een aantal algemene en delict specifieke factoren zijn ingevoerd, een advies over de soort sanctie (transactievoorstel, boete, gevangenisstraf) en de hoogte van de sanctie.

²⁹ Zie H.J. van den Herik, *Kunnen computers rechtspreken?* (oratie Leiden), Arnhem: Gouda Quint 1991.

ment systemen. We behandelen op hoofdlijnen en ter illustratie enkele van de belangrijker systemen.

Het Openbaar Ministerie (OM) maakt gebruik van het COMPAS³⁰-systeem. Dit is een systeem dat de staande magistratuur ondersteunt bij het administreren van strafzaken en het bewaken van de voortgang van de behandeling van die zaken. Deze gegevens kunnen samen met andere gegevens die door het OM in COMPAS kunnen worden gebracht ook worden gebruikt om beleids- en beheersinformatie te genereren voor het OM. De kern van COMPAS wordt gevormd door een algemeen juridisch gegevensbestand met daarin strafwetgeving, OM-richtlijnen, modellen voor transacties, tenlasteleggingen, termijnen en adressen en gegevens van andere belangrijke instanties.³¹ COMPAS staat niet op zichzelf maar kent verschillende koppelingen met andere externe systemen zoals de Gemeentelijke Basisadministratie, de Rijksdienst voor het Wegverkeer en het Centraal Justitieel Incassobureau. Verder zijn er koppelingen tussen COMPAS en de systemen die door het CRI worden bijgehouden en is er tegenwoordig aansluiting tussen de systemen die de politiekorpsen in bedrijf hebben. De voornaamste functie van COMPAS evenwel is de zaakgegevens te administreren en de voortgang van behandeling in de gaten te houden.

Binnen de zittende magistratuur wordt ook van een zaakadministratiesysteem gebruik gemaakt, dat gaat onder de naam Rapsody. Ook Rapsody, dat is ontstaan uit eerder sectorale zaakadministratiesystemen ten behoeve van de sectoren bestuursrecht en civielrecht bij de rechtbanken en als het ware een bovenlaag op deze systemen vormt, is primair bedoeld om de zaken die binnenkomen in een rechtbank te administreren en de voortgang van de behandeling te bewaken. De zaakadministratiesystemen zijn gekoppeld aan het boekhoudkundige systeem van de rechtbanken zodat het eenvoudig is om te controleren of bijvoorbeeld griffiegelden zijn voldaan. Verder worden de zaakadministratiesystemen gebruikt bij het toedelen van zaken aan rechters en het beheren van de rol. Al bestaat er zowel bij de gerechten zelf als bij het Ministerie van Justitie een langlevend verlangen om eenvoudig be-

³⁰ Acroniem voor Communicatiesysteem Openbaar Ministerie-Parket Administratie Systeem.

³¹ Zie ook M.C.M. Weusten e.a., *Inleiding in de juridische informatica*, Deventer: Kluwer 1999.

heers- en managementinformatie aan de zaakadministratiesystemen van rechtbanken te ontlenen, telkenmale blijkt dit problemen op te leveren. Het probleem is dat Justitie en de rechterlijke macht het vaak oneens zijn over de manier waarop bepaalde productiecijfers van rechterlijke organisaties geadministreerd, dan wel gewaardeerd moeten worden. De onafhankelijk status van de rechterlijke macht maakt het hierbij lastig om tot een eenvoudig vergelijk te komen.

De genoemde systemen t.b.v. de magistratuur vervullen allemaal primair functies op het terrein van het creëren en het opslaan van gegevens en informatie.

5 De particuliere sector

Veel van de systemen, ontwikkeld ter ondersteuning van het juridische werk van het openbaar bestuur, kunnen en worden ook in de een of andere vorm gebruikt ten behoeve van juridisch werk of juridisch advies in de particuliere sector, al dan niet na een vertaalslag. Een goed voorbeeld van een dergelijk systeem is de commerciële variant van ALIMENT, een systeem dat aanvankelijk werd ontworpen ten behoeve van de rechterlijke macht om er eenvoudiger alimentatieberekeningen mee uit te kunnen voeren en dat later ook ter beschikking werd gesteld aan de particuliere sector. Een zelfde geschiedenis kennen de vele en voor de praktijk handige belastingaangiften- en adviessystemen die nu zelfs door de belastingdienst zelf zijn omgezet in de aangiftdiskette.³² De aangiftdiskette volstaat niet met het eenvoudig mogelijk maken van aangifte, maar geeft daarbij nog allerlei tips en wenken die van belang zijn bij het doen van aangifte.³³ De kloof tussen de systemen bedoeld voor de overheidssector of de particuliere sector wordt de laatste tijd steeds kleiner. Steeds meer informatie wordt tussen overheid en burger gedeeld.

De baaierd van systemen die op enigerlei wijze het opslaan, bewerken, of distribueren van juridische informatie ten behoeve van de particuliere sector mogelijk maken is onoverzienbaar. Zelfs het geven van een representa-

³² Ook kan tegenwoordig direct via aangiftepagina's die de Belastingdienst via het Internet beschikbaar stelt, via het Internet zelf aangifte worden gedaan.

³³ Zie W. Voermans, 'Leuker kunnen we het niet maken...', *R&EM* 1997-1, p. 22-23.

tief overzicht van systemen die ten behoeve van juridisch werk worden gebruikt is ondoenlijk. We willen slechts met enkele voorbeelden wat recente ICT-toepassingen kort bespreken.

5.1 Administratieve toepassingen

Nagenoeg iedere jurist maakt tegenwoordig wel gebruik van een computer. Ook niet-juristen zullen om een juridische handeling te verrichten, zoals het schrijven van een aanvraag, een bezwaarschrift, of om juridische informatie of advies te krijgen, wel op een of andere manier met een ICT-toepassing in aanraking komen. Omdat het recht voornamelijk via taal wordt uitgedrukt zullen dit veelal tekstverwerkers of databases zijn. In toenemende mate worden tekstverwerkers en databases speciaal gestileerd ten behoeve van de juridische praktijk. Veel elektronische tekstverwerkers die zijn gemaakt om juridisch werk te verlichten maken gebruik van modellen in elektronische vorm. Veel juristen maken voor hun officiële documenten gebruik van in de eigen praktijk ontwikkelde standaardbrieven of standaard-officiële documenten. In deze zelf ontwikkelde modeldocumenten ligt vaak veel kennis en ervaring besloten. Het maken van een goed model vergt veel tijd en inspanning. Een aantal uitgeverij is in dit gat in de markt gesprongen en heeft standaardmodellen in elektronische vorm op de markt gebracht. Deze modellen kunnen in een tekstverwerker worden bewerkt en worden aangepast aan de specifieke eisen en wensen van de gebruiker. Een recente ontwikkeling is dat veel elektronische modelformulieren worden opgewaardeerd met informatie die de gebruiker nodig heeft bij het invullen van zo'n modelformulier. In feite is de belastingaangiftekassette ook zo'n soort model. Zeer geavanceerde vormen van deze juridische modelformulieren zijn zelfs in staat de informatiebehoefte van een gebruiker tijdens het invullen te meten en aan de hand daarvan 'semi-intelligent' informatie op te halen uit een databank. Het systeem ARMOR dat door de Tilburgse onderzoeker Matthijssen werd ontwikkeld om het schrijven van bezwaarschriften op het terrein van het bestuursrecht te vereenvoudigen, werkt op deze manier.³⁴ Het toepassen van modellen valt onder de functie creëren van gegevens en informatie.

³⁴ Zie Matthijssen 1999 (zie noot 4).

Een andere opmerkelijke trend in juridische informatica-toepassingen heeft betrekking op de ondersteuning van juridische communicatie. Voor het volbrengen van juridische handelingen is het vaak nodig dat juristen of hun vertegenwoordigers, dan wel burgers zelf, stukken verzenden, ontvangen, zich vergewissen van de stand van zaken met betrekking tot een zaak die zij behartigen, etc. Op de markt verschijnen de laatste tijd steeds meer systemen die dit soort juridische communicatie faciliteren. Een voorbeeld, waarbij gebruik wordt gemaakt van de krachten van Internet vormt *Balinet*.³⁵ BalieNet is een website die exclusief toegankelijk is voor de Nederlandse advocatuur. BalieNet wordt gebruikt om de informatievoorziening van de advocaat te verbeteren. De website is opgezet vanuit de gedachte dat elke advocaat een individuele BalieNet-account tot zijn beschikking heeft. Als men eenmaal op de site is ingelogd is niet alleen toegang tot een individuele elektronische postbus mogelijk (het versturen van digitaal ondertekende berichten is mogelijk), maar kan men ook beschikken over een aantal informatiediensten. In de rubriek Nieuws onderhoudt BalieNet bijvoorbeeld een nieuwsrubriek voor de advocatuur. Verder zijn op de site een vademecum, wetsadviezen, tuchtrechtspraken en informatie over opleidingen te vinden. Ook is voorzien in discussie- en nieuwsgroepen voor de advocatuur. Interessant hierbij is de mogelijkheid tot communicatie tussen specialisatieverenigingen en hun leden. Tevens biedt Balinet toegang tot verschillende on-line databanken zoals databanken van juridische uitgevers (zoals Kluwer), de Kamer van Koophandel, het Kadaster en de arresten van de Hoge Raad. Ook de roladministratie van de arrondissementgriffies kunnen worden geraadpleegd. Balinet verenigt verschillende functies in zich. De nadruk ligt op communicatie van gegevens en informatie. Daarnaast wordt echter ook veel ruimte geboden aan de functie opslag (de verschillende databanken). Een website als Balinet biedt bovendien een platform om een functie als het toepassen van kennis (on-line kennissystemen) te implementeren.

5.2 Databanken

De meeste databanken die werden ontwikkeld voor de overheid zijn ook in een of andere vorm beschikbaar voor de particuliere markt. Dat is geen toe-

³⁵ Zie voor een uitgebreide bespreking van Balinet: P.J.M. Kolkman, 'BalieNet: Het informatie- en communicatienetwerk voor de advocatuur', *R&EM* 1998-1, p. 13 e.v.

val. Steeds luider wordt de laatste tijd de roep om elektronische ontsluiting van publicabele informatie die de overheid bezit.³⁶ Mede hierdoor worden steeds meer dataverzamelingen die de overheid in beginsel voor eigen gebruik heeft aangelegd openbaar gemaakt, dan wel beschikbaar gesteld aan uitgevers die er commercieel verkrijgbare dataverzamelingen van maken. Een voorbeeld van deze ontwikkeling vormt de CD-ROM verzameling INFORMATIERIJK. INFORMATIERIJK bestaat uit drie CD's. Hierin zijn opgenomen (samenvattingen van) artikelen uit binnen- en buitenlandse (vak)tijdschriften, boeken, rapporten, kranten, kamerstukken, de staatscourant, persberichten, beleidstoespraken en verslagen, zoals deze zijn te vinden in de bestanden van de afdelingen bibliotheek en documentatie van (nagenoeg alle) Nederlandse ministeries, de Tweede Kamer der Staten Generaal (KPAF) en de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV). Tenminste de volgende onderwerpen worden met deze uitgave gedekt: openbaar bestuur, overheidsbeleid en politiek, grondwet en grondrechten, minderheden, politie, brandweer, internationaal privaatrecht, criminologie, staats- en bestuursrecht, jeugdbescherming en jeugdwelzijnswerk, landbouw, natuurbeheer, visserij, arbeidsmarkt, telecommunicatie, scheepvaart, onderwijs, verkeer, volksgezondheid en ouderenbeleid. Op de eerste CD-ROM zijn te vinden Databank VROM, Literatuurdocumentatie (V&W), Databank SWOV en KPAF (Literatuurdocumentatie Tweede Kamer). De tweede CD-ROM bevat ADION (het automatisch documentatie- en informatiesysteem voor onderwijsliteratuur in Nederland, OC&W), Literatuurinformatie (VWS) en Literatuurdocumentatie (SZW). Op de derde CD-ROM zijn de volgende databanken te vinden: Documentair Informatiebestand (BIZA), Literatuurbestand (Financiën), Justitie-bibliotheek en Mullock Houwer (Justitie) en Beleidsinformatie en Literatuurinformatie (LNV). Voor een inzicht in andere interessante databanken verwijzen wij naar onze bespreking van databanken binnen de publieke sector. De genoemde databanken vervullen functies bij de opslag van gegevens en informatie.

5.3 Kennissystemen

Voor de particuliere sector komen ook steeds meer juridische kennissystemen ter beschikking die assisteren bij het vinden van juridische informatie,

³⁶ Zie ook de eerder genoemde BIOS 3 Nota (zie noot 22).

of die juridische adviezen kunnen geven. Deze kennissystemen zijn vooral interessant voor leken en juristen die snel toegang willen hebben tot gespecialiseerde juridische kennis en informatie. Om in die behoefte te voorzien zijn verschillende uitgevers overgegaan tot de uitgifte van kennissystemen. Een voorbeeld vormt het kennissysteem *OVB*.³⁷ Het Kennissysteem Overdrachtsbelasting bevat specialistische kennis over de overdrachtsbelasting. Het systeem is gericht op mensen die zich beroepsmatig met de overdrachtsbelasting bezig houden, zoals notarissen, fiscaal juristen en accountants. De functionaliteit van het systeem valt in twee delen uiteen. In de eerste plaats kan het systeem vaststellen of in een bepaald geval overdrachtsbelasting verschuldigd is en, zo ja, hoeveel. Het systeem bereikt een conclusie door tijdens een consultatie-sessie vragen aan de gebruiker voor te leggen. In de tweede plaats bevat het systeem praktische informatie over hoe en waar aangifte moet worden gedaan, over betaling en over eventuele bezwaar- en beroepsprocedures. Het systeem bevat kennis afkomstig uit literatuur, wet- en regelgeving, jurisprudentie en van experts. Zo zijn van een groot aantal wetten de relevante bepalingen opgenomen. Ook een uitgebreide hoeveelheid jurisprudentie is opgenomen. De aanwezige kennis wordt tijdens de consultatie aan de gebruiker gepresenteerd waar zij relevant is, maar is ook ‘los’ in te zien.

6 Conclusie

Het overzicht van de verschillende ICT-applicaties in de rechtspraktijk leert dat zowel in de publieke sector als in de particuliere sector op ruime schaal gebruik wordt gemaakt van ICT-applicaties. Het uitvoeren van juridische werk, dat naar zijn aard informatie-intensief werk is, is haast ondenkbaar geworden zonder de hulp van ICT. Een opmerkelijke ontwikkeling in de praktijk van ICT-toepassingen in het recht is dat, al zou men anders verwachten, er nog betrekkelijk weinig systemen zijn die zelfstandig kennisintensieve juridische afwegingen kunnen maken. Slechts op deelterreinen – zoals in het openbaar bestuur – wordt gebruik gemaakt van kennissystemen die in meer of mindere mate zelfstandig juridische kennis toe kunnen passen, maar het betreft dan wel steeds de nabootsing van eenvoudige rede-

³⁷ Het Kennissysteem OVB wordt uitgegeven door Kluwer. Zie voor een uitgebreide bespreking: R.W. van Kralingen, ‘Kennissysteem Overdrachtsbelasting’, *R&EM* 1998-4, p. 9-11.

neerprocessen, zoals het nemen van een cijfermatig te waarden beslissing die geheel afhankelijk is van enkele eenvoudige condities. Tot meer toepassingsresultaten leidt de ontwikkeling waarbij steeds meer databanken en administratieve systemen met elkaar worden geïntegreerd. Vooral in het openbaar bestuur en binnen de rechtspraak is de interne integratie van systemen tot omvattende systemen die het gehele werkproces van de organisatie omvatten belangwekkend. Ook de externe integratie waarbij databanken of administratiesystemen van verschillende organisaties met elkaar worden gekoppeld neemt nog steeds toe. Als katalysator voor de integratie van juridische ICT-systemen werken het Internet en het Intranet. Deze netwerken zijn niet alleen belangrijk voor communicatie die bij juridisch werk van het grootste belang is (denk aan elektronisch berichtenverkeer waarmee juridische documenten digitaal kunnen worden verzonden en ingediend), maar spelen een steeds belangrijker rol bij het opslaan en verspreiden van juridische informatie en gegevens. Tezamen genomen leidt dit tot de conclusie dat het steeds moeilijker wordt om juridische ICT-toepassingen als systemen zeer scherp te rubriceren. De meeste systemen zijn op de een of andere manier wel hybride, en vervullen meerdere functies. Naar verwachting zal die trend waarbij systemen steeds verder integreren zich voortzetten en zullen we steeds meer systemen krijgen die alle vijf van de in paragraaf 2 genoemde informatiefuncties verrichten.