

HC 6, 21-12-2016 – Juridische kennissystemen: problemen bij de invoering

Als we kijken naar computersystemen dan hebben we gezien dat ze ondersteuning kunnen geven en bepaalde functies kunnen overnemen. Je kunt dus, naast boeken, je kennis ook ergens anders vandaan halen. Nu moeten we boeken lezen om een juridische vraag op te kunnen lossen. Wat gebeurt er nu in de praktijk door het gebruik van computersystemen? Verdwijnen wetboeken dan naar het museum?

In het eerste hoorcollege hebben we onszelf de vraag gesteld of het mogelijk is om juridische kennis in intelligente computersystemen onder te brengen. We hebben gekeken naar de vraag wat kennis is en naar de vraag wat juridische kennissystemen zijn. Ook hebben we de gebruikersaspecten bekeken. In dit hoorcollege wordt een praktisch onderwerp behandeld. We gaan het hebben over de problemen bij de invoering van juridische kennissystemen. Wat gebeurt er nu als je de systemen hebt, er kunnen goede en slechte systemen zijn. Soms hebben mensen te veel vertrouwen in een systeem. De vraag is wat er dan in de praktijk gebeurt.

Binnen de verschillende kennisdomeinen is onderzoek gedaan naar de modelleerbaarheid en de mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering met behulp van juridische kennissystemen. Er is onder andere onderzoek gedaan naar Tessec, Expertisze en ESM. Het modelleren van juridische kennis met juridische kennissystemen is binnen de onderzochte domeinen mogelijk gebleken. Het verbeteren van de kwaliteit is ook mogelijk gebleken, maar waarom zijn er dan toch problemen? Dit wordt uitgelegd aan de hand van twee onderzoeken.

Expertisze

Expertisze beschrijft letterlijk alle processtappen. Het is gemaakt om te simuleren hoe sociale regelgeving werkt. De input is bijvoorbeeld alle gegevens van een bepaalde gemeente, met alle eigenschappen (voor zover relevant) van het nemen van dit soort beslissingen. Het systeem kan dus niet alleen voor een individu vaststellen of een bijstandsuitkering verleend wordt, maar ook hoeveel uitkeringen er verstrekt zijn. Dit systeem bleek een enorme kwaliteitsverbetering op te leveren, maar het systeem is niet ingevoerd. Expertisze is dus een juridisch kennissysteem voor de verbetering van de kwaliteit van sociale zekerheidsregelgeving door:

1) het bepalen van de effecten van nieuwe regelgeving (van de regelgeving op zich en van de regelgeving in combinatie met andere regelgeving). Er werd gekeken naar primaire en secundaire effecten. Het primaire effect is het beoogde effect (wij willen dat iedereen die aan bepaalde voorwaarden voldoen een uitkering krijgt). Secundaire effecten zijn bepaalde doelen waar oorspronkelijke regelgeving niet op gericht was. Een voorbeeld is de armoedeval. Het doel van de regeling was om mensen aan het werk te helpen en hen in de tussentijd te helpen met overleven, maar de uitkering bleek gunstiger, waardoor men niet meer wilde werken.

2) Het bepalen van de volledigheid en consistentie van nieuwe regelgeving. Consistentie wil zeggen dat regelgeving zichzelf niet tegen spreekt. Inconsistentie komt veel voor bij wetten en regelgeving. Stel bijvoorbeeld dat er twee keer het begrip loon wordt gebruikt, maar dat twee keer iets anders bedoeld wordt. Als je hiermee gaat redeneren dan is het moeilijk om tot een conclusie te komen die overeenkomt met het doel van wetgever. Je moet dan de memorie van toelichting gelezen hebben om te weten dat het begrip loon twee verschillende betekenissen had. Er zijn 13 secties geanalyseerd en er zijn in totaal 26 fouten gevonden. Er vond een analyse plaats van het opsporen van ongewenste effecten van de regelgeving (individuele en geaggregeerde effecten). Ook werden er suggesties voor verbetering van de regelgeving gedaan.

De ongewenste effecten worden in de vorm van grafieken of tabellen weergegeven. Kwaliteitsverbetering door Expertisze is aangetoond.

Problemen bij invoering Expertisze

Welke problemen verwacht je nu bij de invoering? Werknemers kunnen geen verstand hebben van IT. Ook kan er sprake zijn van geringe belangstelling en geringe gemotiveerdheid en ook lage

verwachtingen. De Ministeries waarbij het ingevoerd zou moeten worden geloofden niet zo in het systeem. Ook is er dus sprake van beperkte kennis van informatietechnologie. Ook is er weinig reden om te streven naar kwaliteitsverbetering en/of efficiëntieverhoging. Bij een grote groep professionele werkgevers is er geen prikkel om hier naar te streven. Ook hebben uitvoerders geen beslissingsmacht. Er zijn met andere woorden twee groepen: er is vaak een kleine elite van mensen die opdrachten geven en geld toewijzen. De andere groep is de groep die onderworpen zal worden in de investeringen. Zij hebben geen beslissingsmacht. Ook is er sprake van gebrekkige gegevens en de organisatie kent geen terugkoppelingsprocedure.

Mr-ABW

De reden voor het invoeren van dit systeem was dat er veel te beslissen gevallen waren. Ook was sprake van complexe regelgeving. Er werden ook ontzettend veel fouten gemaakt en bovendien was er een verplichte kwaliteitscontrole ingebouwd (art. 134 ABW). Ook voor de ABW is aangetoond dat juridische kennissystemen de kwaliteit kunnen verbeteren. Gemeenten blijken aan te nemen dat juridische kennissystemen de kwaliteit en efficiëntie van ABW beslissingen kunnen verbeteren en dit is ook terecht. Beschikkende juristen waarderen dit systeem, omdat het gebruiksvriendelijk is en beslissingsondersteunend werkt.

Is het vertrouwen in Mr-ABW terecht?

Er is gebruik gemaakt van drie toetsingscriteria.

- 1) Kwaliteit van de inhoud van de beslissingen (materiële regels)
- 2) Kwaliteit van de vorm van de beschikkingen (vormvoorschriften)
- 3) Kwaliteit van de procedure (formele regels en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur).

Er werden 30 beslissingen genomen met een poging tot ondersteuning van Mr-ABW. Er werden 25 fouten aangetroffen in de beslissingen. Bij volledige ondersteuning door het systeem werd er 1 inhoudelijke fout gevonden. Bij onvolledige ondersteuning werden 5 inhoudelijke fouten en 11 vormfouten gevonden. Werd er geen ondersteuning geboden, dan werden er 2 inhoudelijke fouten, 1 vormfout en 5 procedurefouten gevonden. Bij volledige ondersteuning reduceert het aantal fouten aanzienlijk. Bij onvolledige ondersteuning verhoogt het aantal fouten. Dit heeft te maken met het vertrouwen dat gebruikers in systemen hebben. De gebruikers hadden het gevoel dat ze volledig ondersteund werden en daardoor werden er tevens meer fouten gemaakt. Er is dus een kwaliteitsachteruitgang gemeten en toch is het systeem ingevoerd.

Oorzaken van invoering ondanks kwaliteitsachteruitgang

Een van de oorzaken is de grote werkdruk. Ook de lage budgetten of de te hoge kosten voor goede systemen is een van de oorzaken van de invoering. Ook heeft men vaak te veel vertrouwen in de systemen. Problemen zijn dus het niet gebruiken van kwaliteitsverbeterende systemen en het wel gebruiken van kwaliteitsverminderende systemen. Kun je nu een oplossing bedenken?

Mogelijke oplossingen

De kern van het probleem bij Expertisze is dat er weinig reden is om te streven naar kwaliteitsverbetering. Ook is er weinig reden om te streven naar efficiëntieverhoging. Er is geen motief voor vertrouwen en het gevolg hierbij is het niet invoeren van het kwaliteitsverbeterend systeem. Bij Mr-ABW is de kern dat er weinig reden is om te streven naar kwaliteitsverbetering en veel reden om te streven naar efficiëntieverhoging. Er is hier wel sprake van een motief voor vertrouwen. Het gevolg hierbij is het wel invoeren van een kwaliteitsverslechterend systeem. Een oplossing is dus het scheppen van een reden voor kwaliteitsverbetering. De mogelijkheden hiervoor zijn bijvoorbeeld een juridische procedure. Rechtssubjecten kunnen een beroep doen op een recht voor een kwalitatief optimale rechtsbedeling. Een tweede zou vrije marktwerking kunnen zijn. De partij met de beste informatie of kennis wint de procedure, de verliezende partij past zich aan (voorziet zichzelf

ook van de beste informatie of kennis). Bezwaren hierbij zijn de kosten en baten, de vereiste schaalgrootte en gebrek aan transparantie. Ook zou je kwaliteitscontrole en verbetering wettelijk kunnen voorschrijven. Een laatste is het stellen van specifieke kwaliteitseisen aan kennistechnologie (volledigheid, betrouwbaarheid, consistentie en transparantie). Het is dus mogelijk om met juridische kennissystemen de kwaliteit van juridische beslissingen te verbeteren. In de rechtspraak wordt hier niet altijd gebruik van gemaakt, zie de voorbeelden van Expertisze en Mr-AWB. De oorzaken hiervoor zijn: gebrekkige data en kennis, de organisatie is niet op kwaliteitsverbetering gericht, juristen vertrouwen te veel op juridische kennissystemen en de eisen en de daarmee samenhangende kosten voor een juridisch kennissysteem. Je kunt niet wegnemen dat de werkdruk hoog is, dus dit is geen irrationele gedachte.