

Informatiestromen en gegevensbanken in de parlementaire werkzaamheden

door Louis VANVELTHOVEN

Voorzitter van de Vlaamse Raad

“Een paar eeuwen geleden kon een wetenschapsmens nog beweren dat hij een ruime kennis had van zijn vak. De dag van heden is het zelfs voor specialisten in een bepaalde discipline niet meer mogelijk de evolutie op de voet te volgen. Wanneer een arts b.v. alle ontwikkelingen op medisch gebied zou willen kennen, dan zou 1 procent van deze informatie hem 5 uur lectuur per dag kosten. Gelukkig bestaat ook voor hem de computer...”

Zo luidt de inleiding van een artikel dat mij onder de titel “Kennis is nu nog meer macht” in een presentatienummer van EOS, een magazine voor wetenschap en technologie, onder ogen viel. Uiteraard maakte ik hierbij de associatie met de allegorie van F-16's en tweedekkers, die ik destijds heb gemaakt om het hemelsbrede verschil inzake toegang tot de informatie tussen de uitvoerende en de wetgevende macht aan de kaak te stellen. Bedenk daarbij dat de uitvoerende zowel als de wetgevende macht regelgevend moeten optreden in de brede waaier van materies die Staat, volk en burger aanbelangen.

Vergeleken bij de arts, zou een politiek mandataris met 24 uur lectuur per dag nog tekort schieten.

Als oplossing voor het probleem van de toegang tot de informatie en de daaruit voortvloeiende kenniswerving, wordt de computer steevast als een “deus ex machina” naar voren geschoven. Met hem wordt de mens van een zwaar juk bevrijd en krijgt hij moeiteloos toegang tot de tuin van kennis en wetenschappen. Tot deze conclusie laten velen zich in een roes van optimisme verleiden.

Uiteraard, de computer biedt de mens de mogelijkheid om binnen een kort tijdsbestek een maximum aan informatie te verwerven.

Uiteraard, een doeltreffende ontsluiting van de informatiebronnen is bevorderlijk voor het tot stand komen van beleidsvisies en kan op efficiënte wijze politieke besluitvorming versnellen.

I. Het parlementaire werk

Het begrip “parlementair werk” kan vanuit diverse gezichtshoeken worden bekeken.

Zo kunnen we o.m. onderscheiden : het werk naar de instelling toe, maar ook het werk van het parlamentslid als individu of lid van een bepaalde politieke groep.

Naar de instelling toe betekent parlementair werk o.m. het opstellen van wetten aan de hand van ontwerpen, voorstellen, amendering en rapportering en het goedkeuren van de begrotingen en het voorzien in de Rijksmiddelen.

Daarenboven ligt er een belangrijke opdracht in het toezicht op de uitvoerende macht : door middel van het interpellatierecht en het systeem van parlementaire vragen.

Dat alles wordt geschraagd door een reglementaire structuur die de procedures formeel regelt en in de raadpleging van de Raad van State en/of het Arbitragehof kan voorzien.

Het parlamentslid manifesteert zich in dit geheel binnen het kader van zijn politieke overtuiging en van de politieke fractie, waarin afspraken over de te volgen strategie en standpunten worden gemaakt.

Als verkozenen van het volk wordt het parlamentslid geacht voeling te hebben met de bevolking en de publieke opinie. Het parlement moet immers de spiegel zijn van wat het volk beroert.

II. Informatiestromen in en rond het Parlement

Het parlementair werk in zijn totaliteit kan als een verwerkingsfase van informatie worden beschouwd. Via de procedures van wetgeving of toezicht komen wetten tot stand of worden ministeriële verklaringen uitgelokt. Dit interne proces is op zichzelf bron van informatie (voorbereidende werkzaamheden, ministeriële toelichtingen en engagement rond interpretatie en toepassing van de regelgeving).

De externe informatie komt uit diverse bronnen en is : ofwel rechtstreeks aanleiding tot wetgevende initiatieven of interpellaties en vragen ; ofwel behoort zij tot de brede documentaire sfeer, die kan worden aangewend tot stoffering van het dossier.

Concreet vereist een doeltreffende beheersing van het parlementair werk bijgevolg een vlotte toegang tot deze twee grote domeinen : de typische parlementaire informatie enerzijds en de externe informatie anderzijds.

A. De typische parlementaire informatie

Inzake de typische parlementaire informatie dient een onderscheid gemaakt te worden : de inhoud van de parlementaire stukken en de stand van de werkzaamheden ten aanzien van de afhandeling enerzijds en de informatie over het parlementaire toezicht anderzijds.

Deze informatie komt in het parlement zelf tot stand. Zij is niet alleen van wezenlijk belang voor de interne werking, maar betekent ook een belangrijke bron van informatie naar de buitenwereld toe.

Onverminderd de autonomie van de instellingen komt dit type van informatie als een coherent geheel naar voren over de bicamerale constructie van Kamer en Senaat heen. In dit verband moet de aandacht gevestigd worden op het feit dat de jongste decennia, tengevolge van de grondwetsherzieningen, een nieuwe toestand ontstaat. De culturele autonomie en de regionalisering brachten een herverkaveling van de bevoegdheden mee. Ze leidden tot het ontstaan van gemeenschaps- en/of regionale parlementaire instellingen, evenveel bronnen van parlementaire informatie.

Door het dubbelmandaat van de parlementsleden stroomt de informatie thans nog door naar het nationaal niveau en omgekeerd. De in uitzicht gestelde opheffing van het dubbel mandaat dreigt echter een radicale breuk in deze informatiestroom tussen de verschillende instellingen teweeg te brengen.

Is het dan vermetel zich af te vragen hoe – in het kader van de Europese eenwording anno 1992 – de parlementaire informatie tussen de diverse instellingen zal worden georganiseerd?

B. *De externe informatie*

De externe informatie anderzijds bevat de relatie van het parlement en de parlementsleden tot de uitvoerende macht, tot de rechterlijke macht, tot de supranationale en internationale instellingen en tot de bibliotheek, omvattend algemene en bijzondere informatie en documentatie.

De uitvoerende macht, d.w.z. de regering, de ministeriële kabinetten en de administratie, kan informatie verschaffen over de wetten, de uitvoeringsbesluiten en de coördinatie daarvan; over de begroting, de stand van de uitgaven en van de rekeningen; over de economische gegevens en modellen en tenslotte de statistieken.

Het betreft hier informatie die deels tot het publiek domein behoort. Ze wordt echter voor een stuk afgegrensd door de principes van de scheiding der machten, van de ministeriële verantwoordelijkheid en van de zwijgplicht van de administratie.

De rechterlijke macht is de bron van rechtspraak op basis van vonnissen en arresten.

Inzake de supranationale en internationale instellingen denken we voornamelijk aan de EEG als informatiebron inzake supranationale regelgeving.

Het raadplegen van boeken, tijdschriften, persartikelen en persdossiers in de bibliotheek verschaft algemene informatie en documentatie.

Uit voorgaande beknopte opsomming blijkt dat het parlementair werk zich voltrekt in een quasi onoverzichtelijk geworden netwerk van informatiestromen, waarin elk parlementslid nagenoeg ongewapend terecht komt.

De werking van de studiediensten van de partijen, van sociale en culturele organisaties, van de economische, financiële en universitaire instellingen enz. vullen voor een deel deze leemte op. De introductie van individuele hulp voor de parlementsleden en de aanstelling van wetenschappelijke medewerkers voor de fractiesecretariaten hebben verbetering meegebracht.

Toch blijven de informatiegaring en het samenstellen van dossiers zware klussen voor het parlementslid. Steeds onder tijdsdruk werkend, worstelt het parlementslid al te vaak met een informatiehandicap in zijn dialoog met de regering.

III. De computer en databanken als werkmiddelen

Om de toegang tot hogervermelde informatie sneller en efficiënter mogelijk te maken is de introductie en het gebruik van de computer een absolute must. Een

enorme hoeveelheid gegevens kunnen worden opgeslagen onder de vorm van databanken van het hiërarchische, relationele of documentaire type.

Al naargelang het type van toestel, het operating system en de gekozen software verschillen de procedures en de taal waarmee de computer wordt ondervraagd.

Dit brengt mee dat de eind-gebruiker, hij die informatie zoekt, vooraf moet weten welke informatie is opgeslagen, onder welke vorm en op welke wijze de gegevens kunnen worden opgevraagd.

Rekening houdend met deze essentiële verschillen is het voor iedereen duidelijk dat de computer zeker niet openstaat voor de toevallige gebruiker.

Concreet naar het parlementaire werk toe is een inventarisatie van de informatie die onder één of andere vorm in een gegevensbank is opgeslagen, van hun inhoud en hun structuur, evenals van de toegepaste taal een noodzaak. De inventarisering zou niet mogen beperkt blijven tot gegevensbanken die thans door servers worden gedistribueerd en waarvan het bestaan bekend is – denken we maar aan BELINDUS en JUSTEL – maar dient te worden uitgebreid naar alle gegevens die op gesloten systemen draaien. Ik vermoed dat deze inventariserende ontdekkings-tocht zou aantonen dat identieke gegevens door verscheidene gegevensbanken worden weergegeven en dat deze mekaar overlappen.

Wanneer we weten waar de gegevens te vinden zijn dan rijst de vraag naar de beschikbaarheid. Behoren ze tot het publieke dossier of tot de zone waartoe het parlement alleen toegang krijgt, bijvoorbeeld via een vraag aan de verantwoordelijke minister.

Op het vlak van de openheid van de administratie is tot op heden geen duidelijke regelgeving voorhanden.

In het licht van de mogelijkheden inzake toegang tot de computergegevens – die via de voortschrijdende netwerking wordt aangeboden – is het nodig hiervan dringend werk te maken. Samen met de bescherming van de privacy en de bestrijding van de computercriminaliteit verdient dit de grootste voorrang.

Waar en welke parlementaire gegevens zijn tot op heden in computerbestanden opgeslagen? Het antwoord op deze vraag is vrij eenvoudig.

Alleen de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft sinds 4 jaar de studie en sinds 2 jaar de eigenlijke uitbouw van een informaticasysteem voor het parlement aangepakt. Het systeem, dat in de Kamer wordt gebruikt, beantwoordt naar inhoud aan het door ons geciteerde behoeftenpatroon.

Het omvat de klassieke gegevensbanken die ook in andere parlementen in Europa voorhanden zijn. Concreet voor de Kamer betekent dit o.m.: de parlementaire stukken en de stand van de werkzaamheden (zowel in de Kamer als in de Senaat) tot en met de eindbestemming en de publikatie van de wet in het Staatsblad. Hiernaast zijn er de databanken met betrekking tot het parlementaire toezicht, omvattend: interpellaties, moties en mondelinge vragen en de volledige tekst van de schriftelijke vragen en antwoorden. Ook de handelingen zullen worden ontsloten en in een verwijzingsdatabank opgeslagen.

Het Bibliotheekfonds werd ondermeer dank zij toevallige compatibiliteit van de systemen geïntegreerd in het interbibliothecair netwerk DOBIS-LIBIS.

Voor de persinformatie, waarbij meer dan 900 dossiers dagelijks worden gevolgd, werd een gegevensbank ontworpen die gekoppeld is aan een systeem van beeldverwerking. Als resultaat van een documentaire opzoeking, kunnen de beelden van de gesorteerde knipsels getoond en geprint worden. Pers- en bibliotheekinformatie zijn algemeen bruikbaar.

De Kamer beschikt dus over het wetgevend bestand van Kamer en Senaat. Het parlementaire toezicht is echter beperkt tot dat van de Kamer. Deze informatiebron is dus jammerlijk genoeg onvolledig daar de gegevens over het parlementaire toezicht in de Senaat ontbreken. Bovendien ontbreekt het geheel van de parlementaire informatie op regionaal niveau. Wetten worden weliswaar decreten maar de democratische parlementaire procedures blijven onderling grote gelijkenis vertonen.

Het lijkt mij dan ook méér dan opportuun dat alle gegevens samengebracht worden onder één parlementaire informatiekoepel, die bovendien de gegevens van de bibliotheken en de persinformatie zou omvatten en die de eenvormigheid van de toegang tot de parlementaire informatie zou waarborgen.

Deze problematiek werd voorgelegd aan alle voorzitters van de in ons land werkzame wetgevende vergaderingen. Hun antwoord was voorzichtig positief. Grondig zal worden bekeken of de toepassingen die ontwikkeld werden door de Kamer bruikbaar blijken naar de nadere vergaderingen toe.

IV. Het parlementair werk in het perspectief van de telematicamaatschappij

Het parlementaire werk bestaat voor een belangrijk deel uit het vergaren van documentatie en informatie. Deze taak blijft voor het parlementslid, de studiedienst, het fractiesecretariaat of de individuele medewerker omvangrijk en tijdrovend.

Gesteld dat de nodige gegevensbanken voor de parlementsleden beschikbaar worden gemaakt, dan is de tijd niet ver meer af dat 's avonds thuis het scherm de nodige informatie biedt, waarmee hij 's anderendaags zijn uiteenzetting voor het Parlement wil documenteren.

Dit beeld is in Frankrijk zeker geen mystificatie meer. De parlementsleden krijgen, zoals alle Fransen bij hen thuis, gratis, in ruil voor het telefoonboek, een Minitel-terminal. Op deze wijze zijn in Frankrijk circa 4 miljoen burgers aangesloten. Minitel biedt thans toegang tot zowat 1.200 verschillende gegevensbanken, waaronder de parlementaire (zowel van de Assemblée Nationale als van de Senaat).

Thans is het zo dat Frankrijk resoluut voor de uitbouw van een Videotex-telematicanet heeft geopteerd. Videotex biedt een specifieke vorm inzake opbouw van de gegevensbanken. De opvragingsmethode is eenvormig en vrij gebruikersvriendelijk, omwille van de menustructuur. Videotex biedt echter niet dezelfde kracht als het originele pakket waaronder een bepaalde gegevensbank draait. Professionelen verkiezen dan ook vaak, omwille van de snelheid, de toegang tot de originele databank.

Bistel, het Videotexnet van de Diensten van de Eerste Minister, werd duidelijk in die optiek opgevat. Het functioneert echter niet in het kader van de openbare Videotex-service van de RTT, maar als een afzonderlijk net onder de specifieke norm Prestel-Plus. De toegang tot dit net wordt aan een aantal diensten geboden, waarvoor anders met afzonderlijke centra abonnementen moeten worden afgesloten.

Allicht is het zo dat het grootste deel van de op het telefoonnet toegankelijke gegevensbanken van de overheid via Bistel kunnen worden ondervraagd. Maar zoals reeds vroeger gesteld zal ook thans blijken dat zeer interessante toepassingen draaien op gesloten systemen. Systemen die niet via het telefoonnet toegankelijk zijn. Het stemt even tot nadenken als men weet dat ook het Nationaal Instituut voor de Statistiek b.v. daartoe behoort.

Naar buiten uit wekken de gegevensbanken van de Kamer van Volksvertegenwoordigers grote belangstelling. Het pas opgezette systeem krijgt met de dag meer vraag naar gebruikers. We vermelden o.m. de interconnectie met de andere parlementaire instellingen, de uitbreiding naar een groter aantal gebruikers in het Huis van de Parlementsleden, de externe toegang via het net: rechtstreeks met de universiteiten, de openbare of particuliere instellingen of de parlementsleden individueel en anderzijds via Bistel en/of een Videotex-toegang.

De belangrijkste doelstelling blijft echter hoe dan ook een optimalisering van het parlementaire werk. De taken van de parlementariër moeten sneller, efficiënter en grondiger worden verricht en krijgen derhalve een grotere waarde.

Dat alles kan maar wanneer essentiële, interessante en bruikbare informatie wordt ter beschikking gesteld. Dat kan maar wanneer een brede waaier van gegevensbanken voorhanden is. De vraag is precies welke en onder welke juridische voorwaarden. In het perspectief van een veralgemening van het telematisch verkeer – wat trouwens door de RTT-diensten wordt voorbereid – is een afweging van de wattprijs van deze communicatie absoluut noodzakelijk. Wanneer we de datatransmissie in België en Europa vergelijken met de Verenigde Staten dan is dit bij ons een dure aangelegenheid. De beschikbaarstelling van gegevensbanken over het net leidt allicht tot een groter aantal gebruikers. Maar ook de belasting van de systemen wordt verhoogd, zodat ze aan capaciteitsuitbreiding toe zijn. Bovendien neemt de problematiek van de beveiliging bij een groeiend aantal gebruikers zienderogen toe. Het beschikbaar stellen van de gegevensbanken van het Parlement ontsnapt evenmin aan deze wetmatigheid.

Uit dit alles blijkt duidelijk dat er een grote behoefte bestaat aan visie op deze problematiek.

We denken hier o.m. aan:

- het openbaar of geheim karakter van de gegevens en de consequenties daarvan, in de zin van de toegankelijkheid of van de bescherming
- de beveiliging van de gegevens, zowel in materiële zin, als tegen criminele praktijken. Ook hier moet de wetgever een onontgonnen terrein betreden.
- de communicatietechnologie zelf, beheerd door de RTT, maar die reeds duidelijk moet gezien worden in een perspectief van continaal Europees verkeer.

Het dient echter voortdurend herhaald : binnen afzienbare tijd zal de informatica als documentair middel een normaal gegeven zijn in het parlementaire werk. Het zal een normaal gegeven worden zoals de uitrusting met de telefoon en telefax.

Alles vergt zijn tijd : het gebruik van de computer ontsnapt ook hier niet aan. De transmutatie van onze samenleving naar een telematicatijdperk is ingezet. De jongeren hebben de computer als een hobby-object geadopteerd. Ouderen bekijken het gebeuren vaak nog met enige schroom. Bij nader toezien blijken ze dikwijls niet vertrouwd te zijn met een Azerty-klavier. Levend in een sfeer van permanente scholing, zullen ook de parlementsleden de computer moeten leren gebruiken.

De hamvraag blijft natuurlijk of de gebruiker met al die informatie echt geholpen is. Gegevensbanken bieden meestal als resultaat een aantal verwijzingen. Er is tijd gewonnen bij het zoeken, maar voor de inhoud van de informatie moet vaak nog naar een boek of document worden gegrepen. Zij die intensief met documentaire systemen omgaan, verlangen al gauw meer. Die meerwaarde is eigenlijk intelligentie. De recente ontwikkelingen met expertsystemen zijn daarvan een teken aan de wand. Ook in de parlementaire wereld zullen deze ontwikkelingen enorme mogelijkheden bieden.

Tot slot zou ik willen herhalen dat het beschikbaar maken van gegevensbanken en elektronische documentering ten aanzien van het parlementaire werk een absolute noodzaak is. Mijn standpunt is dat het parlementaire werk in dat perspectief breed moet worden bekeken. Het dient alle wetgevende instellingen te omvatten. De eenvormigheid van de informatiestructuren en van de toegang zijn in deze materie belangrijke elementen van gebruiksvriendelijkheid.

Tenslotte : informatica is een werktuig en geen doel op zich. Het parlementaire werk zal ondanks alles blijven wat de verkozenen ervan willen maken.

Summary : Information flows and data bases in the parliamentary proceedings

Opening up as many sources of information as possible is particularly conducive to the development of workable policy plans and to efficient decision-making in a democratic political system. It follows that MPs can greatly benefit from using computerized information systems.

As far as the parliamentary activities are concerned, we can distinguish between internal and external information flows. The contents of the parliamentary documents, the procedure for processing them and the information on the parliamentary control are part of the internal information flow. The external information on the other hand refers to the relations between the MPs and the executive and the judiciary branches, supranational and international institutions as well as the library.

To date, the House of Representatives has been the only assembly that has set up a computerized information system. The data bases of the House comprise : the parliamentary documents and the state of advancement of all proceedings linked to these documents (both in the House and in the Senate) until the publication of the text in the official state journal. Other data bases relate to the parliamentary

control : interpellations, motions, oral questions and the entire text of the written parliamentary questions.

The record of the House will also be stored in a data base giving references. The library fund has been integrated in the interlibrary network DOBIS-LIBIS.

A data base was also designed for the press information, and linked to an image processing system.

What has been realized in the House to date must also be feasible for the other parliamentary assemblies. Viewed from that perspective, it seems advisable that data bases be centralized in one parliamentary information DP centre. Access to this centre should be particularly user-friendly and uniform, so much so that all MPs can make maximum use of it.

The system set up by the House meets with an ever increasing demand from other possible users. In this context, attention should be drawn to the interconnection of this system with other parliamentary assemblies, the extension of the system to other users in the House of the MPs and the external access to the system via the telephone network : direct access for the universities, and for certain public and private institutions and individual MPs, and the BISTEL and/or VIDEOTEX access.

The majority of the public data bases linked to the telephone network can be interrogated via the BISTEL system, but many interesting applications are not accessible via the telephone network as they function in closed circuits.

Opening up data bases by linking them to the telephone network, implies that the problem of cost and privacy be carefully examined. As to privacy, we should reflect on the public or confidential character of the data and its consequences, on safeguarding the information stored in the system and on the evolution of communications technology from the perspective of a continental European communications network.