



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

VERSLAG

Verslag Werkgroep Effectief opereren in crisissituaties

15 november 2022 | Werkgroep Effectief opereren in crisissituaties

Inhoudsopgave

1	Aanleiding en samenstelling van de werkgroep	3
2.	Aanpak en verantwoording	3
3.	Aansluiting bij crisisbeheersing Tweede Kamer.....	5
4.	Afbakening ten opzichte van de Werkgroep parlementair staatsnoodrecht (2019)	5
5.	Overwegingen	6
6.	Aanbevelingen Presidium	13
7.	Tot besluit.....	14

Verslag Werkgroep Effectief opereren in crisissituaties

1. Aanleiding en samenstelling van de werkgroep

Bij de behandeling van de algehele herziening van het Reglement van Orde is in februari 2021 de motie-Van Gent c.s. aangenomen.¹ Deze motie luidt:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de Grondwet en het Reglement van Orde van de Tweede Kamer regels bevatten over het beraadslagen en het nemen van besluiten door de Kamer;

overwegende dat de uitbraak van het COVID-19-virus in Nederland ertoe geleid heeft dat dit ook vergaande gevolgen heeft voor het functioneren en het werk van de Kamer;

van mening dat de Kamer zo goed mogelijk voorbereid moet zijn op soortgelijke en andere crisissituaties die zich mogelijk in de toekomst kunnen gaan voordoen;

verzoekt het presidium, een werkgroep in te stellen die onderzoekt hoe de Kamer in tijden van crisissituaties effectief kan opereren, rekening houdend met het staatsrechtelijk kader, en daarbij specifiek ingaat op crisissituaties waarin fysieke aanwezigheid voor plenaire beraadslaging en besluitvorming bemoeilijkt wordt,

en gaat over tot de orde van de dag.

Van Gent

Van der Molen

Van Meenen

De Werkgroep Effectief opereren in crisissituaties (WEOC) die als gevolg van de motie is ingesteld, bestond uit de leden Sneller (D66, voorzitter), Valstar (VVD), Agnes Mulder (CDA), Van der Plas (BBB) en Den Haan (Fractie Den Haan). De werkgroep werd ondersteund door een ambtelijke staf.²

2. Aanpak en verantwoording

¹ Kamerstuk II 2020/21, 35 322, nr. 43.

² De staf bestond uit A.E.A.J. Hessing-Puts (griffier) en S.P. Poppelaars (kenniscoördinator).

De werkgroep is voor het eerst bijeengekomen op 31 maart 2022. Vervolgens kwam zij nog driemaal bijeen. Tijdens de startbijeenkomst besloot de werkgroep zich in haar werkzaamheden ter uitvoering van de motie-Van Gent c.s. te richten op drie pijlers, te weten het digitaal quorum, digitaal beraadslagen en digitaal stemmen in tijden van crisissituaties, zoals de coronaperiode, als essentiële onderdelen van het parlementaire proces. Ook heeft de werkgroep zich verdiept in de mogelijkheden van alternatieve huisvesting voor de Kamer in een crisissituatie. Nu hiervoor al voorbereidingen zijn getroffen, heeft de werkgroep dit punt niet nader als onderdeel van haar opdracht gezien.

Voor de uitvoering van haar opdracht heeft de werkgroep verschillende activiteiten verricht. Ten eerste heeft de werkgroep een inventarisatie gedaan onder alle fracties en groepen van de Kamer naar de ervaringen van Kamerleden tijdens de coronaperiode, gericht op eventuele knelpunten die zij hebben ervaren tijdens deze periode en mogelijke oplossingen voor het geval zich in de toekomst nogmaals een crisissituatie voordoet. Ook heeft de werkgroep door middel van literatuuronderzoek kennisgenomen van relevante bijdragen over het functioneren van het parlement tijdens de coronapandemie.

Verder verdiepte de werkgroep zich via literatuuronderzoek in lokale ervaringen tijdens de coronapandemie met een digitaal quorum, digitale beraadslagingen en digitaal stemmen op basis van de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming.³ Daarnaast is via het parlementaire netwerk⁴ uitvraag gedaan naar de ervaringen tijdens de coronapandemie in buitenlandse parlementen en het eventuele hanteren van een digitaal quorum, digitale beraadslagingen en digitaal stemmen in crisissituaties.

Daarnaast vond op 7 juli 2022 een gesprek plaats met de Voorzitter van de Eerste Kamer, dhr. Bruijn. De Eerste Kamer verzocht op 7 april 2020 om voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over het functioneren van de Eerste Kamer in tijden van de coronacrisis.⁵ In het bijzonder had het verzoek betrekking op de mogelijkheden om digitaal te vergaderen en besluiten te nemen. Na het verschijnen van de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State in april 2020 stemde de Eerste Kamer op 27 oktober 2020 in met een Tijdelijke regeling digitaal quorum.⁶ De Tijdelijke regeling is meermaals verlengd met steeds twee maanden en gold tot 1 september 2021. Vervolgens werd, vanwege verbetering van de coronasituatie, een periode geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid van een digitaal quorum. Op 16 november 2021 stemde de Eerste Kamer in met de vrijwel gelijklopende Tijdelijke regeling digitaal quorum 2021.⁷ Ook deze kon verlengd worden met steeds twee maanden en gold tot 1 april 2022.

³ Kamerstukdossier 35 424.

⁴ European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD).

⁵ Kamerstuk I 2019/20, CXXXIX, C.

⁶ Kamerstuk I 2020/21, CXXXIX, H.

⁷ Kamerstuk I 2021/22, CXXXIX, I.

Tevens had (een afvaardiging van) de werkgroep gesprekken met de voormalige en huidige Kamervoorzitter, mw. Arib en mw. Bergkamp, op respectievelijk 31 mei 2022 en 8 juni 2022 om te horen over hun ervaringen met het functioneren van de Kamer tijdens de coronaperiode.

De werkgroep is alle gesprekspartners zeer erkentelijk voor de tijd die zij hebben vrijgemaakt om met de werkgroep in gesprek te gaan.

3. Aansluiting bij crisisbeheersing Tweede Kamer

Naast voormelde werkzaamheden zijn ook gesprekken gevoerd met een aantal ambtelijke diensten van de Kamer, waarvan de werkzaamheden raken aan het terrein van crisisbeheersing. Bovendien heeft de werkgroep kennisgenomen van het vertrouwelijke Integraal crisisplan. Dit is door het managementteam (MT) vastgesteld op 25 mei 2021.⁸ Het Presidium heeft op 23 juni 2021 ingestemd met dit integraal crisisplan. Het plan beschrijft de aanpak voor het beheersen van de gevolgen van een (dreigende) crisis.

De werkgroep heeft vastgesteld dat haar focus, gericht op een digitaal quorum, digitaal beraadslagen en digitaal stemmen in tijden van crisissituaties, in lijn kan worden gebracht met het integraal crisisplan. Daarom heeft de werkgroep besloten om zo veel mogelijk bij dit crisisplan aan te sluiten. Op deze wijze is er een eenduidig kader voor het geval zich een crisissituatie voordoet. De hierna volgende overwegingen en aanbevelingen van de werkgroep zijn daarom bedoeld als richtinggevende uitgangspunten voor een mogelijke aanvulling van het crisisplan op het vlak van een digitaal quorum, digitaal beraadslagen en digitaal stemmen in tijden van crisissituaties.

4. Afbakening ten opzichte van de Werkgroep parlementair staatsnoodrecht (2019)

Voordat kan worden ingegaan op de overwegingen van de werkgroep, is allereerst voor de afbakening van haar opdracht van belang dat de Tweede Kamer recentelijk ook een Werkgroep parlementair staatsnoodrecht kende. Die werkgroep is op 13 februari 2019 door het Presidium ingesteld om te onderzoeken of wet- en regelgeving inzake de continuering van de volksvertegenwoordiging in een extreem noodgeval op orde is. Deze werkgroep stond onder voorzitterschap van het lid Sneller (D66) en bestond verder uit de leden Van Wijngaarden (VVD) en Kuik (CDA). Op 25 september 2019 bood de werkgroep het verslag aan het Presidium aan.⁹

De Werkgroep parlementair staatsnoodrecht richtte zich op de continuering van de volksvertegenwoordiging in een extreem noodgeval. Daarbij moet gedacht worden aan

⁸ Het MT bestaat uit de Griffier, de directeur Huisvesting, de Chief Information Officer, het hoofd Stafdienst Financieel-Economische Zaken, het hoofd Stafdienst HR en het hoofd Stafdienst Communicatie.

⁹ Kamerstuk II 2019/20, 35 300-III, nr. 4.

de situatie dat het overgrote deel van de zittende leden van de Kamer niet langer in staat is het Kamerlidmaatschap te vervullen als gevolg van een natuurramp, ongeval of aanslag, waardoor de continuïteit van de direct gekozen volksvertegenwoordiging in het geding is. Dat is in elk geval aan de orde indien geen of nog maar enkele Kamerleden beschikbaar zijn en van een representatieve samenstelling geen sprake meer is.¹⁰

Het verslag van de werkgroep gaat in op de vraag welke wettelijke en reglementaire kaders, in het bijzonder op basis van de Grondwet, de Kieswet en het Reglement van Orde, in een dergelijk geval beschikbaar zijn om gegeven de omstandigheden ervoor te zorgen dat de Kamer zo snel mogelijk haar werkzaamheden kan voortzetten. Het verslag behandelt aspecten als de opvolging van Kamerleden bij openvallende zetels, de overschrijding van de maximale zittingsduur van de Kamer, het houden van nieuwe verkiezingen in een noodsituatie, de toelating van nieuwe leden en het onderzoek van de geloofsbrieven, het bijeenroepen van de vergadering, de invulling van het voorzitterschap en het quorumvereiste bij opengevallen zetels.

De Werkgroep parlementair staatsnoodrecht richtte zich daarmee op extreme noodgevallen, als gevolg waarvan Kamerleden niet langer in staat zijn hun Kamerlidmaatschap te vervullen en de continuering van de volksvertegenwoordiging in het geding komt. De motie-Van Gent c.s. richt zich op het functioneren van de Kamer in crisissituaties, bijvoorbeeld als gevolg van de coronapandemie, met daarbij specifiek aandacht voor situaties waarin fysieke aanwezigheid voor plenaire beraadslaging en besluitvorming bemoeilijkt wordt. Kamerleden zijn dan dus wel in staat om hun Kamerlidmaatschap te vervullen, maar zien zich geconfronteerd met omstandigheden die de uitoefening van hun functie raken, zoals beperkte mogelijkheden om fysiek bijeen te komen. De Werkgroep Effectief opereren in crisissituaties heeft zich op deze gevallen gericht.

5. Overwegingen

Op basis van bovenstaande werkwijze is de werkgroep tot een aantal overwegingen gekomen.

Digitale vergadermogelijkheden kunnen nuttige aanvulling zijn in crisissituatie, maar terughoudendheid staat voorop

De werkgroep is allereerst van mening dat digitale vergadermogelijkheden een nuttige aanvulling kunnen zijn voor het functioneren van de Tweede Kamer in een crisissituatie. In een situatie waarin de fysieke aanwezigheid van Kamerleden in de Tweede Kamer bemoeilijkt wordt, is denkbaar dat het parlementaire proces (voor sommigen) enkel door middel van digitale vergadermogelijkheden doorgang kan vinden. De keuze kan in een dergelijke crisissituatie in het uiterste geval bestaan uit het parlementaire proces ofwel tijdelijk stilleggen ofwel zo veel mogelijk digitaal voortzetten. Naar het oordeel van de werkgroep is laatstgenoemde optie in dat geval te

¹⁰ Kamerstuk II 2019/20, 35 300-III, nr. 4, p. 3.

verkiezen boven een tijdelijke onderbreking van het parlementaire proces. Om die reden is de werkgroep voorstander van de mogelijkheid van digitale vergaderopties, indien een crisissituatie daar om vraagt. De Grondwet sluit de mogelijkheid van digitale vergaderopties niet uit, zoals de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) in de hiervoor vermelde voorlichting van april 2020 overwoog.

In lijn met deze voorlichting van de Afdeling benadrukt de werkgroep het belang van terughoudendheid bij het toepassen van digitale vergadermogelijkheden. De Afdeling gaf ten aanzien van het functioneren van het parlement tijdens de coronacrisis aan dat het van wezenlijk belang is dat het proces van democratische besluitvorming ook tijdens de coronacrisis zo normaal mogelijk doorgang vindt.¹¹ Fysiek vergaderen moet het uitgangspunt zijn, omdat dat de beste waarborg biedt voor de kwaliteit van het democratische besluitvormingsproces.¹² De Afdeling wijst in dat kader op het belang van openbaarheid en zichtbaarheid van het parlement en van de interacties die in een parlementaire vergadering plaatsvinden. De werkgroep onderschrijft deze overwegingen van de Afdeling. De werkgroep benadrukt dat digitale vergadermogelijkheden enkel in een crisissituatie in beeld moeten komen. De Afdeling spreekt in dat kader over bijzondere omstandigheden als gevolg van de coronapandemie die kunnen noodzaken tot het houden van digitale vergaderingen. Van noodzaak is volgens de Afdeling sprake als de continuering van de democratische besluitvorming met alleen het houden van fysieke vergaderingen niet op een toereikende wijze gewaarborgd kan worden.¹³

De werkgroep heeft stilgestaan bij het risico dat indien digitale vergadermogelijkheden beschikbaar zijn, ook al is de inzet hiervan naar de opvatting van de werkgroep beperkt tot een crisissituatie, deze mogelijk volgens sommigen ook op andere momenten (eerder en sneller) inzetbaar zijn. De werkgroep benadrukt daarom nogmaals dat dit, vanwege de verschillende beperkingen die kleven aan digitale vergadermogelijkheden en het belang van het zo veel mogelijk continueren van het reguliere parlementaire proces, nadrukkelijk niet de inzet van de werkgroep is. Digitale vergadermogelijkheden kunnen naar de opvatting van de werkgroep enkel in een crisissituatie aanvullende instrumenten bieden voor het functioneren van de Kamer. Terughoudendheid en het zo veel mogelijk continueren van reguliere, fysieke besluitvormingsprocessen staan daarbij voorop.

Crisissituatie: fysieke aanwezigheid bemoeilijkt, ongeacht oorzaak

Digitale vergadermogelijkheden kunnen naar de opvatting van de werkgroep dus een nuttige aanvulling zijn voor het functioneren van de Tweede Kamer in een crisissituatie. De werkgroep heeft zich vervolgens gebogen over de vraag wanneer er sprake is van een crisissituatie, om te bezien in welke gevallen digitale vergadermogelijkheden in beeld komen. Wanneer er sprake is van een crisissituatie is lastig vooraf vast te stellen. Er zijn veel verschillende situaties denkbaar die voor het functioneren van de Kamer gevolgen kunnen hebben, zoals een opslaaing van de coronapandemie, een volgende

¹¹ Kamerstuk I 2019/20, CXXXIX, E, p. 2.

¹² Kamerstuk I 2019/20, CXXXIX, E, p. 10.

¹³ Kamerstuk I 2019/20, CXXXIX, E, p. 10.

pandemie, een natuurramp, een kernramp, een aanslag, het Kamergebouw dat op instorten staat, etc. Bovendien heeft de coronapandemie laten zien dat er sprake kan zijn van onvoorziene omstandigheden.

De tekst van de motie-Van Gent c.s. richt zich in het bijzonder op crisissituaties waarin fysieke aanwezigheid voor plenaire beraadslaging en besluitvorming bemoeilijkt wordt. Gelet op hetgeen de eerdere werkgroep Parlementair staatsnoodrecht al heeft onderzocht, de tekst van de motie-Van Gent c.s. en de drie pijlers waarop de werkgroep zich tijdens de startbijeenkomst besloot te richten (digitaal quorum, digitaal beraadslagen en digitaal stemmen) kan een crisissituatie in de context van deze werkgroep gedefinieerd worden als een situatie waarin de fysieke aanwezigheid van Kamerleden voor plenaire beraadslaging en besluitvorming bemoeilijkt wordt als gevolg van buitengewone omstandigheden. Op deze wijze is niet van belang door welke oorzaak de fysieke aanwezigheid van Kamerleden wordt bemoeilijkt. Die oorzaak kan zoals gezegd zeer uiteenlopend zijn. Dit verslag kan zo als uitgangspunt dienen voor situaties waarin Kamerleden niet in staat zijn fysiek bijeen te komen, ongeacht wat de oorzaak daarvan is.

Gradaties van een crisissituatie kunnen meewegen bij de inzet van digitale vergadermogelijkheden

Bij de vraag of er sprake is van een crisissituatie heeft de werkgroep voor ogen dat een onderscheid kan worden gemaakt naar gradatie van de ernst van een crisissituatie. Die ernst kan meewegen bij de vraag of, in welke mate en op welke wijze er gebruik kan worden gemaakt van digitale vergadermogelijkheden.

Twee factoren zijn voor het onderscheiden van gradaties van een crisissituatie in ieder geval van belang: de verwachte duur van een crisis en de omvang van de groep Kamerleden die hierdoor geraakt wordt. De werkgroep denkt bij een crisis die slechts een korte periode duurt aan enkele dagen tot weken. Een crisis die een maand of langer duurt, is te bestempelen als een lange crisis.

Afhankelijk van de aard van de crisissituatie die zich voordoet, kan een crisis gevolgen hebben voor de mogelijkheid van fysieke aanwezigheid van een kleine of een grote groep Kamerleden. Als richtlijn kan gelden dat een crisissituatie gevolgen heeft voor de fysieke aanwezigheid van een kleine groep leden, indien het een tiental personen betreft. Betreft het meer leden, dan is de omvang van de groep leden die door de crisissituatie geraakt wordt (in de zin dat hun fysieke aanwezigheid bemoeilijkt wordt) groot te noemen.

Door middel van deze twee factoren, de duur van een crisis en de omvang van de groep Kamerleden die hierdoor geraakt wordt, kan een onderscheid worden gemaakt tussen verschillende gradaties van de ernst van een crisissituatie, zoals weergegeven in onderstaande tabel.

Gradaties van een crisissituatie

Duur	/	Groep	Klein	Groot
Kort			Crisis	Substantiële crisis
Lang			Substantiële crisis	Zware crisis

Digitale vergadermogelijkheden: digitaal quorum, digitaal beraadslagen en digitaal stemmen

De hiervoor weergegeven indeling van gradaties van een crisissituatie kan zoals gezegd meewegen bij de vraag of, in welke mate en op welke wijze er gebruik kan worden gemaakt van digitale vergadermogelijkheden. Daarbij heeft de werkgroep zich gericht op drie digitale vergadermodaliteiten, namelijk het digitale quorum, digitaal beraadslagen en digitaal stemmen. Naar de opvatting van de werkgroep bestaan er binnen het huidige Reglement van Orde mogelijkheden voor deze digitale vergadermodaliteiten.

Digitaal quorum

Bij een digitaal quorum dat de werkgroep voor ogen heeft, meldt een Kamerlid zich digitaal aan om bij te dragen aan het vereiste quorum zoals vastgelegd in artikel 67, eerste lid, Grondwet (Gw). Op grond van die bepaling mogen de Kamers alleen beraadslagen en besluiten, indien meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden ter vergadering aanwezig is. Hoe moet worden vastgesteld of aan het quorumvereiste is voldaan, schrijft de Gw niet voor. Het Reglement van Orde bepaalt dat ieder aanwezig lid voor het tijdstip van bijeenroeping van de vergadering zijn aanwezigheid meldt, zodat een presentielijst kan worden opgesteld.¹⁴ In de praktijk worden leden sinds 2015 door het aanbieden van de Rijkspas bij binnenkomst van het Kamergebouw automatisch op een digitale presentielijst geplaatst. De Kamervoorzitter kan de plenaire vergadering openen zodra meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden zijn vermeld op de presentielijst. Deze leden hoeven niet daadwerkelijk ter vergadering aanwezig te zijn. Voor commissievergaderingen geldt het quorumvereiste in beginsel niet.¹⁵ Bij een digitaal quorum worden leden die zich digitaal aanmelden op de presentielijst geplaatst, waardoor ze bijdragen aan het behalen van het quorumvereiste. De werkgroep heeft hierbij voor ogen dat leden zich in beeld melden voor het plaatsen op de presentielijst.

Digitaal beraadslagen en stemmen

Bij digitale beraadslagingen verlopen plenaire en commissievergaderingen en -activiteiten die normaliter in het Kamergebouw plaatsvinden op digitale wijze, dat wil zeggen via een videoconferencingsysteem. Ook het houden van stemmingen is op digitale wijze denkbaar. Dit zou bijvoorbeeld door middel van handopsteken in beeld kunnen plaatsvinden. De werkgroep signaleert dat bijvoorbeeld tijdens de coronapandemie ook wel gebruik is gemaakt van stemapplicaties, zoals in internationale gremia. Naar het oordeel van de werkgroep dienen leden echter in beeld hun stem uit te brengen, zoals ook hierna aan de orde komt.

¹⁴ Artikel 8.2 Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

¹⁵ Een uitzondering vormt de Commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven, zie artikel 7.7, zevende lid, Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

In algemene zin zijn er belangrijke randvoorwaarden die in acht moeten worden genomen bij de toepassing van digitale vergadermogelijkheden. Deze komen hierna aan de orde. Het gaat daarbij zowel om technische voorwaarden, zoals een veilige en stabiele digitale vergaderfunctie, als om constitutionele voorwaarden, zoals eerbiediging van het verbod van last (artikel 67, derde lid, Gw) en de mogelijkheid voor leden om een hoofdelijke stemming aan te vragen (artikel 67, vierde lid, Gw).

Digitaal beraadslagen het meest ingrijpend

Naar het oordeel van de werkgroep is het houden van digitale beraadslagingen weliswaar mogelijk, maar qua verschil met het fysiek vergaderen het meest ingrijpend. Dat heeft met vele aspecten te maken, zoals het zien en lezen van gezichtsuitdrukkingen, houding en lichaamstaal, de mogelijkheid tot interromperen en de mogelijkheden voor fracties om gedurende een debat tot een compromis te komen of steun voor elkaars plannen te verwerven. Digitale beraadslagingen zijn daarom naar het oordeel van de werkgroep slechts een uiterste mogelijkheid, die moet passen bij de ernst van de crisissituatie.

Hoewel naar de opvatting van de werkgroep nog steeds enkel toepasbaar in een crisissituatie en met de hiervoor beschreven grote mate van terughoudendheid, zijn het houden van digitale stemmingen en vervolgens het hanteren van een digitaal quorum naar het oordeel van de werkgroep minder ingrijpend dan digitaal beraadslagen. Deze vormen kunnen daarom naar het oordeel van de werkgroep eerder worden overwogen dan digitale beraadslagingen. De hiervoor weergegeven indeling van gradaties van een crisissituatie kan behulpzaam zijn bij de vraag of, in welke mate en op welke wijze er gebruik kan worden gemaakt van digitale vergadermogelijkheden.

Hybride vergaderen

Naast het volledig digitaal beraadslagen en besluiten, met toepassing van een (volledig) digitaal quorum, zijn ook hybride vergadermodaliteiten denkbaar, waarbij sommige Kamerleden fysiek in de vergaderzaal van de Tweede Kamer aanwezig zijn en andere leden digitaal deelnemen. Een hybride vergadering is naar het oordeel van de werkgroep de laatst te verkiezen optie. Bij een hybride vergadering hebben de leden immers geen gelijke uitgangspositie en mogelijkheden om aan het debat deel te nemen.¹⁶ Ook is het, wanneer een hybride vergadering wordt overwogen, kennelijk mogelijk om fysiek bijeen te komen (in ieder geval voor sommige leden). Gelet op de hiervoor geschetste wenselijke terughoudendheid bij de toepassing van digitale vergadermogelijkheden in een crisissituatie, verdient het dan de voorkeur om zo veel mogelijk de reguliere, fysieke besluitvormingsprocessen doorgang te laten vinden.

Digitale vergadermogelijkheden in Kamercommissies

¹⁶ Om die reden werd hybride vergaderen op lokaal niveau op basis van de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming niet toegestaan voor besluitvormende, plenaire raadsvergaderingen. Zie ook: K. Peters, G. Boogaard, B. van den Berg en L. van Kalken, 'Lokale democratie achter de schermen: lessen leren uit digitaal vergaderen door gemeenteraden in coronatijd', *Bestuurskunde* 2021-3, p. 58.

Tijdens een crisissituatie waarin de fysieke aanwezigheid van leden bemoeilijkt is, zullen naar verwachting enkel de meest noodzakelijke debatten en Kameractiviteiten doorgang vinden. Het zal dan veelal gaan om plenaire vergaderingen. Toch is zeker in situaties waarbij een crisis lang aanhoudt, goed denkbaar dat de inzet van digitale vergadermogelijkheden ook voor Kamercommissies wenselijk is. Naast digitale commissiedebatten, die evenals plenaire, digitale beraadslagingen naar het oordeel van de werkgroep het meest ingrijpend zijn, kan het daarbij gaan om onder meer digitale petitieaanbiedingen, rondetafelgesprekken en procedurevergaderingen. Met laatstgenoemde vormen van digitale commissieactiviteiten is tijdens de coronapandemie al de nodige ervaring opgedaan.

Presidium besluit over de inzet van digitale vergadermogelijkheden

De vragen wanneer, in welke mate en op welke wijze nu precies de inzet van digitale vergadermogelijkheden in een crisissituatie passend is, zijn niet goed vooraf te beantwoorden. Daarvoor kan de aard van een crisissituatie te uiteenlopend zijn. De werkgroep heeft zich daarom gebogen over de vraag wie er in een crisissituatie zou moeten besluiten over de inzet van digitale vergadermogelijkheden, waarbij het voorafgaande kader dienstig kan zijn.

Naar het oordeel van de werkgroep zou in het meest optimale scenario de Tweede Kamer als geheel, bijvoorbeeld via een motie, besluiten over de vraag of er sprake is van een dusdanige crisissituatie dat digitale vergadermogelijkheden in beeld komen. Dat zal echter in een crisissituatie, afhankelijk van de precieze omstandigheden, niet altijd goed mogelijk zijn. Het is daarom ook van belang om vast te stellen wat er dient te gebeuren indien de Kamer niet (fysiek) bijeen kan komen.

Naar het oordeel van de werkgroep is in die gevallen het Presidium als dagelijks bestuur van de Kamer het aangewezen gremium om te besluiten over digitale vergadermogelijkheden. Daarbij is van belang dat deze besluiten ook gevolgen hebben voor het Kamerpersoneel, dat bij de inzet van digitale vergadermogelijkheden minder in de Kamer aanwezig hoeft te zijn. Op grond van het Reglement van Orde heeft de Griffier de leiding over de ambtelijke organisatie.¹⁷ Het Presidium oefent hierop toezicht uit. Mede gelet op deze constructie vindt de werkgroep het passend om besluiten over de inzet van digitale vergadermogelijkheden aan het Presidium te laten.

De werkgroep sluit op deze wijze aan bij het integraal crisisplan, zoals is vastgesteld door het MT en waarmee het Presidium heeft ingestemd. Het integraal crisisplan gaat voor de crisisorganisatie uit van twee kernteams: het Operationeel Crisis team (OCT) en het Crisis Management Team (CMT).¹⁸ Het plan bevat de samenstelling en taken van deze teams. De samenstelling van deze teams is ambtelijk. De voorzitter van het CMT is de Griffier. De Kamervoorzitter kan deelnemen aan het CMT en wordt in ieder geval geïnformeerd, aldus het crisisplan.¹⁹

¹⁷ Artikel 6.2, eerste lid, Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

¹⁸ Integraal crisisplan, p. 10.

¹⁹ Integraal crisisplan, p. 14.

In het crisisplan is opgenomen dat het aan het Presidium is om besluiten te nemen die impact hebben op de continuïteit van het democratisch proces voor langere tijd.²⁰ Daar waar de continuïteit van het democratisch proces voor langere tijd geraakt wordt en er ruimte is voor keuzes en voor een risicoafweging, wordt dit door de Voorzitter van de Tweede Kamer voorgelegd aan het Presidium, aldus het crisisplan.

Gelet op deze crisisorganisatie is het naar het oordeel van de werkgroep aan het Presidium om te besluiten over de vragen wanneer, in welke mate en op welke wijze de inzet van digitale vergadermogelijkheden in een crisissituatie passend is. Op deze wijze is er een eenduidig kader voor het geval zich een crisissituatie voordoet. Afhankelijk van de aard van de crisissituatie, kan het Presidium daarbij afwegen of het uitwijken naar alternatieve huisvesting dan wel het gebruik van digitale vergadermogelijkheden het meest passend is.

Randvoorwaarden moeten in acht worden genomen

Voor de toepassing van digitale vergadermogelijkheden in een crisissituatie gelden zoals gezegd verschillende randvoorwaarden. De Afdeling advisering van de Raad van State besteedde in zijn voorlichting van april 2020 hier de nodige aandacht aan.²¹ Deels vallen de door de Afdeling genoemde randvoorwaarden samen met de voorwaarden zoals geformuleerd in de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming voor het lokale niveau.²²

Randvoorwaarden geformuleerd door de Afdeling advisering van de Raad van State:

- *Digitale beraadslaging en besluitvorming dient alleen plaats te vinden indien de noodzakelijke continuering van de democratische besluitvorming met alleen het houden van fysieke vergaderingen niet op een toereikende wijze gewaarborgd kan worden [...].*
- *De toepassing van digitale beraadslaging en besluitvorming die onder de hierna te noemen voorwaarden plaatsvindt, wordt aan een termijn gebonden, met de mogelijkheid van verlenging met steeds een beperkte periode indien de bijzondere omstandigheden dat noodzakelijk maken.*
- *Er dient voldoende mogelijkheid te zijn voor een goede en grondige beraadslaging voordat tot stemming wordt overgegaan.*
- *Ieder lid moet gegarandeerd beschikken over de technische mogelijkheden om toegang te hebben tot de beraadslaging en stemming. Dit betekent echter niet dat in geval van technische mankementen bij één of meerdere leden de vergadering of besluitvorming niet kan plaatsvinden. Als voldaan is aan het quorum kan vergaderd en besloten worden.*

²⁰ Integraal crisisplan, p. 14.

²¹ Kamerstuk I 2019/20, CXXXIX, E, p. 15-16.

²² Zie artikel 2.3.

- *Ieder individueel lid moet over de mogelijkheid beschikken van zijn rechten krachtens artikel 67, derde lid (stemmen zonder last) en vierde lid (vragen om hoofdelijke stemming) van de Grondwet, gebruik te maken.*
- *Identificatie van leden moet mogelijk zijn, zowel door de Voorzitter, maar ook door leden onderling en het publiek.*
- *De plenaire vergadering moet openbaar zijn; dat betekent dat burgers en pers de vergadering langs digitale weg moeten kunnen volgen. [...]*
- *Er is sprake van een live videoverbinding. Alleen een audioverbinding is onvoldoende, omdat hiermee cruciale elementen van een beraadslaging wegvallen, zoals lichaamstaal en elkaar in de ogen kunnen kijken en het lastiger is vast te stellen dat alleen leden aan de vergadering deelnemen. Daarnaast kan het quorum met een videoverbinding beter worden vastgesteld. Ook in verband met de stemmingen is noodzakelijk dat de Kamerleden in beeld zijn. Als stemmen bij zitten en opstaan geschiedt, dienen de deelnemende leden in beeld te zijn; [...] wanneer hoofdelijke stemming plaatsvindt moeten de deelnemende leden hun voor- of tegenstem duidelijk hoor- en zichtbaar kunnen uitbrengen.*
- *De Voorzitter moet in staat zijn de orde te handhaven, bijvoorbeeld door deelnemers het woord te ontnemen of door een volgorde van stemming te bepalen.*
- *Er kunnen alleen openbare plenaire vergaderingen plaatsvinden. Zaken waarvoor een besloten vergadering dwingend is voorgeschreven kunnen niet op een digitale wijze worden behandeld. De huidige beschikbare technieken bieden hiervoor onvoldoende waarborgen.*
- *Er moet een alternatief zijn voor stemmingen in de vorm van briefstemmen (per post, koerier of inlevering van stembriefjes). Voor die gevallen waarbij een geheime stemming is voorgeschreven (bijvoorbeeld over personen) is stemmen per brief verplicht. Dit is noodzakelijk, nu met de huidige beschikbare technische oplossingen er onvoldoende waarborgen zijn voor een geheime digitale stemming [...].*

De werkgroep onderschrijft deze randvoorwaarden en het belang hiervan. Enkel binnen die kaders is de toepassing van digitale vergaderopties een mogelijkheid.

6. Aanbevelingen Presidium

De voorgaande overwegingen van de werkgroep leiden tot de volgende aanbevelingen aan het Presidium:

- Overweeg in een crisissituatie gebruik te maken van digitale vergadermogelijkheden. De werkgroep denkt daarbij aan een digitaal quorum, digitaal stemmen en digitaal beraadslagen.
- Terughoudendheid bij de toepassing van digitale vergadermogelijkheden staat voorop. Enkel in geval van crisis komen deze digitale mogelijkheden in beeld. Fysiek vergaderen dient zo lang mogelijk het uitgangspunt te blijven.

- Van een crisissituatie kan worden gesproken als de fysieke aanwezigheid van Kamerleden wordt bemoeilijkt als gevolg van buitengewone omstandigheden.
- Aan de hand van de hiervoor beschreven gradaties van een crisissituatie kan worden bepaald of, in welke mate en op welke wijze er gebruik kan worden gemaakt van digitale vergadermogelijkheden. De werkgroep geeft daarvoor een aantal handvatten.
- Kom tot een aanvulling van het integraal crisisplan ten aanzien van een digitaal quorum, digitaal beraadslagen en digitaal stemmen in tijden van crisissituaties.
- Indien de Tweede Kamer als geheel in een crisissituatie niet kan besluiten over de inzet van digitale vergadermogelijkheden, dan kan dit besluit het beste worden genomen door het Presidium.
- De hiervoor genoemde randvoorwaarden moeten in acht worden genomen bij de toepassing van digitale vergadermogelijkheden.
- Zorg dat de digitale infrastructuur gereed is voor de eventuele toepassing van digitale vergadermogelijkheden.

7. Tot besluit

Met dit verslag vertrouwt de werkgroep erop bij te dragen aan het effectief opereren van de Kamer in een crisissituatie. Door vooraf zorgvuldig na te denken over situaties waarbij het fysiek bijeenkomen door leden bemoeilijkt wordt, is de Kamer daarop zo goed mogelijk voorbereid. Tegelijkertijd realiseert de werkgroep zich dat een crisissituatie zich niet goed laat voorspellen. Met dit verslag heeft de werkgroep dan ook getracht het midden te vinden tussen een goede voorbereiding enerzijds en voldoende flexibiliteit om in een crisissituatie naar bevind van zaken te handelen anderzijds.