

Vergaderjaar 2021–2022

CXXXIX

Functioneren van de Eerste Kamer in crisistijd

I

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Aan de leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 2021

Met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 157, 158, eerste lid, en 160, tweede lid, van het Reglement van Orde zenden wij u hierbij een voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde.

Het voorstel betreft een wijziging van het Reglement van Orde van de Kamer, waardoor het – vanwege de bijzondere omstandigheden in de huidige coronacrisis – wederom mogelijk wordt dat leden niet alleen fysiek maar ook digitaal kenbaar kunnen maken deel te willen nemen aan een plenaire vergadering van de Kamer, en dat leden niet alleen fysiek maar ook op afstand om een (hoofdelijke) stemming kunnen vragen.

Deze Tijdelijke regeling zal, bij aanvaarding door de Kamer, tot 1 februari 2022 gelden in aanvulling op en afwijking van het Reglement. De Kamer kan besluiten haar te verlengen.

Het voorstel houdt rekening met de voorlichting die de Afdeling advisering van de Raad van State op verzoek van de Eerste Kamer heeft uitgebracht over haar functioneren in crisistijd.¹ Het voorstel knoopt voorts aan bij de door de Kamer aanvaarde Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.² Ten slotte is het voorstel grotendeels gelijklopend aan het voorstel tot tijdelijke Reglementswijziging dat op 29 oktober 2020 door de Eerste Kamer werd

¹ Kamerstukken I 2019/20, CXXXIX, E herdruk.

² Staatsblad 2020, 113.

aanvaard en dat leidde tot de eerdere Tijdelijke regeling digitaal quorum, die vervolgens viermaal is verlengd en uiteindelijk op 1 september 2021 vervallen.³

Namens de Huishoudelijke Commissie,

De Voorzitter,
J.A. Bruijn

³ Kamerstukken I 2019/20, CXXXIX, H. De tijdelijke regeling is steeds voor twee maanden verlengd op: 15 december 2020, 23 februari 2021, 20 april 2021 en laatstelijk op 29 juni 2021.

VOORSTEL TOT WIJZIGING VAN HET REGLEMENT VAN ORDE

Ingezonden 5 november 2021

Met verwijzing naar de artikelen 157, 158, eerste lid, en 160, tweede lid, van het Reglement van Orde wordt voorgesteld in aanvulling op en afwijking van het Reglement van Orde onderstaande regeling vast te stellen in verband met het tijdelijk invoeren van een digitaal quorum.

Enig artikel

In aanvulling op en afwijking van het Reglement van Orde wordt de volgende Tijdelijke regeling digitaal quorum 2021 vastgesteld:

Artikel 1

1. In afwijking van de artikelen 74 en 75 van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer kunnen leden die aan de vergadering wensen deel te nemen dit ook op digitale wijze kenbaar maken. De Voorzitter stelt hiervoor een uniforme procedure vast en maakt deze onverwijld aan de leden bekend.
2. Voor de toepassing van artikel 111 van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer worden leden die op digitale wijze kenbaar hebben gemaakt dat zij aan de vergadering wensen deel te nemen meegeteld bij het bepalen of het quorum aanwezig is.

Artikel 2

1. Leden die op digitale wijze kenbaar maken dat zij aan de vergadering wensen deel te nemen, dienen in persoon te kunnen worden geïdentificeerd. De Voorzitter zorgt voor de hiertoe benodigde technische voorzieningen en stelt hiervoor een uniforme procedure vast, die hij onverwijld aan de leden bekendmaakt.
2. De Voorzitter bepaalt nader op welke wijze leden die op digitale wijze kenbaar maken dat zij aan de vergadering wensen deel te nemen om stemming kunnen vragen. Hij maakt dit onverwijld aan de leden bekend.

Artikel 3

Deze regeling treedt onmiddellijk na aanvaarding door de Kamer in werking en vervalt van rechtswege op 1 februari 2022. Het tijdstip waarop deze regeling vervalt kan bij besluit van de Kamer worden bepaald op een later tijdstip, met dien verstande dat dit tijdstip steeds ten hoogste twee maanden na het tijdstip ligt waarop de regeling zou vervallen.

Artikel 4

Deze regeling wordt aangehaald als: Tijdelijke regeling digitaal quorum 2021.

Toelichting

Op grond van artikel 67, eerste lid, van de Grondwet kan de Eerste Kamer alleen beraadslagen of besluiten, indien meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden ter vergadering aanwezig is. Dit zogenaamde quorum wordt onder normale omstandigheden verwezenlijkt door het fysiek tekenen van een presentielijst die door de Griffier in het Kamergebouw wordt neergelegd (artikel 74 Reglement van Orde). Deze lijst wordt vervolgens fysiek aan de Voorzitter ter hand gesteld. In de

«bijzondere omstandigheden»⁴ van de huidige coronacrisis kan dit vereiste van fysiek tekenen en ter hand stellen tot problemen leiden, al was het maar omdat het in zulke omstandigheden minder gewenst kan zijn dat groepen leden naar Den Haag afreizen en bij elkaar komen. Toch moet juist in zulke bijzondere omstandigheden de Kamer haar werk kunnen blijven doen. De Huishoudelijke Commissie legt de Kamer ter besluitvorming voor dat – na een intermezzo van circa twee maanden (sinds 1 september 2021) waarin de COVID-19 situatie de Kamer niet noodzaak gebruik te maken van een digitaal quorum – de snel oplopende COVID-19-besmettingen en de bijbehorende druk op de gezondheidszorg – in weerwil van een landelijke vaccinatiegraad van 83,8% – wederom zijn te kwalificeren als «bijzondere omstandigheden» die noodzaken tot de hierbij voorgestelde tijdelijke regeling. In dit verband wijst zij ook op de algemene aanscherping door de regering van de COVID-19-beheersmaatregelen van 2 november jl. Meer specifiek brengt de Huishoudelijke Commissie in dit verband onder de aandacht van de leden dat de Eerste Kamer voor haar plenaire vergaderingen binnen afzienbare tijd gebruik zal moeten gaan maken van haar nieuwe vergaderzaal aan de Kazernestraat. Dit betreft een aanzienlijke kleinere vergaderzaal dan de Ridderzaal, waarnaar de Kamer was uitgeweken in verband met de COVID-19-crisis.

In haar op verzoek van de Eerste Kamer uitgebrachte voorlichting van 16 april 2020 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State opgemerkt dat «het in bijzondere omstandigheden zoals die zich als gevolg van de uitbraak van het COVID-19 virus kunnen voordoen, met artikel 67, eerste lid, van de Grondwet in overeenstemming [kan] worden geacht als een meerderheid van de zitting hebbende leden op digitale wijze een presentielijst tekenen van buiten het Kamergebouw».⁵ Nu moet worden vastgesteld dat momenteel sprake is van de genoemde bijzondere omstandigheden strekt dit voorstel ertoe voor de tweede maal *tijdelijk* een zogenaamd digitaal quorum mogelijk te maken, in *aanvulling* op het bestaande fysieke quorum. De Tijdelijke regeling digitaal quorum 2021 legt de hoofdlijnen en randvoorwaarden voor een digitaal quorum vast. De vaststelling van enkele uitvoeringsbesluiten wordt net als in de eerdere regeling aan de Voorzitter opgedragen, zijnde de functionaris die moet vaststellen of het vereiste quorum is bereikt.

De Afdeling advisering heeft in haar voorlichting aangegeven dat overwogen zou moeten worden het Reglement van Orde aan te passen indien invoering van een digitaal quorum wenselijk wordt geacht. Afwijking van het Reglement op grond van artikel 179 RvO EK ligt volgens de Afdeling minder voor de hand «[g]elet op het grote belang van deze wijziging in de werkwijze».⁶ Met dit voorstel wordt daarom wederom gekozen voor tijdelijke afwijking en aanvulling van de artikelen 74 en 75 van het Reglement van Orde door middel van een separate regeling naast dit Reglement. Omdat artikel 74 doorwerkt in artikel 111 over stemmingen wordt ook hiervoor een tijdelijke voorziening getroffen (artikel 1). Bij de vast te stellen Tijdelijke regeling digitaal quorum 2021 wordt het voorbeeld van de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire,

⁴ Met het gebruik van het begrip «bijzondere omstandigheden», te onderscheiden van «buitengewone onvoorziene omstandigheden» en «normale omstandigheden», wordt aangesloten bij de terminologie die wordt gebruikt in de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State van 16 april 2020 inzake het functioneren van de Eerste Kamer in tijden van de coronacrisis (Kamerstukken I, 2019/20, CXXIX, E herdruk).

⁵ Kamerstukken I 2019/20, CXXXIX, E herdruk, p. 12.

⁶ Kamerstukken I 2019/2020, CXXXIX, E herdruk, noot 66.

Sint Eustatius en Saba⁷ gevolgd, een wet die tijdelijk naast de organieke wetten betreffende decentrale overheden geldt.

De Afdeling heeft voorts opgemerkt dat er zodanige technische voorzieningen moeten worden getroffen dat elk lid dat op deze wijze digitaal tekent, in persoon kan worden geïdentificeerd.

Elk lid dat digitaal de presentielijst getekend heeft, dient volgens de Afdeling bovendien de mogelijkheid te hebben naar eigen inzicht te stemmen of om hoofdelijke stemming te vragen. In artikel 2 van deze regeling is vastgesteld dat de Voorzitter de vereiste technische voorzieningen dient te treffen. Teneinde de leden in persoon te kunnen identificeren zal volgens een door de Voorzitter vast te stellen uniforme procedure worden gewerkt, waarbij net als voorheen gedacht wordt aan een combinatie van de vergaderapplicatie van de Kamer, e-mail en een digitale presentielijst. De Voorzitter zal op basis van deze regeling verder een uniforme procedure vaststellen die door leden die digitaal de presentielijst hebben getekend kan worden gebruikt om stemming te vragen (bij zitten en opstaan of hoofdelijk). Het ligt voor de hand hierbij aansluiting te zoeken bij het Tijdelijk besluit digitaal quorum dat gold van 29 oktober 2020 tot 1 september 2021.

De hier voorgestelde Tijdelijke regeling digitaal quorum 2021 strekt ertoe fysieke plenaire vergaderingen met een digitaal quorum mogelijk te maken wanneer de bijzondere omstandigheden dat vergen. Digitale of hybride⁸ plenaire vergaderingen én digitaal (op afstand) stemmen zijn uitgesloten zolang de grondwetgever, dat wil zeggen beide Kamers der Staten-Generaal en regering, de uitleg van de Afdeling advisering van de grondwetsartikelen 66, 67 en 69 in genoemde voorlichting niet geheel heeft onderschreven. De interpretatie van deze grondwetsartikelen zou bij voorkeur gebaseerd moeten zijn op een hoge mate van consensus tussen de betrokken staatsorganen. «Deelnemen» aan de vergadering als bedoeld in de artikelen 1 en 2 van de hier voorgestelde Tijdelijke regeling betekent daarom uitsluitend het op afstand langs digitale weg kennisnemen van de plenaire agenda, het digitaal tekenen van de presentielijst, de mogelijkheid de fysieke plenaire beraadslagingen via de livestream te volgen en de mogelijkheid (hoofdelijke) stemming te vragen over een door de Kamer te nemen besluit. Aldus wordt ook zoveel mogelijk aangesloten bij de praktijk van het functioneren van de Eerste Kamer in normale omstandigheden en de praktijk die bij aanvang van de COVID-19-crisis werd vormgegeven.⁹ Een deel van de leden zal dus naar het Binnenhof blijven komen en de papieren presentielijst blijven tekenen. Andere leden die aan de vergadering wensen deel te nemen kunnen dit digitaal kenbaar maken zodat het quorum van 38 leden kan worden gehaald. Bij een hoofdelijke stemming geldt overigens dat ten minste de vereiste 38 leden allemaal fysiek aanwezig zullen moeten zijn.

In bijzondere omstandigheden kan de inzet van een digitaal quorum wenselijk zijn. Daarbij geldt wel de eis dat een dergelijk quorum tijdelijk wordt gebruikt. In artikel 3 van deze regeling is dan ook opgenomen dat de regeling van rechtswege vervalt op 1 februari 2021. Analoog aan de Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius

⁷ Staatsblad 2020, 113. Wet van 8 april 2020, houdende regels voor het tijdelijk voorzien in besluitvorming via digitale weg door besturen van provincies, gemeenten, waterschappen en de openbare lichamen Bonaire en Saba (Tijdelijke wet digitale beraadslaging en besluitvorming provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

⁸ Een combinatie van een fysieke én digitale plenaire vergadering.

⁹ Zie onder andere de brief van de Kamervoorzitter aan de leden van 3 april 2020 met onderwerp «Update 3 – maatregelen Eerste Kamer rondom coronavirus».

en Saba kan de Kamer evenwel tot een verlenging van steeds twee maanden besluiten indien zij meent dat de bijzondere omstandigheden nog steeds aanwezig zijn.