

Investico, De Groene Amsterdammer en de Data School brachten de strijd om de Kameragenda in kaart. Welke partijen en politici bepalen de agenda in Den Haag?

Verantwoording bij het onderzoek naar de strijd om de Kameragenda

Muriël Louman, Michelle Salomons, Joris Veerbeek en Coen van de Ven

Met vijftien fracties en slechts tweeënhalve vergaderdag per week is tijd in de Tweede Kamer een schaars goed. Wie in Den Haag de agenda bepaalt, kan de politiek beheersen. Daarom brachten *Investico, De Groene Amsterdammer* en de Data School (Universiteit Utrecht) de strijd om de Kameragenda in kaart. Welke partijen en politici bepalen de agenda in Den Haag? Wie geeft het meest om de plenaire zaal en wie strijden er om agendapunten in achteraf commissiezalen? Welke partijen krijgen het meeste steun voor hun debatverzoeken, en hoe is dat de afgelopen jaren veranderd?

De strijd om de Kameragenda is in hoge mate onzichtbaar. De televisiecamera's stoppen met registreren, en anders dan moties, Kamervragen of wetsvoorstellen worden aanvragen voor debatten en de stemmingen niet structureel bijgehouden. Voor debatten bestaan nog geen stoplichtplaatjes, waar met groen of rode bolletjes wordt bijgehouden wie voor of tegen stemde, die bij moties en wetsvoorstellen veelvuldig op sociale media gedeeld worden. De enige plek waar we deze informatie kunnen vinden, is in de Handelingen – de gespreksverslagen van de Regeling van Werkzaamheden, het type vergadering waarin de agenda van de plenaire zaal wordt vastgesteld.

Voor een structureel dataonderzoek zijn die ruwe transcripten niet heel bruikbaar: alleen al “steun” of “geen steun” wordt op talloze manieren uitgesproken – soms met alleen die woorden, soms verstoep in een lang betoog, en soms juist weer zo impliciet dat de voorzitter om verheldering moet vragen. Om die gespreksverslagen toch terug te kunnen brengen naar telbare eenheden, schakelden we de hulp in van generatieve artificial intelligence (AI).

Regelingen van werkzaamheden

Dat deden we als volgt. We verzamelden eerst alle 2.110 verslagen van de Regelingen van Werkzaamheden sinds 2008. Die verslagen voerden we een voor een aan Antropic's Claude (een generatief taalmodel vergelijkbaar met GPT-4). Daarbij gaven we het model de opdracht mee om voor elke debataanvraag in een gestructureerd formaat bij te houden:

- 1) Wie de aanvraag deed
- 2) Van welke partij de aanvrager was
- 3) Wat het onderwerp van de aanvraag was
- 4) Hoe de andere partijen over die aanvraag stemden
- 5) Of de aanvraag een meerderheid haalde
- 6) Wat de uitkomst van de aanvraag was (plenair debat, dertigledendebat of geen debat)

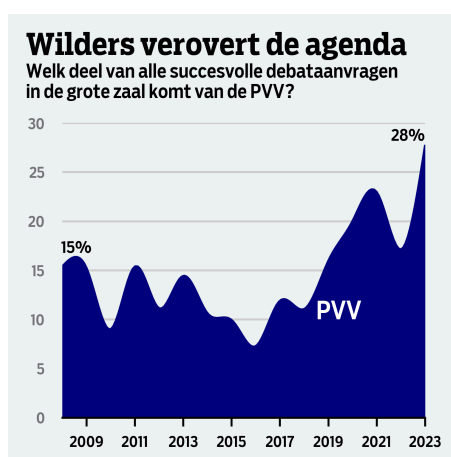
Ook gaven we Claude de opdracht altijd het stukje tekst waarin die aanvraag werd gedaan terug te geven.

Omdat de inzet van generatieve AI lang niet altijd foutloos is, hebben we meerdere verificatiestappen ingevoerd om eventuele fouten te minimaliseren. Het ontwikkelen van de *prompt* – het stukje tekst waarin de opdracht die we aan het model specificeerden – gebeurde in verschillende fases, waarin we steeds de output controleerden en onze opdracht verder probeerden te verduidelijken. Pas na meerdere iteraties op een deel van de dataset lieten we het model los op de volledige dataset.

Daarna volgden nog twee verificatiestappen. Omdat we Claude ook altijd het stukje tekst lieten teruggeven waarin de aanvraag werd gedaan, konden we steeds verifiëren of de debataanvraag daadwerkelijk ook bestond door de aanvraagtekst op te zoeken in de Handelingen. De aanvragen die we niet terug konden vinden haalden we uit de dataset.

Ten tweede namen we een steekproef van vijftig debataanvragen en controleerden we die handmatig om een inschatting te maken van de foutmarge. Uit die evaluatie bleek dat de overgrote meerderheid (88%) van de debataanvragen volledig correct werd verwerkt. In 6% van de debataanvragen werd de aanvrager weliswaar goed geregistreerd, maar werd de uitkomst verkeerd geïnterpreteerd. In de overige gevallen werden aanvrager en stemmingen goed geregistreerd, maar ging het niet om een aanvraag voor een nieuw debat in strikte zin, maar bijvoorbeeld om het verplaatsen van een eerder gepland debat.

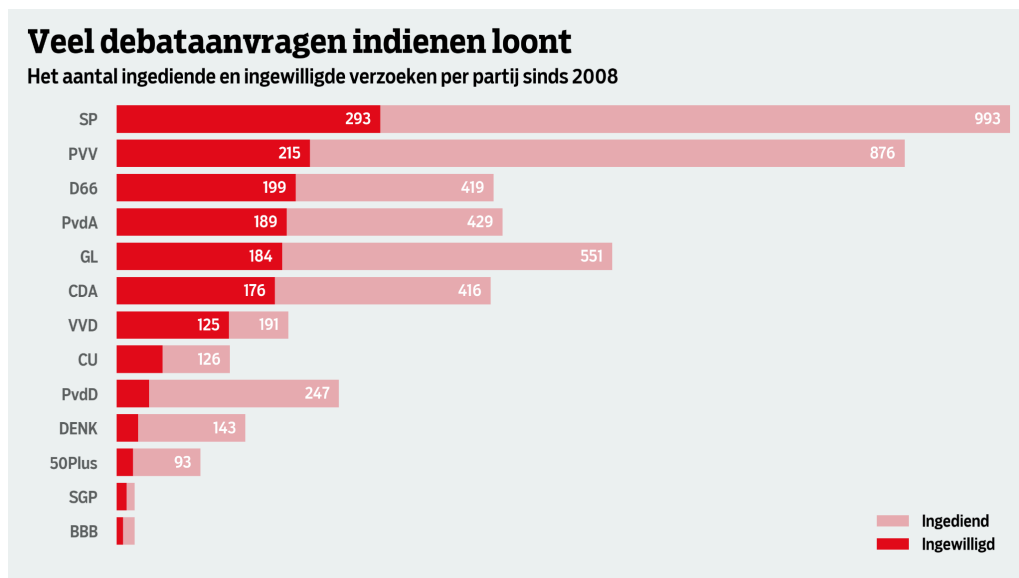
Met de dataset die we met behulp van generatieve AI uit de Handelingen hebben verkregen, konden we analyseren welke partijen het vaakst plenaire debatten aanvragen, hoe vaak deze verzoeken een meerderheid behaalden en hoe deze statistieken door de jaren heen zijn veranderd. Waar jarenlang de SP koploper was in het indienen van debataanvragen, heeft de PVV de afgelopen vijf jaar deze positie overgenomen. Dit heeft geleid tot een toenemend percentage door de PVV geïnitieerde debatten op de Kameragenda. Toch is dit niet te danken aan een buitengewoon effectief aanvraagbeleid van de partij. Integendeel: de PVV heeft een van de laagste slagingspercentages onder de grotere fracties. Het succes ligt dan ook eerder in kwantiteit dan in kwaliteit te liggen: de partijen die de meeste aanvragen indienen, zijn ook degenen die uiteindelijk de meeste debatten op de agenda krijgen.



Wat er echter gebeurt nadat een debat op de agenda is geplaatst, blijkt niet uit de Handelingen. Debatten die met veel ophef worden aangekondigd, kunnen later stilletjes van de agenda verdwijnen. Om dit te onderzoeken, hebben we via de Tweede Kamer API een tweede dataset

verzameld, waarin we alle debatten die ooit op de agenda stonden hebben geanalyseerd. Deze dataset begint vanaf september 2008, in onze grafieken gebruiken we 2009 als startpunt.

Met die tweede dataset konden we zien welk deel van de debatten dat is aangevraagd uiteindelijk ook daadwerkelijk doorging. Debatten die nog plaats moesten vinden, haalden we voor die analyse uit de dataset. Ook tweeminutendebatten telden we niet mee, omdat het een samenvattend verslag is van een al eerder gevoerd commissiedebat of schriftelijk overleg waarbij vooral moties worden ingediend. Vervolgens keken we naar het percentage van de debatten die ofwel 'vervallen' ofwel 'geannuleerd' zijn. Uit die analyse bleek onder andere dat het percentage vervallen debatten over de jaren heen sterk is toegenomen. Bijna de helft van de debatten in 2023 verviel of werd geannuleerd. Dat is bijna een verdubbeling in tien jaar.



Procedurevergaderingen

Het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer heeft voor ons een lijst opgesteld met alle 5.359 procedurevergaderingen sinds september 2008. Tijdens de procedurevergadering vindt eveneens een 'Regeling van werkzaamheden' plaats waar debatten worden aangevraagd voor commissiezaalen. Omwille van de leesbaarheid in het artikel noemen we de Regeling die tijdens de Procedurevergadering plaatsvindt 'Procedurevergadering'.

Om de aanwezigheid bij dit soort vergaderingen te beoordelen telden we de aanwezigheid per partij per jaar. Vervolgens schaalden we dit getal naar de hoeveelheid zetels per partij. Dit is belangrijk omdat een grote fractie meer menskracht heeft om vergaderingen bij te wonen. Hierbij werd in jaren waar verkiezingen waren het langst geldende zetelaantal aangehouden. In de data is duidelijk te zien dat grotere fracties vaker meer vergaderingen per zetel bijwonen en er dus een effect lijkt te zijn van de schaal van een fractie.

Debatonderwerpen

Voor zowel de debataanvragen voor de plenaire zaal als voor de commissiezaal onderzochten we welke onderwerpen domineerden. Voor de debataanvragen in de plenaire zaal deden we dat op basis van de onderwerpen die Claude had toegekend aan de aanvragen. Die stukjes teksten – die nog alles konden bevatten – brachten we handmatig terug tot een van vijftien categorieën.

Die categorieën zijn: 1) zorg en gezondheid, 2) klimaat en energie, 3) asiel en migratie, 4) toeslagen, uitkeringen en armoede, 5) multiculturele samenleving en islam, 6) ruimtelijk en milieu, 7) binnenlandse zaken, 8) internationaal, 9) onderwijs en cultuur, 10) economie en bedrijfsleven, 11) kind en jeugd, 12) justitie en veiligheid, 13) arbeidsmarkt en pensioen, 14) landbouw en voedselkwaliteit en 15) samenleven.

Voor de commissiedebatten maakten we gebruik van de door de CIP samengestelde lijst met procedurevergaderingen die ook het onderwerp per vergadering bevatte, en selecteerden daaruit een steekproef van 3000 debataanvragen. Ook de onderwerpen van deze aanvragen hebben we handmatig ingedeeld in dezelfde vijftien categorieën als de debataanvragen voor de plenaire zaal.

Via een statistische toets (een zogeheten chikwadraattoets) vergeleken we welke onderwerpen vaker in de plenaire zaal voorkomen ten opzichte van commissiezalen. Daaruit bleek dat in de plenaire zaal mediagenieke thema's zoals zorg en gezondheid, klimaat en energie, en asiel en migratie de boventoon voeren. In de commissiezalen daarentegen wordt meer gesproken over onderwerpen zoals ruimtelijke ordening en milieu, binnenlandse zaken, internationale betrekkingen, en onderwijs en cultuur.

Daarmee tonen onze analyses niet alleen de nauwe verwevenheid tussen media en Kamer, maar ook de politieke invloed die de agenda uitoefent. Waar de SP lange tijd poogde de agenda te domineren, heeft de PVV deze rol de afgelopen vijf jaar overgenomen. De invloed van de partij van Wilders op de agenda nam gestaag toe. In 2023 was bijna een derde van de geagendeerde debatten afkomstig van de PVV. Nu staat de partij zelf aan het roer. Hoe dat de strijd om de Kameragenda verandert, zal het komende parlementaire jaar duidelijk worden.