



## Wat weten economen van verkiezingen?

**Auteur(s):**

Swank, O.

*De auteur is verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Met dank aan Klaas Beniers voor commentaar.*

**Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4360, pagina 364, 10 mei 2002

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

*Economen tonen meer en meer interesse in verkiezingen. Maar wat voegen ze aan de inzichten uit andere disciplines toe? In dit artikel bespreek ik een aantal bijdragen van economen over kiezersgedrag, overigens zonder pretentie van volledigheid. Het artikel bestaat uit vier delen. In het eerste deel bespreek ik de economische functies van verkiezingen. Vervolgens behandel ik het concept 'rational ignorance' of ietwel rationale onwetendheid. Het derde deel gaat in op de vraag in hoeverre een bepaalde mate van polarisatie in de politiek gewenst is. Tenslotte bespreek ik kort de relaties tussen verkiezingsuitslagen en economische variabelen.*

### Drie functies van verkiezingen

#### *Moreel gevaar*

De overheid beschikt over een groot aantal bevoegdheden. Ze kan bijvoorbeeld burgers dwingen belastingen te betalen. De overheid heeft deze bevoegdheden nodig om haar taken te vervullen. Een probleem is echter dat bevoegdheden kunnen worden misbruikt. Beleidsmakers kunnen belastingen heffen, niet om allerlei collectieve goederen te financieren, maar om eigen doelstellingen te realiseren. Barro en later Ferejohn hebben met behulp van een principaal-agentmodel laten zien dat het regelmatig houden van verkiezingen misbruik van bevoegdheden gedeeltelijk voorkomt<sup>1</sup>. In hun model vormen de kiezers de principaal die beleid delegeert aan een agent, de beleidsmaker. Deze delegatie is gunstig voor de principaal als de agent haar bevoegdheden niet te veel misbruikt. De agent is echter in staat deze bevoegdheden te misbruiken. Barro en Ferejohn tonen aan dat door de agent een tijdelijk mandaat te geven, deze een afweging gaat maken tussen volledig misbruik van macht nu enerzijds, en een beetje misbruik nu en een beetje misbruik later anderzijds. Wanneer de principaal de agent herbenoemt als de agent niet te veel misbruik heeft gemaakt, kan in evenwicht misbruik van macht worden beperkt.

In het model van Barro en Ferejohn is de rol van de kiezer eenvoudig. De kiezer dient politici die te veel misbruik van hun macht maken naar huis te sturen. Een zwakte van het model is dat het naar huis sturen van de agent coördinatie tussen kiezers vereist over de vraag hoeveel misbruik van macht is toegestaan. Hoe deze coördinatie tot stand komt, wordt niet verklaard.

#### *Aggregeren van preferenties*

Een andere functie van het houden van verkiezingen is het aggregeren van preferenties. Overheden worden geacht het algemeen belang te behartigen. Helaas is in de praktijk het algemeen belang moeilijk te definiëren. Een van de redenen hiervoor is dat overheidsbeleid vrijwel altijd herverdelende effecten heeft. Er bestaat een uitgebreide literatuur over deze rol van verkiezingen.<sup>2</sup> Uitgangspunt is dat kiezers op die partij stemmen die het hoogste verwachte nut oplevert.

Politici worden verondersteld te streven naar herverkiezing of ideologische doeleinden te hebben. In het eerste geval kiezen beleidsmakers beleid met als doel de verkiezingen te winnen. In het tweede geval is het winnen van verkiezingen een middel om beleid te kiezen. Vanzelfsprekend sluiten beide doelstellingen elkaar niet uit.

De literatuur over het aggregeren van preferenties levert twee typen inzichten op. Het eerste type inzichten heeft betrekking op het beleid dat politieke partijen kiezen. Een deel van de literatuur heeft betrekking op de problemen die ontstaan wanneer beleid multidimensionaal is (niet alleen links-rechts, maar bijvoorbeeld ook religieus-niet religieus). Een ander deel van de literatuur veronderstelt dat beleid ééndimensionaal is (links-rechts) en bestudeert de voorwaarden waaronder convergentie dan wel polarisatie van beleid optreedt. Een bekend resultaat is dat in een twee-partijstelsel (zoals in de vs) beleid van partijen neigt te convergeren als deze partijen een hoge prioriteit aan het winnen van verkiezingen toekennen.

Naast inzicht in beleid levert deze literatuur inzichten in kiezersgedrag op. Wanneer politieke partijen verschillend beleid voorstaan, ontstaat voor kiezers de mogelijkheid beleid te sturen. In een tweepartijen-stelsel wordt beleid dan ofwel links ofwel rechts. In een meerpartijenstelsel, zeker wanneer er sprake is van coalitieregeringen, is sturen ingewikkelder.

#### *Het naar huis sturen van incompetente politici*

De derde functie van verkiezingen is het naar huis sturen van incompetente beleidsmakers. Het idee achter deze rol is dat personen verschillen in hun bekwaamheden. De uitkomsten van beleid onder competente beleidsmakers zijn gemiddeld beter dan de uitkomsten

onder incompetente beleidsmakers. Ook in de literatuur over deze functie van verkiezingen wordt aandacht besteed aan het gedrag van politieke partijen en het gedrag van kiezers. Kiezers kijken in deze modellen naar de uitkomsten van beleid. De uitkomsten bevatten informatie over de competentie van de huidige regering. Politieke partijen proberen gunstige uitkomsten te genereren wanneer verkiezingen naderen.<sup>3</sup>

### Rationele doch onwetende kiezers

In economische modellen wordt doorgaans verondersteld dat kiezers rationeel zijn. Daarnaast wordt veelal aangenomen dat zij onvolledig geïnformeerd zijn over politiek in het algemeen en de gevolgen van beleid in het bijzonder. Het belangrijkste argument voor de stelling dat kiezers onwetend zijn, is dat bij verkiezingen de individuele kiezer absoluut geen rol speelt. Deze gedachte is gebaseerd op het werk van Downs<sup>4</sup>. Volgens hem volgt de hoeveelheid informatie die kiezers inwinnen over politiek uit een kosten-batenanalyse. Eerst constateert Downs dat er kosten zijn verbonden aan het verzamelen van informatie (denk bijvoorbeeld aan tijd). De individuele baten van het hebben van informatie zijn daarentegen vrijwel gelijk aan nul. Natuurlijk, het inwinnen van informatie vergroot de kans dat een persoon op het goede alternatief of de juiste persoon stemt. Op het goede alternatief stemmen is echter alleen van belang als de andere stemmen staken. De kans dat dit gebeurt, is met miljoenen kiezers evenwel gelijk aan nul. De kosten van het verzamelen van informatie overtreffen dus altijd de baten. Rationele kiezers kiezen voor onwetendheid. Dit concept wordt rationele onwetendheid ('rational ignorance') genoemd.

Hoewel het idee achter rationele onwetendheid door velen gedeeld wordt, is de rol van het concept voor het bestuderen van kiezersgedrag eigenlijk beperkt. Natuurlijk, het vormt een argument voor het bestaan van asymmetrische informatie. Ook biedt het een rechtvaardiging voor representatieve democratie. Sommige vragen blijven echter onbeantwoord. Kan rationele onwetendheid bijvoorbeeld betekenen dat kiezers systematische fouten maken? Is het mogelijk dat de opkomst van Pim Fortuyn niets anders is dan een grote systematische fout van kiezers, in de zin dat de aanhangers van Fortuyn eigenlijk op de VVD of PvdA hadden moeten stemmen om hun verwachte nut te maximaliseren? Bij het modelleren van kiezersgedrag laten economen niet graag systematische fouten toe. Een reden (een goede!) is dat alle fenomenen, zelfs het fenomeen Fortuyn, met behulp van systematische fouten kunnen worden verklaard. Anderzijds knaagt het gevoel dat voor de hand liggende verklaringen niet altijd de slechtste zijn.

### Wat is gewenst: convergentie of polarisatie?

De meeste politiek-economische modellen proberen een beschrijving te geven hoe politieke agenten, bijvoorbeeld politici, kiezers of ambtenaren, zich gedragen. De modellen hebben echter ook normatieve implicaties. Welk beleid behoort de overheid te voeren? Zijn er voordelen aan een presidentieel systeem? Binnen de politiek-economische literatuur lijkt er consensus te bestaan over het feit dat verkiezingen de kleur van beleid eigenlijk niet zouden moeten beïnvloeden.<sup>5</sup> In een tweepartijstelsel zou het goed zijn als beide partijen hetzelfde verkiezingsprogramma zouden kiezen - convergentie van beleid in plaats van polarisatie.

#### Nederland

In Nederland zou het goed zijn als het beleid onafhankelijk is van de kleur van de regering. Er zijn twee redenen waarom deze convergentie gewenst is. De eerste reden is risicoaversie. Een risicoaverse burger prefereert een zeker beleid,  $x$ , boven kansen op beleidsalternatieven  $y$  en  $z$ , met als verwachting  $x$ . Ten tweede bedreigt polarisatie vaak de consistentie of geloofwaardigheid van beleid.

Aan niet-economen is het vaak moeilijk uit te leggen dat convergentie iets goeds is. Een bezwaar dat je vaak hoort is dat democratie tot een keuze voor burgers moet leiden. Anders gezegd: als alle politieke partijen hetzelfde willen, waar kan de burger dan nog voor kiezen? De kern van economische kiezersmodellen is dat de strijd om de politieke macht de politieke partijen dwingt rekening te houden met de wensen van de burgers. Omdat in de politiek het 'winner takes all'-principe geldt, denk bijvoorbeeld aan Bush jr. die dankzij honderd stemmen president werd, zou het goed zijn dat politieke concurrentie tot eenvormigheid leidt.

De gedachte dat democratie tot een reële keuze voor burgers moet leiden, kan eenvoudig gerationaliseerd worden.<sup>6</sup> De bewering dat convergentie optimaal zou zijn, is afhankelijk van de veronderstelling dat politieke partijen op de hoogte zijn van de voorkeuren van kiezers. Deze veronderstelling staat evenwel haaks op het idee dat er een kloof tussen politiek en samenleving kan bestaan. Deze kloof kan als consequentie hebben dat politici de wensen van burgers verkeerd inschatten. Verschillen in partijprogramma's stellen burgers in staat de inschattingfouten van politici te corrigeren.

Bij de aanstaande verkiezingen lijkt het voor de kiezer niet zo moeilijk een partij te kiezen wiens gedacht spoort met zijn eigen gedachten. Er doen voldoende politieke partijen aan mee. Een probleem is wel dat de invloed van de kiezers op het beleid indirect is. Doordat er een coalitie moet worden gevormd, is het onduidelijk hoe het stemgedrag uiteindelijk het beleid beïnvloedt. Is bijvoorbeeld een kabinet van CDA en VVD (zoals de kabinetten Lubbers-I en -II) vrijwel zeker, dan kan een stem op het CDA worden geïnterpreteerd als een stem op linkser beleid. Is een kabinet van CDA en PvdA kabinet zeer waarschijnlijk, dan is een stem op het CDA een stem op rechts beleid.

In meerpartijstelsels lijkt het goed mogelijk dat kiezers strategisch stemmen. Dit bemoedigt empirisch onderzoek naar kiezersgedrag. Bij strategisch stemmen spelen inschattingen van kiezers ten aanzien van kansen op alternatieve coalities een grote rol.

### Empirisch onderzoek

Naast theoretische literatuur bestaat er een omvangrijke empirische literatuur over kiezersgedrag.

#### Straffen en belonen

Zoals eerder werd aangegeven, is één van de functies van verkiezingen het naar huis sturen van incompetente politici. Er bestaan tenminste 200 empirische studies naar het competentiemodel.<sup>7</sup> In deze studies wordt de hypothese getest dat kiezers regeringen belonen voor goede economische uitkomsten en straffen voor slechte economische uitkomsten. Verreweg het grootste deel van deze studies

heeft betrekking op de vs. In een tweepartijstelsel is het testen van het competentiemodel relatief eenvoudig. De reden is dat een stem tegen de regeringspartij een stem voor de oppositiepartij is. Veel auteurs vinden ondersteuning voor het competentiemodel. Amerikaanse presidenten profiteren van economische groei en lijden onder inflatie.

Het testen van het competentiemodel voor Nederland is door de vele partijen een stuk lastiger. Welke partijen profiteren van goed uitkomsten en welke partijen lijden onder slechte uitkomsten? Om een antwoord te vinden op deze vraag, zou men kunnen veronderstellen dat regeringspartijen worden beloond en gestraft naar rato van het aantal ministers dat zij leveren.<sup>8</sup> Kiezers blijken dan de regeringspartijen te straffen voor inflatie en hen te belonen voor economische groei. Geen significante resultaten worden gevonden voor indicatoren van de financiële positie van de overheid.

### *De sturende rol van de kiezer*

Wanneer politieke partijen verschillen in het beleid dat zij willen voeren, ontstaat voor de kiezer een sturende rol. Onder de veronderstelling dat de preferenties van politieke partijen op een links-rechts schaal kunnen worden gerepresenteerd, valt te beargumenteren dat goede economische vooruitzichten de vraag naar herverdeling vergroten<sup>9</sup>. Bij lage inflatie, hoge economische groei en gezonde overheidsfinanciën is er een grote vraag naar links beleid. Over de periode 1977-1995 wijst empirisch onderzoek inderdaad uit dat linkse politieke partijen (PvdA, D66) profiteren van een stijging van economische groei, een daling van inflatie en een daling van het financieringstekort. Omgekeerd is de voorspelling dat politieke partijen aan de rechterkant van het spectrum profijt trekken van lage economische groei.

### **Tot slot**

Het concept rationele onwetendheid is zo aardig, omdat het uitstekend illustreert dat 'rationaliteit' en 'niet geïnformeerd zijn' niets met elkaar te maken hoeven hebben. Het empirische feit dat kiezers slecht geïnformeerd zijn betekent niet dat kiezers niet rationeel zijn.

Empirisch blijkt evenwel dat kiezers bij coalitie-regeringen de coalitie straffen voor inflatie en belonen voor economische groei. Opvallend genoeg spelen de overheidsfinanciën hierbij schijnbaar geen rol

---

<sup>1</sup> Zie R. Barro, The control of politicians: an economic model, *Public Choice*, 14, 1973, blz. 19-42; en J. Ferejohn, Incumbent performance and electoral control, *Public Choice*, 50, 1986, blz. 5-26.

<sup>2</sup> Zie voor een overzicht zie diverse hoofdstukken in D.C. Mueller,

<sup>3</sup> Zie K. Rogoff, Equilibrium political budget cycles, *American Economic Review*, jrg. 80, 1990, blz. 21-36.

<sup>4</sup> A. Downs, *An economic theory of democracy*, New York, Harper and Row, New York, 1957.

<sup>5</sup> R. Meyerson, Analysis of democratic institutions: structure, conduct and performance, *Journal of Economic Perspectives*, 9, 1995, blz. 77-89; en

<sup>6</sup> Zie I. Ossokina en O.H. Swank, *The optimal degree of polarization*,

<sup>7</sup> P. Nannestad en M. Paldam, The VP-function: a survey of the literature on vote and popularity functions after 25 years, *Public Choice*, 79, 1994, blz. 213-245.

<sup>8</sup> O.H. Swank en R. Eisinga, Economic outcomes and voting behavior in a multi-party system: an application to the Netherlands, *Public Choice*, 101, 1999, blz. 195-213; of <http://baserv.uci.kun.nl/~eisinga/puch101.pdf>

<sup>9</sup> Swank en Eisinga, *op cit.*