

De verborgen invloed van verkiezingen: symboliek, ritueel, regelmaat en anticiperende effecten

U. Rosenthal

1. Inleidende opmerkingen

'To simplify matters we have restricted the kind of competition for leadership which is to define democracy, to free competition for a free vote. The justification for this is that democracy seems to imply a recognized method by which to conduct the competitive struggle, and that the electoral method is practically the only one available for communities of any size. But though this excludes many ways of securing leadership which should be excluded, such as competition by military insurrection, it does not exclude the cases that are strikingly analogous to the economic phenomena we label "unfair" or "fraudulent" competition or restraint of competition. And we cannot exclude them because if we did we should be left with a completely unrealistic ideal.'¹

Veel geestdrift voor het verschijnsel verkiezingen klinkt in deze formulering van Schumpeter niet door. Verkiezingen vormen een acceptabele bestuurstechniek – niet meer en niet minder. Schumpeters befaamde mentale experiment strekt ertoe aan te tonen dat 'the most ardent democrat' verkiezingen zonder aarzeling zal inruilen voor bepaalde idealen en belangen.² Bij de uitwerking van zijn theorie van democratie als methode somt Schumpeter tal van factoren op welke afbreuk doen aan de 'free competition for a free vote'. Hij concludeert dan: 'Party and machine politicians are simply the response to the fact that the electoral mass is incapable of action other than a stampede, and they constitute an attempt to regulate political competition exactly similar to the corresponding practices of a trade association'.³

De parallel met de vrije concurrentie (waar het gaat om de optimale allocatie van hulpbronnen) brengt Schumpeter ertoe de manifeste functie van verkiezingen – de recrutering van politieke gezagsdragers van een bepaalde kleur – centraal te stellen.⁴ Latente functies van verkiezingen worden opgevat als tweederangs overwegingen, totdat het erom gaat een rea-

listisch criterium voor het succes van de democratische methode te formuleren. Dan heet het: 'By "success" I mean no more than that the democratic process *reproduce itself steadily* without creating situations that enforce resort to nondemocratic methods and that it cope with current problems in a way which all interests that count politically find acceptable in the long run'.⁵

Verkiezingen worden nog altijd beschouwd als het culminatiepunt van het democratische politieke proces. De Nederlandse burger kent zichzelf in zijn rol van kiezer weinig invloed toe. Desondanks vindt hij verkiezingen, waarbij verschillende partijen strijden om zijn stem, noodzakelijk.⁶ De Amerikaanse burger verschilt over menige democratische norm met zijn politieke leiders van mening. Maar de noodzaak van periodieke verkiezingen wordt door zowel de burgerij als de politieke elites in de Verenigde Staten beaamd.⁷

Gaat er een 'verborgen invloed' van verkiezingen uit? Wordt de noodzaak van verkiezingen beleden om andere redenen dan die welke passen in het kader van de 'free competition for a free vote' en de recrutering van politieke gezagsdragers? Enquêtegegevens omtrent politiek wantrouwen onder de bevolking wijzen enigszins in die richting. In 1977 gaf bijna de helft van de Nederlandse kiezers te kennen dat de politieke partijen enkel geïnteresseerd waren in hun stem en niet in hun mening. 60% was van oordeel dat politieke partijen meer beloofden dan zij konden waarmaken.⁸ 75% meende dat politici, tegen beter weten in, te veel beloven.⁹

Verkiezingen kunnen kennelijk los van schumpeteriaanse overwegingen tot de kern van het democratisch politieke proces gerekend worden. Dat heeft belangrijke consequenties. Het gangbare perspectief op verkiezingen moet op zijn minst aangevuld worden. Deze aanvulling is het onderwerp van de nu volgende beschouwing.

Allereerst schets ik het gangbare perspectief en de hoofdpunten van een andere interpretatie. Vervolgens wordt de laatstgenoemde interpretatie nader uitgewerkt; die uitwerking betreft het stabiliserende en het anticiperende effect van verkiezingen. Tenslotte vat ik mijn analyse samen en trek ik enkele conclusies.

Het kan zijn dat mijn interpretatie van de rol van verkiezingen in democratische politieke systemen geassocieerd wordt met benaderingen, die aan verkiezingen in deze stelsels slechts geringe betekenis toekennen. In de uitleg, welke ik geef, hebben verkiezingen evenwel een belangrijke, zij het verborgen, invloed.

2. Het gangbare perspectief en een andere interpretatie

In het gangbare perspectief op verkiezingen gaat het primair om de betrekkingen tussen kiezers en gekozenen. Verkiezingen worden tevens gezien als als een beslissingsmoment. Er is tenminste sprake van een indirecte invloed van de burgerij op de politieke elites: 'results of elections are frequently interpreted by leaders as indicating a preference for or acquiescence in certain lines of policy'.¹⁰ Verder gaat de opvatting dat dankzij verkiezingen 'the people would control both the leaders and the policies'.¹¹ Zodanig kiesgedrag dat de burger stemt op de partij of kandidaat, die hem qua beleidsprogramma en qua betrouwbaarheid (het waarmaken van beloften) het meest aanspreekt, is in dit verband een vergemakkelijkende voorwaarde.¹²

Als afhankelijke variabele worden verkiezingen derhalve gerelateerd aan de invloed van de burgers. Intermediaire structuren, zoals pressiegroepen en politieke partijen, worden als tussenschakels naar de burger toe beschouwd. In het kader van het verkiezingsproces is er de keten politieke elites – intermediaire structuren – burgerij en niet de bekende keten van de individuele burger via articulerende en aggregerende pressiegroepen en partijen naar de besluitnemende gezagsdragers. In het verkiezingsproces hebben de intermediaire structuren een mobiliserende functie. Pressiegroepen brengen stemadviezen aan hun leden uit; partijen nemen de organisatie van de verkiezingscampagne voor hun rekening.

Het gangbare perspectief schetst vervolgens de invloed van verkiezingen op de bezetting van de politieke posities in het openbaar bestuur (parlement en in het bijzonder regering) en op het beleid. Volgens het gangbare perspectief wordt in het ideale geval de relatie tussen de wil en het te voeren beleid kortgesloten. Elke factor, die de invloed van verkiezingen op de rekrutering van politieke leiders kwalificeert of beperkt, wordt als een hapering in het opereren van de democratische methode beschouwd. Kabinetsoormaties in veel-partijenstelsels leveren de meest sprekende voorbeelden van mogelijke afwijkingen van de ideale constructie op.¹³ In regeerakkoorden, die maanden na de verkiezingen tot stand komen, vinden degenen die op één van de nieuwe regeerpartijen gestemd hebben niet altijd de in de verkiezingscampagnes ingenomen standpunten terug. Wantrouwen en cynisme zijn wellicht ongelukkige termen voor de realistische opvatting dat politici tegen beter weten in te veel beloven.

Discussies worden veelal geheel bepaald door de normen van het geschetste perspectief. Refererend aan de winst- en verliesrekening van hun partij zijn politieke leiders gewoonlijk meteen bereid zich over 'de wil van

de kiezer' uit te laten, dat wil zeggen over de relatie tussen het stemgedrag en consequenties van de verkiezingsuitslag (het continueren van een kabinet; het voortzetten van een beleid).

Naast het gangbare perspectief op verkiezingen plaats ik een interpretatie waarin de verborgen invloed van het verschijnsel centraal staat. In tweërlei opzicht volgen het gangbare perspectief en de nader uit te werken andere interpretatie een verschillend spoor.

In de eerste plaats verschillen zij in de waardering van de 'macro-functie' van verkiezingen. Het gangbare perspectief is dat van verkiezingen als beslissingsmoment. In mijn interpretatie gaat het om een min of meer frequent, soms zelfs regelmatig terugkomend verschijnsel, waarvan een stabiliserende werking op het democratische politieke bestel uit gaat. Deze stabiliserende werking moet in verband gebracht worden met de symboliek en het ritueel waarmee verkiezingen omgeven zijn. Symboliek en ritueel zijn in het bijzonder van belang in die democratieën, waar het tijdstip van de verkiezingen niet beïnvloed kan worden door de politieke strijd. Het constante ritme van de verkiezingen in presidentiële democratieën draagt bij tot de stabilisering van politieke verwachtingspatronen en derhalve tot de stabiliteit van het politieke systeem. Bij een constant ritme van de verkiezingen heeft de electorale subcultuur – het geheel van normen, waarden en verwachtingen betrekking hebbend op verkiezingen – een hoge mate van stabiliteit.

In de tweede plaats loopt de waardering van de 'meso-functie' van verkiezingen uiteen. Het gangbare perspectief is gericht op de mobilisering van het electoraat door intermediaire structuren. De mobilisering beperkt zich niet tot het bevorderen van de opkomst bij de verkiezingen (participatie); zij is daartoe ook niet in de eerste plaats bedoeld. De mobilisering wordt veeleer gezien als het opwekken van steun voor standpunten, welke in de verkiezingstijd verkondigd worden. Bij dit proces zijn verkiezingen als beslissingsmoment gebaat.

Ik plaats hier de zienswijze voorop dat verkiezingen, ongeacht de standpunten welke voor en na de verkiezingsdag gepresenteerd worden, inwerken op politieke partijen, pressiegroepen en andere intermediaire structuren, alsmede op de relaties tussen deze actoren enerzijds en de politieke gezagsdragers en hun concurrenten anderzijds. Ook het effect op het ambtelijk apparaat is hier van belang. Om deze zienswijze tot haar recht te laten komen moet men verkiezingen als een tijdvak opvatten – niet als een specifiek moment ('Election Day'). In dit kader kan onder meer de anticipatie van politieke actoren op het plaatshebben van verkiezingen, op de ver-

wachte verkiezingsuitslag en op de vermoede consequenties daarvan ingepast worden.

3. Het stabiliserende effect van verkiezingen

In veel analyses van niet-democratische politieke systemen wordt het stabiliserende effect van verkiezingen onderkend. In zijn befaamde essay over het politieke proces in de ontwikkelingslanden merkt Shils op: 'The drawing of the whole adult population periodically into contact with the symbols of the center of national political life must, in the course of time, have immeasurable consequences by . . . attaching their sentiments to symbols which comprehend the entire nation'.¹⁴ Pye spreekt van 'the ultimate disciplining effects of popular elections'.¹⁵ Hij heeft daarbij niet alleen de tuchtigende uitwerking van verkiezingen op de politieke elites op het oog. Van belang is ook de periodieke concentratie van het politieke systeem op nationale symbolen. Andere beschouwingen richten zich op de regelmaat waarmee in sommige autocratische stelsels verkiezingen worden gehouden. Die regelmaat heeft op zijn minst het symbolische effect dat zij het vermogen van de politieke elites demonstreert om op 'constitutioneel voorgeschreven' momenten nationale politieke gebeurtenissen te organiseren. De politieke leiders in deze landen moeten het als een zware nederlaag beschouwen wanneer zij, om welke reden dan ook, van de constitutionele voorschriften moeten afwijken. Het uitstellen van verkiezingen vormt een zwaktesymptoom van de eerste orde.¹⁶

Het onderkennen van het stabiliserende effect van periodieke verkiezingen in autocratische politieke systemen houdt verband met het feit dat het gangbare perspectief van de 'free competition for a free vote' hier weinig betekenis heeft. In democratieën ligt dit anders; toch krijgt het stabiliserende effect van verkiezingen ook in beschouwingen over dit type politieke stelsels enige aandacht. Functionele analyses van democratische verkiezingen gaan in ieder geval vaak verder dan het gangbare perspectief.¹⁷

Nadere studie leert evenwel dat het stabiliserende effect van democratische verkiezingen doorgaans vanuit één bepaalde gezichtshoek bekeken wordt. Men vat verkiezingen op als een demonstratie van de kracht van het democratische politieke proces. De verkiezingen staan en vallen met het in de praktijk brengen van de democratische spelregels: de meerderheidsregel, respect voor de minderheid, aanvaarding van de wil van de meerderheid door de minderheid.¹⁸

Het valt meteen op dat dit duidelijker is in een twee-partijen- dan in een veel-partijensysteem. De '50% plus 1'-regel levert op de avond van de verkiezingsdag duidelijkheid op in een twee-partijensysteem; in een veel-partijensysteem is het veelal een open vraag, welke 'meerderheid' bij de verkiezingen tot stand is gekomen. Het respect voor de minderheid wordt in twee-partijenstelsels al bij het bekend worden van de verkiezingsuitslag gesymboliseerd in de manier, waarop de winnende partijleider de verliezer bedankt voor diens bijdrage aan een eerlijke en open verkiezingsstrijd. In veel-partijensystemen lijken er vaak geen winnaars en verliezers te zijn op de avond van de verkiezingsdag. Men wijkt voor plichtplegingen jegens de democratische spelregels uit naar een gemeenschappelijk vreugdebetoon over het verlies van anti-systeempartijen. De aanvaarding van de wil van de meerderheid door de minderheid tenslotte, wordt in twee-partijenstelsels gesymboliseerd door de publieke erkenning van de zijde van de verliezer dat hij de verkiezingen verloren heeft. Vaak wil het gebruik dat hij de winnaar publiekelijk gelukwens met diens overwinning. In veel-partijensystemen ontbreekt het op de verkiezingsdag aan dit soort symboliek. Sterker nog, vrijwel alle partijleiders zijn in staat zich als partners in de te formeren meerderheid te presenteren — dit ongeacht de procenten winst of verlies vergeleken bij voorgaande verkiezingen. De publieke erkenning dat men niet tot de '50% plus 1' behoort wordt opgeschort tot het moment waarop de nieuwe regering door een parlementaire meerderheid geaccepteerd is. Dan nog kan men soms verwijzen naar de procentuele winst, inclusief groei van het aantal kamerzetels, bij de verkiezingen.

Binnen dit raamwerk past ook de redenering dat verkiezingen de legitimiteit van het democratische politieke regime bevestigen en langs deze weg tot de stabiliteit van het politieke systeem bijdragen.¹⁹ Het verkiezingsproces en daarbinnen de participatie van de burger, culminerend in het uitbrengen van zijn stem op de verkiezingsdag, worden opgevat als mechanismen ter opwekking van diffuse steun voor het democratische regime, dat wil zeggen 'support upon which a system may draw credit in times when things are going badly from the point of view of providing satisfactions for the members of the system'.²⁰ De betekenis van verkiezingen als uiting van specifieke steun, dat wil zeggen 'support of some set of authorities without necessarily intending to add to the contentment with the regime or community', verschuift naar de achtergrond.²¹

Hier kan met behulp van Edelmans studie van de 'symbolic uses of politics' de voorlopige balans opgemaakt worden:

- 'The systematic research in political science of the last several decades has repeatedly called attention to wide gulfs between our solemnly taught, common sense assumptions about what political institutions do (het gangbare perspectief, UR) and what they actually do';
- Elections are an especially revealing example for voting is the only form in which most citizens ever participate directly in government and is also the political behavior that has been most widely and most rigorously studied. Schoolteachers, good government groups and candidates themselves never tire of repeating that voting gives the people control over their officials and policies, that the citizen who fails to vote should not complain if he gets poor government (het gangbare perspectief, UR) But, rather paradoxically, the voting behavior studies have shown that issues are a minor determinant of how people cast their ballots, most voters being quite ignorant of what the issues are and of which party stands for what position;
- It does not follow that election campaigns are unimportant or serve no purpose They give people a chance to express discontents and enthusiasms, to enjoy a sense of involvement. This is participation in a ritual act, however; only in a minor degree is it participation in policy formation. Like all ritual, whether in primitive or modern societies, elections draw attention to common social ties and to the importance and apparent reasonableness of accepting the public policies that are adopted (naar een andere interpretatie, UR).²²

Een andere interpretatie

Tot nog toe is naar voren gebracht dat functionele analyses van democratische verkiezingen vaak verder reiken dan het gangbare perspectief. Er is aandacht voor de invloed van verkiezingen op de democratische politieke cultuur; in het verkiezingsproces worden de democratische spelregels getoetst op hun levenskracht. Tevens wordt gewezen op de diffuse steunfunctie van verkiezingen. Het brengt ons tenslotte bij de analyse van de symboliek en het ritueel, waarmee verkiezingen omgeven zijn.

Eén van de voornaamste problemen, welke zich hier aandienen, is de in de sociale wetenschappen gebruikelijke koppeling van verschijnselen als aan regels gebonden politiek en ritueel met normen, doeleinden en andere componenten van de politieke cultuur. Men komt bijvoorbeeld bij Van Gunsteren het volgende uitgangspunt voor de analyse van regelvolgend gedrag tegen: 'I focus on rules that provide *normative orientation* for social interaction. These are rules we can speak about: that is, rules that can be challenged and of which the actor himself can become aware'.²³ En Lukes definieert ritueel als volgt: 'rule-governed activity of a symbolic character which draws the attention of its participants to objects of thought and feeling which *they hold to be* of special significance'.²⁴

Politieke regelmaat

Ik stel mij voor dat aan regels gebonden politiek in de meest 'primitieve'

vorm beperkt blijft tot een zekere regelmaat waarmee politieke verschijnselen zich voordoen. Het is weliswaar juist dat het bewust hanteren, inclusief volgen, van regels door leden van het politieke systeem iets anders is dan het waarnemen door een politicoloog van een zekere regelmaat in politiek gedrag.²⁵ Regelmaat kan desondanks een belangrijke bijdrage leveren tot de stabiliteit van de verwachtingspatronen van de leden van het politiek systeem.²⁶ Dit is van veel belang voor een volwaardige analyse van het stabiliserende effect van verkiezingen.

In de meeste politieke systemen hebben verkiezingen ideaal gesproken regelmatig, bijvoorbeeld één keer per vier jaar, plaats. Constante intervallen tussen verkiezingen bevorderen de voorspelbaarheid van het politieke bedrijf. In die zin zal het stabiliserend effect van democratische verkiezingen toenemen, naarmate er meer regelmaat te bespeuren is in de tijdstippen waarop de verkiezingen plaatshebben. Een operationele index, die mede op basis van deze redenering ontwikkeld is, is de Legislative Agreement/Election Frequency Index van Hurwitz.²⁷ De index berekent de ratio tussen de tijdsspanne, welke verloopt tussen de eerste en de laatste verkiezingen, en het aantal verkiezingen, verminderd met één, vermenigvuldigd met het maximum aantal dagen dat volgens de constitutie mag verstrijken tussen twee verkiezingen. Een land, dat constitutioneel één maal per vier jaar algemene verkiezingen kent, scoort de maximumwaarde van 1.00, indien in een periode van twintig jaar zes keer verkiezingen zijn gehouden. Dat wil zeggen $(20 \times 365) : (6 - 1) \times (4 \times 365) = 1.00$.

Het is duidelijk dat *presidentiële democratieën* per definitie de maximale score behalen. Eén keer om de zoveel jaar hebben verkiezingen plaats; daarvan kan niet worden afgeweken. Het hieruit resulterende constante ritme is bevorderlijk voor het creëren van stabiele verwachtingspatronen met betrekking tot het verkiezingsproces. In feite wordt het gehele politieke proces in dergelijke politieke systemen tot op zekere hoogte gekarakteriseerd door de oriëntatie op een vastliggende verkiezingsdag. De electorale subcultuur is strak en stabiel; tradities gedijen goed bij een constant ritme van de verkiezingen.

Zowel de gezagsdragers als hun concurrenten in presidentiële democratieën kunnen zich met volstrekte zekerheid oriënteren op de tijd, die verstreken is sinds de laatste verkiezingen. In menig opzicht laten zij zich bij hun politieke handelen hierdoor leiden. Electorale consequenties kunnen op een veel eerder ogenblik dan in parlementair-democratische stelsels doorgerekend worden; er is minder onzekerheid, omdat althans het tijdstip van de komende verkiezingen volledig vastligt.

De politieke gezagsdragers kunnen hun economische beleid vanaf het mo-

ment dat zij gekozen zijn afstemmen op de zekerheid dat bijvoorbeeld over vier of zes jaar weer verkiezingen plaatshebben.²⁸ Andere politieke actoren – zoals de kiezers – zijn hiervan trouwens op de hoogte. De destabiliserende gevolgen van een op electoraal succes gericht populair economisch beleid in het laatste jaar voor de verkiezingen moeten dan ook niet overdreven worden.²⁹ De kiezers verwachten simpelweg een expansief economisch beleid dat de werkgelegenheid koste wat kost moet stimuleren.

Electoraal-economische cycli zijn gemakkelijk in te passen in de electorale subcultuur van presidentiële democratieën. Er is voor wat betreft de stabiliteit van het electorale proces en het effect van electoraal-economische cycli daarop, weinig reden 'to let the exact time of elections be determined by a random process'.³⁰

Een berekening over de periode 1945-1968 van de Legislative Agreement/Election Frequency Index in een aantal *parlementaire democratieën* levert een maximale score op voor West-Duitsland en Italië. Vooral het resultaat voor West-Duitsland is belangwekkend. Een aantal constitutionele bepalingen – onder meer de constructieve motie van wantrouwen – bemoeilijkt het tussentijds naar huis sturen van een zittend kabinet en beperkt de noodzaak tot vervroegde verkiezingen. De historische context moet hier vermeld worden. Zulke bepalingen als de hierboven genoemde beoogden destijds bij te dragen aan de stabilisering van het democratische bestel. Het schrikbeeld voor de makers van de Westduitse grondwet waren de vijf verkiezingen van 1932. Een presidentiële democratie was gezien de ervaringen met een aanzienlijke presidentiële macht in de Weimarrepubliek uitgesloten; voor de ontwerpers van de constitutie was er in 1948-1949 slechts de mogelijkheid van een parlementaire democratie, maar dan één met bijzondere garanties voor een stabiele relatie tussen kabinet en volksvertegenwoordiging.

Hierboven is al opgemerkt dat Hurwitz' index niet uitsluitend gebaseerd is op de redenering dat regelmaat stabiliseert. De index speelt niet in op situaties, waarin het feit van een groot aantal 'additionele' verkiezingen geleidelijk ingepast wordt in de verwachtingspatronen binnen het politieke systeem.³¹ Evenmin komt in de index het onderscheid tot uiting tussen een zekere regelmaat en een schokkerige spreiding van de verkiezingen – hoe hoog de frequentie ook moge zijn. Een lage index-score voor tal van parlementaire democratieën betekent nog niet dat verkiezingen in deze politieke systemen in mindere mate bijdragen aan de politieke stabiliteit of zelfs destabiliserend werken.³² Maar het staat wel vast dat het stabiliserende effect van verkiezingen in parlementaire democratieën, voorzover aanwezig, niet terug te voeren is op een bij voorbaat vastgelegde politieke regelmaat.

Politiek ritueel

In analyses van politiek ritueel wordt doorgaans weinig aandacht besteed aan de relatie tussen dit verschijnsel en zulke zaken als routine, sleur, gewenning, herhaling en regelmaat. Op hun speurtocht naar de functies van ritueel komen beoefenaren van sociale wetenschappen al gauw terecht bij de normatieve integratie en de bevestiging van gemeenschappelijke waarden, welke het gevolg zouden zijn van politiek en ander ritueel. De stabiliserende werking van politiek ritueel wordt afhankelijk gesteld van de bijdrage van 'riten en symbolen' aan de normatieve integratie. Een rechtstreekse relatie tussen ritueel en stabiliteit past kennelijk niet bij de dominerende normatieve theorieën van politieke stabiliteit.³³

Politiek ritueel ontleent zijn stabiliserende kracht aan een hoge mate van voorspelbaarheid. In eerste instantie lijkt er een 'band' te bestaan tussen ceremonieën en riten enerzijds en materiële politieke gebeurtenissen anderzijds; de voorspelbaarheid lijkt gebaseerd te zijn op deze vaste relatie. Maar er is minstens zoveel te zeggen voor de opvatting dat de voorspelbaarheid van politiek ritueel voorkomt uit de routine, gewenning, herhaling en regelmaat waarmee het zich aandient. Wekelijkse persconferenties, maandelijks 'fireside chats', nieuwjaarsredevoeringen en de 'derde dinsdag in september' moeten niet alleen op hun materiële inhoud beoordeeld worden. Hun stabiliserende werking heeft minder van doen met het belijden van de gemeenschappelijke beginselen van de natie dan met de gewoontevorming, routinisering en gewenning rond het desbetreffende gebeuren.

Het ritueel van verkiezingen kan mede in dit licht bekeken worden. Men kan de stabiliserende werking ervan op twee manieren ontleden. In de eerste plaats valt te wijzen op de integratiefunctie van het verkiezingsproces – ongeacht de vraag of dit proces tot de beslissingen leidt welke volgens het gangbare perspectief de kern van verkiezingen vormen. De integratie wordt stellig bevorderd door allerlei verschijnselen die met verkiezingen verbonden zijn. Verkiezingscampagnes en de verkiezingsdag, inclusief de gang naar het stemlokaal en de avond waarop de uitslagen bekend worden, zijn pasklare voorbeelden:

— 'most campaign speeches consist of the exchange of clichés among people who agree with each other Participation of this sort in an emotionally compelling act in which each participant underlines its reality and seriousness for every other in the most potent form of political persuasion';³⁴

— voting may be an end in itself, providing emotional gratifications for those who participate in elections';³⁵

In de tweede plaats is er evenwel de gewenningsfunctie van het verkiezingsproces, waaraan ritueel een bijdrage kan leveren. Deze functie verhoudt zich niet goed tot die van de mobilisering van emoties en intrinsieke gevoelens jegens verkiezingen. Verkiezingsritueel wordt geacht een bijdrage te leveren aan de stabiliteit, voorzover het de routine, de vanzelfsprekendheid en wellicht de regelmaat van de verkiezingen accentueert; de emotionele en affectieve aspecten van het ritueel zijn hier van ondergeschikte betekenis. Daarbij past de waarneming uit een Brits verkiezingsonderzoek dat 'voting is a necessary but not particularly gratifying duty'.³⁶ Over de zeer hoge opkomst bij verkiezingen in de Weimarrepubliek en de Bondsrepubliek Duitsland is Dahrendorf om deze reden niet te spreken: 'Was den Habitus der Menschen angeht, so ist der Bereich unterhalb des rituellen Akt der Wahlbeteiligung eben doch leer, nämlich nicht ausgefüllt mit dem Einzelnen wesentlich erscheinenden Tätigkeiten von unmittelbarer politischer Relevanz'.³⁷ En hij voegt daaraan toe: 'Die demokratischen Institutionen werden akzeptiert; aber sie bleiben äusserlich, fern, letztlich gleichgültig'.³⁸ Deze typering past niet enkel bij Dahrendorfs beschrijving van de oriëntatie van de Duitse burger op de democratische politieke instellingen. Ik herken er een rake definitie van ritueel als basis voor gewinning in. Op de keper beschouwd refereert (verkiezings)ritueel vaak slechts aan plichten en routine, niet geïnternaliseerd en evenmin voorzien van een emotionele lading.

De slotsom is dat het ritueel van de verkiezingen weliswaar stabiliserend kan werken, maar dat het de vraag is of het een bijdrage levert aan de stabiliteit van het democratische regime. Wellicht moeten de rituelen en symbolen van het verkiezingsproces vooral opgevat worden als een bijdrage aan de politieke orde, zonder dat daarmee de nadere 'inhoud' van die politieke orde – in democratieën gaat het om verkiezingen waarbij de 'free competition for a free vote' benaderd wordt – bepaald is. Wat dit betreft is er weinig verschil tussen het stabiliserende effect van verkiezingen in democratieën en andere politieke systemen.

4. Het anticiperende effect van verkiezingen

Verkiezingen hebben plaats op een bepaald moment. Volgens het gangbare perspectief gaat het om een beslissingsmoment. De invloed van verkiezingen op het politieke verkeer doet zich evenwel ook los van het specifieke moment waarop verkiezingsresultaten bekend worden en los van de vraag wie de (vermoede) winnaars en verliezers zijn, gelden. Men kan in dit ver-

band spreken van het anticiperende effect van verkiezingen. Het feit, dat verkiezingen de basis vormen voor de recrutering van de politieke gezagsdragers, beïnvloedt de relaties tussen deze functionarissen en andere politieke actoren voortdurend.

De politieke gezagsdragers in een democratie ontlene hun legitimiteit aan het electoraal mandaat dat hen rechtstreeks of indirect verschaft is. De wetenschap, dat de politieke gezagsdragers onvermijdelijk binnen een zekere termijn onderworpen worden aan een verkiezingsproces (inclusief kandidaatstelling, campagne, de stem van de kiezer en vaak ook formatieperikelen), is voor hen en andere politieke actoren van wezenlijk belang. Vanuit die wetenschap spitst de materie zich vervolgens toe op de indeling van de 'inter-election period' – in de Verenigde Staten een geijkte term – in een aantal tijdvakken, zoals bijvoorbeeld het jaar na de verkiezingen, de buiten-electorale periode en tenslotte het jaar voor de verkiezingen. Het doorwerken van electorale kansberekeningen in het politieke verkeer is de laatste analytische stap (hoe groot is de kans op een herverkiezing van de politieke gezagsdragers?).³⁹ De verwachte uitslag van de eerstkomende verkiezingen speelt overigens vaak een rol in de analyse van de invloed van verkiezingen op het politieke verkeer als zodanig, en nog stellig in de analyse van de 'inter-election period'.

Verkiezingen en het ambtelijk apparaat

Een handicap bij de analyse van de invloed van verkiezingen op het ambtelijk apparaat is dat het ambtelijk apparaat zich volgens de staatsrechtelijke norm aan de rand van het politieke proces bevindt en geacht mag worden zich niet door het feit van (naderende) verkiezingen te laten beïnvloeden. Normen en feiten kunnen evenwel verschillen. In de opstelling van ambtenaren jegens hun politieke superieur bijvoorbeeld speelt de mate van diens electorale legitimiteit (de door hem verworven steun bij de verkiezingen) mee. Dat kan eenvoudigweg niet anders, omdat ook andere actoren, bijvoorbeeld belangengroepen, de hieraan ontleende macht en prestige van politieke gezagsdragers mee laten wegen in hun politieke gedrag (zie hieronder).

De tijdsspanne, welke resteert tot de eerstvolgende verkiezingen, is ook in het politiek-ambtelijke verkeer een belangrijke variabele. Naarmate de verkiezingen dichterbij komen neemt de electorale legitimiteit van de politieke gezagsdragers af (ik houd de kans op herverkiezing constant). Zo erodeert de voornaamste hulpbron van de politieke gezagsdragers (hun beroep op electorale legitimiteit). Dit proces manifesteert zich naar buiten

toe, wanneer een kabinet demissionair is of, zoals het 'tweede' kabinet-Biesheuvel (juli-november 1972), als overgangskabinet opereert. Onder zulke omstandigheden verschuift de invloedsrelatie tussen de politieke gezagsdragers en het ambtelijk apparaat. De invloed van de politieke gezagsdragers neemt af. Het kan zijn dat het ambtelijk apparaat metterdaad merkt dat slechts 'lopende zaken' worden afgehandeld. Maar het kan ook gebeuren dat ambtenaren het politieke vacuüm vullen en macht naar zich toe trekken. Bij zeer lange demissionaire periodes (kabinetsformaties inbegrepen) kan de externe druk om het begrip 'lopende zaken' ruim te interpreteren toenemen.⁴⁰ Het accent in het politiek-bestuurlijke proces zal in zulk een situatie sterk 'ambtelijk' zijn.

Electorale kansberekeningen werken eveneens door in de politiek-ambtelijke betrekkingen. Naarmate de kans op herverkiezing (direct of indirect) van de politieke superieur groter wordt geacht, is zijn positie ten opzichte van het ambtelijk apparaat sterker. In situaties waarin herverkiezing zeer aannemelijk is, hebben naderende verkiezingen een stipulerend effect. Zij demonstreren de legitimiteit van de politieke superieur op een moment dat de herinnering aan de vorige verkiezingen langzamerhand vervaagd is.⁴¹

Verkiezingen en pressiegroepen

De aandacht voor het effect van verkiezingen op pressiegroepen beperkt zich doorgaans tot de activiteiten van pressiegroepen in bepaalde tijdvakken van de 'inter-election period' en meer in het bijzonder tot de electorale kansberekeningen van de zijde van de leiders van pressiegroepen. Ik ga hier niet in op de rol van pressiegroepen bij het mobiliseren van electorale steun voor een kandidaat-gezagsdrager of een partij; die materie past bij het gangbare perspectief op verkiezingen (zie 2). Het gaat veeleer om het effect van verkiezingen op de relaties tussen pressiegroepen en het openbaar bestuur.

Bij de bespreking van de invloed van verkiezingen op politiek-ambtelijke betrekkingen is geweest op veranderingen welke zich door de 'inter-election period' heen kunnen voordoen met betrekking tot de machtsverhouding tussen de politieke gezagsdragers en het ambtelijk apparaat. Dergelijke veranderingen hebben consequenties voor het optreden van pressiegroepen: 'Als een machtsverschuiving binnen de overheid optreedt, proberen de pressiegroepen hun beleid aan te passen'.⁴² De verambtelijking van het politiek-bestuurlijke proces in een demissionaire periode kan pressiegroepen er bijvoorbeeld toe brengen nog meer dan anders toegang te ver-

krijgen tot de ambtelijke beslissingscentra in het openbaar bestuur. Weliswaar staat een pressiegroep juist sterk tegenover de 'ontlegitimeerde' politieke gezagsdragers, maar daaraan valt onder deze omstandigheden weinig eer te behalen.

Ook hier geldt dat electorale kansberekeningen het beeld differentiëren. Naarmate de kans op herverkiezing van de politieke gezagsdragers groter schijnt, is er meer reden voor pressiegroepen te trachten bij hen gehoor voor hun wensen te vinden. Daarbij is zeker van gewicht dat eenmaal herkozen politieke gezagsdragers kunnen bogen op een additionele dosis electorale legitimiteit.

Bij dit alles mag de invloed van pressiegroepen op de recrutering van bewindslieden niet buiten beschouwing blijven. Indien pressiegroepen een materieel vetorecht hebben ten aanzien van de selectie van de bewindsman voor 'hun' cliëntèle-departement (bijvoorbeeld de boerenbonden in relatie tot het departement van Landbouw en Visserij), zijn electorale kansberekeningen van betrekkelijk weinig betekenis. Het verdient aantekening dat één en ander zich vaak voordoet in beleidssectoren, die door een traditie van geïnstitutionaliseerd overleg en door de 'ingroei' van pressiegroepen in het overheidsapparaat een sterk ambtelijke inslag hebben. Electorale kansberekeningen zijn ook hier in die zin minder belangrijk dat de functionarissen van een pressiegroep steed primair toegang zoeken bij de hoge ambtenaren en niet bij de politieke gezagsdragers.

Verkiezingen en politieke partijen

Tot de kernfuncties van politieke partijen behoort het bezetten van de politieke gezagsposities.⁴³ Voorzover het bezetten van de politieke gezagsposities zich door middel van de verkiezingen (of op basis van verkiezingen) voltrekt, is de relatie tussen verkiezingen en politieke partijen vanzelfsprekend. In sommige politieke systemen beperken de grote partijen zich vrijwel tot electorale activiteiten.⁴⁴ Een belangrijk deel van die activiteiten betreft het mobiliseren van steun bij de kiezers voor de kandidaat-gezagsdragers van de partij. Aan deze materie ga ik, analoog aan de analyse van het effect van verkiezingen op pressiegroepen, voorbij. Ik laat ook een aantal veranderingen in het functioneren van partijen in achtereenvolgende tijdvakken van de 'inter-election period' buiten beschouwing; die plegen in analyses van de rol en de organisatie van partijen aan de orde te komen.⁴⁵ Ik beperk mij hier tot een kanttekening bij het thema van de electorale kansberekening en de doorwerking daarvan in de betrekkingen tussen politieke partijen en de gezagsdragers.

Politieke gezagsdragers hebben in het politiek-bestuurlijk proces een aantal hulpbronnen tot hun beschikking. Daartoe behoren hun electorale legitimiteit, hun formele beslissingsbevoegdheid in een aantal besluitvormingsprocessen en de steun van de kant van hun partij. Indien een partij consequenties verbindt aan zijn electorale kansberekening, zal een negatief oordeel over de electorale attractiviteit van zittende politieke gezagsdragers kunnen inhouden dat die in de partijpolitieke en electorale arenas op een zijspoor gezet worden. Dat heeft consequenties voor de positie van de bewindslieden ten opzichte van hun ambtelijke apparaat, pressiegroepen en andere actoren. Bij het naderbij komen van de verkiezingen raken deze gezagsdragers niet alleen in toenemende mate 'ontlegitimeerd' (hun legitimiteit stoelt op verkiezingsresultaten uit verre tijden), maar zij missen ook in zekere zin de steun van hun partij. De positie van de gezagsdragers verzwakt. De situatie kan verergeren door een groeiende desinteresse ten aanzien van de (partij)politieke aspecten van het métier. Onder deze omstandigheden laten gezagsdragers het werk in belangrijke mate over aan de ambtelijke top. Uiteindelijk kan dit terugkaatsen in de richting van de politieke partij, die in de verkiezingsstrijd 'zijns ondanks' geconfronteerd wordt met verwijten betreffende slechte en ongeïnspireerde gezagsdragers.

5. Enkele conclusies

In deze beschouwing heb ik het gangbare perspectief op verkiezingen en een andere interpretatie naast elkaar geplaatst. Het gangbare perspectief op verkiezingen is duidelijk, weinig gecompliceerd en rechtlijnig. Het leent zich voor klinisch empirisch onderzoek. Moderne varianten van het gangbare perspectief, zoals de noties van het rationele kiesgedrag en 'issue voting', munten uit door eenvoud en effenheid.⁴⁶ De in elkaar klikkende eisen van het 'responsible party model' vormen het hoogtepunt.⁴⁷

De andere interpretatie richt zich op de verborgen invloed van verkiezingen. Met het zoeken naar die invloed gaat men geen gemakkelijke weg. Het stabiliserende effect van verkiezingen wordt in verband gebracht met verschijnselen die moeilijk te analyseren en nog moeilijker aan empirisch onderzoek te onderwerpen zijn: politieke symboliek, politiek ritueel, politieke regelmaat. Het anticiperende effect van verkiezingen is al evenmin een gemakkelijk onderwerp; het meeste onderzoek heeft zich tot nog toe beperkt tot evidente processen zoals de anticipatie van politieke partijen en naderende verkiezingen. De variabele van de 'interlection period' wordt nauwelijks gehanteerd in politicologisch onderzoek. Waar dat wel gebeurt, be-

treft het bijna altijd specifieke beschouwingen (electoraal-economische cycli). Het effect van verkiezingen als politiek verschijnsel tout court, los van de oriëntatie op verkiezingsuitslagen en 'beslissingsmomenten', op de relaties in het politieke systeem is studie waard.

De analyse van de verborgen invloed van verkiezingen is niet enkel van belang voor onze kennis van het macro-politieke circuit. De betekenis van de symboliek, het ritueel en de regelmaat van verkiezingen zal in andere circuits (ondernemingen, universiteiten, vrijwillige organisaties) niet minder groot zijn. De problematiek van de anticiperende invloed van verkiezingen is eveneens relevant. Ik denk hierbij niet alleen aan de gevolgen van de introductie van verkiezingen in het één of andere type organisatie voor het eigen systeem. Want minstens zo belangrijk is de anticiperende werking op actoren, die met deze organisatie te maken hebben.

Noten

1. J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, Unwin 12th impr., 1970, p. 271.
2. Schumpeter, *op. cit.*, p. 242: 'Let us transport ourselves into a hypothetical country that, in a democratic way, practices the persecution of Christians, the burning of witches, and the slaughtering of Jews. We should certainly not approve of these practices on the ground that they have been decided on according to the rules of democratic procedure. But the crucial question is: would we approve of the democratic constitution itself that produced such results in preference to a non-democratic one that would avoid them?'
3. Schumpeter, *op. cit.*, p. 283.
4. Schumpeter, *op. cit.*, p. 273: 'In a democracy... the primary function of the elector's vote is to procedure a government'.
5. Schumpeter, *op. cit.*, p. 290 (noot). Onderstreping van mij (U.R.).
6. G. Irwin e.a. (red.), *De Nederlandse Kiezer '77*, Voorschoten, VAM, 1977, p. 67-73.
7. Zie N. R. Luttbeg (ed.), *Public Opinion and Public Policy*, Homewood YLL, Dorsey, 1974, section V, p. 297-391.
8. Irwin e.a. (red.), *op. cit.*, tabel 4.1, p. 33.
9. Irwin e.a. (red.), *op. cit.*, tabel 4.7, p. 42.
10. R. A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale UP, 1961, p. 163.
11. J. L. Sullivan and R. E. O'Connor, 'Electoral Choice and Popular Control of Public Policy: the Case of the 1966 House Elections', in: *APSR*, 66, 1972, p. 1256. Ook in Luttbeg (ed.), *op. cit.*, p. 171.
12. Men vermijde hier het begrip 'rationeel kiesgedrag'. Ik wijs op de introductie van de formulering van de factor betrouwbaarheid (het waarmaken van beloften). Vgl. J. J. A. Thomassen, *Kiezers en gekozenen in een representatieve democratie*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1976, p. 9.

13. Schumpeter bespreekt deze en andere factoren aan de hand van de Britse praktijk. Die lijkt dankzij het tweepartijensysteem op het eerste gezicht de ideale constructie toch meer te benaderen. Zie Schumpeter, *op. cit.*, p. 273-283. Zie ook J. Th. J. van den Berg, 'De Kabinetsformatie 1977 en het gebruik van het begrip 'meerderheid', in: *Acta Politica*, 13 1978, p. 505-530.
14. E. A. Shiels, *Political Development in the New States*, 's-Gravenhage, Mouton, 1963, p. 38.
15. L. W. Pye, 'Party Systems and National Development in Asia', in: J. LaPalombara and M. Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, UP, 1966, p. 396.
16. C. J. Friedrich and Z. K. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, New York, Praeger, 2nd ed., 1965, p. 163: 'periodic elections in the USSR consist of more than the act of depositing a single-name ballot in the electoral box. The election day itself becomes a joyful event – a holiday – in which the masses are expected to celebrate the 99.9 percent support they give to the regime'.
17. R. Rose, *The Problem of Party Government*, London, Macmillan, 1974, chapter 4.
18. J. Barents, *Democracy: An Unagonized Reappraisal*, The Hague, Van Keulen, 1958, p. 20-22.
19. Over de relatie tussen legitimiteit en stabiliteit zie men U. Rosenthal, *Political Order: Rewards, Punishments and Political Stability*, Alphen a/d Rijn, Sijthoff and Noordhoff, 1978, chapter 7.
20. D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York, Wiley, 1965, p. 249.
21. Easton, *op. cit.*, p. 249.
22. M. Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, Illinois UP, 1964, p. 2-3.
23. H. R. van Gunsteren, *The Quest for Control: A Critique of the Rational-Central-Rule Approach in Public Affairs*, New York, Wiley, 1976, p. 109. Onderstreping mijnerzijds (U.R.).
24. S. Lukes, 'Political Ritual and Social Integration', in: *Sociology*, 43 (1975), p. 291. Onderstreping van mij (U.R.). Zie ook Edelman, *op. cit.*, p. 16.
25. Van Gunsteren, *op. cit.*, p. 116.
26. De leerpsychologie bevat tal van treffende voorbeelden van het stabiliserende effect van regelmaat. Zie hierover J. B. Rotter, *Clinical Psychology*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1964.
27. L. Hurwitz, 'An Index of Democratic Stability: A Methodological Note', in: *Comparative Political Studies*, 4, 1971, p. 41-68.
28. Zie E. R. Tufte, *Political Control of the Economy*, Princeton, Princeton UP, 1978. Ook J. H. Kuklinski, 'Representativeness and Elections: A Policy Analysis', in: *APSR*, 72, 1978, p. 165-177.
29. Tufte, *op. cit.*, p. 142-154.
30. A. Lindbeck, 'Stabilization Policy in Open Economics with Endogenous Politicians', in: *American Economic Review*, 66, 1976, p. 18 (citaat in Tufte, *op. cit.*, p. 150).
31. Verwachtingspatronen kunnen velerlei 'ab-normale' verschijnselen absorberen. Een aansluitend voorbeeld is de gewenning in Nederland aan zeer langdurige kabinetsformaties.
32. In sommige landen behoort het tot de electorale subcultuur (tradities) dat er lang een 'geinstitutionaliseerde onzekerheid' heerst over het preciese tijdstip van de algemene verkiezingen (Engeland).
33. Rosenthal, *op. cit.*, chapter 3.
34. Edelman, *op. cit.*, p. 17-18. Dit mogen die politicologen, die de democratie in gevaar zien gebracht door een gebrek aan kwaliteit van het electoraat, zich aantrekken. Bijvoorbeeld

- G. Sartori, *Democratic theory*, Detroit, 1962.
35. Rose, *op. cit.*, p. 103.
 36. Rose, *op. cit.*, p. 104.
 37. R. Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München, Piper, 1968, p. 372.
 38. Dahrendorf, *op. cit.*, p. 372.
 39. Hier gaat het typisch om de 'hidden power' van verkiezingen, zoals Friedrich die bedoelt: C. J. Friedrich, *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics*, New York, McGraw-Hill, 1963, chapter 11.
 40. Zie over deze materie A. Mast, 'Regeringsontslag, lopende zaken en ministeriële verantwoordelijkheid naar Belgisch Recht', in: *Politiek, Parlement, Democratie*, Deventer, Kluwer, 1975, p. 147-158.
 41. Het effect van verkiezingen op het ambtelijk apparaat leent zich voor tal van andere analyses. Zie bijvoorbeeld R. Johnston, *Bureaucrats and Elections*, Institute for Policy Analysis, University of Toronto, 1977.
 42. G. H. Scholten, 'Pressiegroepen', in: A. Hoogerwerf (red.), *Verkenningen in de politiek*, Alphen a/d Rijn, Samsom, 1976, p. 205.
 43. Friedrich, *op. cit.*, p. 507-508.
 44. J. Q. Wilson, *Political Organisation*, New York, Basic Books, 1973, chapter 6.
 45. Zie M. Duverger, *Political Parties*, London, Methuen, 1954; Rose, *op. cit.*, passim. Ook A. Breton, *The Economic Theory of Representative Government*, Chicago, Aldine, 1974, p. 48-49.
 46. Bijvoorbeeld G. M. Pomper, *Voters' Choice: Varieties of American Electoral Behavior*, New York, Dodd, 1975. Zie hierover onder meer I. Budge and D. Farlie, *Voting and Party Competition*, New York, Wiley, 1977, in het bijzonder hoofdstukken 1 en 3.
 47. Thomassen, *op. cit.*, p. 9. Politieke partijen dienen onderling sterk te verschillen in beleidsvisie en intern homogeen te zijn. De kiezers dienen de beleidsvisie van de partijen te onderkennen en zelf een beleidsvisie te hebben.