

De (on)macht van verkiezingen?

Een analyse van politici tijdens hun laatste ambtstermijn

Benny Geys en Karsten Mause

SAMENVATTING VAN

Geys, B., & Mause, K. (2016). The limits of electoral control: Evidence from last-term politicians. *Legislative Studies Quarterly*, 41(4), 873-898.

Verkiezingen worden vaak gezien als een cruciale manier om politici verantwoordelijk te houden voor hun beslissingen: wanneer politici niet het gewenste beleid voeren, kunnen ze hiervoor op verkiezingsdag afgestraft worden (Ferejohn, 1986; Besley, 2006; Ashworth, 2012). De vraag is hoe goed dat responsabiliteitsmechanisme werkt in realiteit. Eén belangrijke beperking is dat voor politici die aan hun laatste ambtstermijn bezig zijn, bijvoorbeeld door pensionering of een carrièrewending, de macht van verkiezingen over het gedrag beperkt of zelfs onbestaande is. Vanuit een rationeel keuzeperspectief kunnen we dan ook verwachten, dat politici in de laatste ambtstermijn minder moeite zullen doen om hun kiezers tevreden te houden en meer gewicht zullen geven aan hun eigen voorkeuren (Herrick *et al.*, 1994; Parker & Dabros, 2012). Die verandering in de kosten-batenanalyse van politici omtrent hun gedrag als verkozene leidt tot onze hypothese dat de

verhouding tussen parlementair werk, niet-parlementaire mandaten en vrije tijd zal veranderen tijdens de laatste ambtsperiode.

Het is belangrijk om hierbij op te merken dat niet alle politici in hun laatste ambtsperiode vergelijkbaar zijn. Sommige politici zijn in hun laatste ambtsperiode vanwege een nakende pensionering, terwijl anderen zich niet herkiesbaar stellen, omdat ze een carrièrewending nastreven. Beide groepen kunnen om evidente redenen niet langer afgestraft worden tijdens de volgende verkiezingen, en we kunnen verwachten dat ze daardoor hun parlementaire werk terugschroeven (Herrick *et al.*, 1994; Parker & Dabros, 2012). De toekomstperspectieven van beide groepen zijn echter verschillend, waardoor ze de tijd die vrijkomt door de vermindering van parlementaire activiteiten mogelijk anders invullen. Politici die een carrièrewending nastreven, hebben een reden om te investeren in kennis en netwerken

die nuttig kunnen zijn voor hun postparlementaire leven (Parker & Dabros, 2012; Dabros, 2015). Dat kan ertoe leiden dat ze meer extra-parlementaire mandaten opnemen tijdens de laatste ambtsperiode. Dat is veel minder het geval voor politici op pensioenleeftijd, die mogelijk eerder hun vrije tijd zullen willen uitbreiden.

We analyseren de verhouding tussen parlementair werk, niet-parlementaire mandaten en vrije tijd tijdens de laatste ambtsperiode van politici op basis van data over 910 volksvertegenwoordigers in het Verenigd Koninkrijk over de periode 1997-2010 (vier legislaturen). Het Britse House of Commons is een uitstekende casus, omdat uitgebreide data beschikbaar zijn over zowel de achtergrondkarakteristieken (leeftijd, geslacht, aantal ambts-termijnen...), parlementaire activiteiten (bijvoorbeeld: deelname aan stemmingen en debatten, aantal schriftelijke en mondelinge vragen...) en extra-parlementaire mandaten van de volksvertegenwoordigers (bijvoorbeeld: posities als directeur in publieke of private bedrijven, langdurige en/of onregelmatige extra activiteiten...) (Geys, 2013). Uiteraard omvat onze dataset niet alle activiteiten van politici, en spijtig genoeg is er geen informatie beschikbaar over de deelname aan commissievergaderingen en eventueel werk van thuis uit (bijvoorbeeld: voorbereiding presentaties, lezen documenten...).

Merk op dat we in de volledige dataset vaak dezelfde politicus observeren tijdens meerdere legislaturen. Dat is cruciaal, omdat het toelaat te evalueren hoe het gedrag van een bepaalde politicus verandert in zijn/haar laatste ambtsperiode ten opzichte van vroegere ambtsperiodes.

Zoals verwacht, tonen de resultaten aan dat politici die met pensioen gaan tijdens hun laatste ambtsperiode, aanzienlijk minder parlementair werk verzetten (zelfs wanneer we controleren voor hun gemiddeld hogere leeftijd en hoger aantal afgewerkte legislaturen). Ze zijn minder aanwezig bij officiële stemmingen (daling van 10 procent), participeren minder in parlementaire debatten (daling van 8 procent) en verminderen hun aandeel in het aantal gestelde schriftelijke vragen (daling van 31 procent). Eenzelfde trend naar een verminderde werkdruk wordt vastgesteld voor hun extra-parlementaire mandaten. In lijn met de theoretische (en intuïtieve) verwachtingen lijken politici die met pensioen gaan, te opteren voor een toename in hun vrije tijd.

Politici die niet meer opkomen vanwege een carrièrewending, hebben een gelijkaardige afname in parlementair werk tijdens hun laatste ambtsperiode. Ze zijn minder aanwezig bij officiële stemmingen (daling van 15 procent), minder actief in parlementaire debatten (daling van 8 procent) en verminderen hun aandeel in het aantal gestelde schriftelijke vragen (daling van 30 procent). Maar in tegenstelling tot politici die met pensioen gaan, neemt deze groep meer extra-parlementaire mandaten op tijdens de laatste ambtsperiode, zowel mandaten als directielid of directeursposities als langdurige extra mandaten. Die stijging is consistent met het idee dat politici die een carrièrewending nastreven, vroegtijdig beginnen te investeren in kennis en netwerken die nuttig kunnen zijn voor hun postparlementaire leven (Parker, 2008; Parker & Dabros, 2012; Dabros, 2015).

We kunnen beide bovenstaande groepen ook vergelijken met politici die niet herverkozen raakten. Omdat die categorie niet weet dat ze aan hun laatste ambtsperiode bezig zijn, verwachten we weinig wijzigingen in hun gedrag. De resultaten hier tonen aan, dat die politici méér parlementair werk verzetten in hun laatste ambtsperiode (bijvoorbeeld: 6 procent meer deelname aan stemmingen; 12 procent meer deelname aan debatten) en er minder extra-parlementaire mandaten op na houden. Een mogelijke verklaring is dat die politici inzien dat hun herverkiezing moeilijk wordt, waardoor ze meer moeite gaan doen om de kiezer alsnog te overtuigen (Geys, 2013). Belangrijk is dat de tegengestelde bevindingen voor die groep politici de interpretatie versterkt dat zich terugtrekkende politici (door pensioen of carrière) hun gedrag wijzigen, omdat ze in hun laatste ambtstermijn geen verkiezingsdruk meer ondervinden.

In veel landen bestaan er beperkingen op het aantal ambtstermijnen dat een politicus mag uitoefenen binnen een bepaald mandaat. Ons onderzoek suggereert dat dergelijke beperkingen op het aantal ambtstermijnen een belangrijke impact kunnen hebben op de kracht van verkiezingen als verantwoordelijkheidsmechanisme (Cain & Levin, 1999). Politici die weten dat ze hun laatste ambtstermijn ingaan, verminderen substantieel hun parlementaire activiteiten. Zijn ze niet op pensioenleeftijd, dan verhogen ze hun extra-parlementaire mandaten om zich voor te bereiden op hun nieuwe carrière. We moeten hierbij opmerken dat onze analyse enkel kijkt naar veranderingen in de werklust van politici en niet naar de in-

houd van hun activiteiten. Het is mogelijk dat ook het stemgedrag, vragen en/of debatcontributies van politici wijzigen in hun laatste ambtstermijn. Dat is een belangrijke opgave voor toekomstig onderzoek.

Ten slotte rijst vanuit beleidsperspectief de fundamentele vraag hoe we kunnen vermijden dat politici in hun laatste ambtsperiode minder parlementair werk verzetten. Eén mogelijkheid is het introduceren van financiële straffen voor het missen van stemmingen of commissievergaderingen. Dergelijke straffen bestaan momenteel niet in het Verenigd Koninkrijk, maar wel in bijvoorbeeld Vlaanderen en Duitsland. Vlaamse volksvertegenwoordigers verliezen een deel van hun salaris wanneer ze afwezig zijn in meer dan 20 procent van alle parlementaire vergaderingen (met een maximum van 60 procent salarisvermindering wanneer ze minder dan 50 procent aanwezig zijn). Hoewel sommige mensen dergelijke straffen als een inbreuk zien op de vrijheid en onafhankelijkheid van volksvertegenwoordigers, kan een correct opgezet 'incentive'-systeem nuttig zijn om absentisme te verminderen.

Literatuur

- Ashworth, S. (2012). Electoral accountability: Recent theoretical and empirical work. *Annual Review of Political Science*, 15(1), 183-201.
- Besley, T. (2006). *Principled agents? The political economy of good government*. Oxford: Oxford University Press.

- Cain, B. E., & Levin, M. A. (1999). Term limits. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 163-188.
- Dabros, M. S. (2015). Explaining final term changes in US congressional foreign travel. *Journal of Legislative Studies*, 21(3), 428-446.
- Ferejohn, J. (1986). Incumbent performance and electoral control. *Public Choice*, 50(1-3), 5-25.
- Geys, B. (2013). Election cycles in MPs' outside interests? The UK House of Commons, 2005-2010. *Political Studies*, 61(2), 462-472.
- Herrick, Re., Moore, M. K., & Hibbing, J. R. (1994). Unfastening the electoral connection: The behavior of U.S. representatives when reelection is no longer a factor. *Journal of Politics*, 56(1), 214-227.
- Parker, G. R. (2008). *Capitol investments. The marketability of political skills*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Parker, G. R., & Dabros, M. S. (2012). Last-period problems in legislatures. *Public Choice*, 151(3-4), 789-806.