

FRANS VERHAGEN

**DE
AMERIKAANSE
PRESIDENT**

GESCHIEDENIS VAN HET
MACHTIGSTE AMBT TER WERELD

Boom – Amsterdam

Afbeelding omslag: Shutterstock
Boekverzorging: Bas Smidt

© 2024 Frans Verhagen | Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bijvoorbeeld een (digitale) leeromgeving of een reader in het onderwijs (op grond van artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl.

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever
without the written permission of the publisher.*

ISBN 978 90 2446 495 1 / NUR 680

www.boom.nl

'You can fool some people all of the time.
You can fool all people some of the time.
But you cannot fool all people all of the time.'

Abraham Lincoln

INHOUD

Voorwoord	9
DEEL 1 - HET PRESIDENTSCHAP	13
1. HET PRESIDENTSCHAP ALS INSTITUUT	15
Wat de grondwet zegt	16
Wat voor uitvoerende macht?	22
Wie mag president worden?	25
Hoe kom je ervan af?	27
President Washington zet de toon	31
De macht van een president	34
Buitenlandse politiek	39
De vicepresident	45
2. VERHOUDING TOT ANDERE ONDERDELEN	51
De wetgevende macht	51
De rechterlijke macht	61
Ministeries en overheidsinstellingen	67
Politieke partijen	75

3. HET PRESIDENTSCHAP IN DE DAGELIJKSE PRAKTIJK	82
Witte Huis-staf	82
Omgang met de media	87
Wonen boven de winkel	92
First lady's	100
4. HOE KIES JE EEN PRESIDENT?	103
Wie mogen stemmen?	103
Hoe kom je aan presidentskandidaten?	112
De landelijke campagne	122
Het kiessysteem	133
Na de verkiezingen	141
Tweede-termijnpresidenten	146
Hoe benadert een campagnemanager 2024?	151
Het aanzien van het presidentschap anno 2024	157
Epiloog	160
DEEL 2 - ALLE PRESIDENTEN	165
DEEL 3 - ALLE VERKIEZINGEN	329
DEEL 4 - APPENDICES EN WEETJES	465
Register	484

VOORWOORD

Amerikaanse presidentsverkiezingen zijn verslavend. De vierjaarlijkse competitie oefent telkens weer onweerstaanbare aantrekkingskracht uit, niet alleen op Amerikanen maar ook op de rest van de wereld. Daarbij spelen de kandidaten een rol en waar zij voor staan, maar vooral ook het spel, de *horse race*. Wie steekt wie de loef af, wie valt door de mand, welke strategie gaat werken en, altijd weer hachelijk voor analisten en deskundigen: kun je voorspellen hoe het gaat aflopen? Je kunt het belang ervan ook overdrijven. Soms was het anders afgelopen als de campagne een week langer of een week korter had geduurd, soms waren de verschillen tussen kandidaten minimaal en hadden de verkiezingen iets weg van het opgooien van een muntje.

Zeker, het spel is leuk, maar het gaat ook ergens om. Uiteindelijk gaat de winnaar van deze verkiezingen het machtigste ambt in de wereld vervullen. Zo wordt het presidentschap vaak omschreven, en terecht, ook al worden er bij de almacht van de Verenigde Staten wel vragen gesteld. In elk geval kan voor degenen die na al dat werk van campagnevoeren het Witte Huis bereikt deze macht nogal tegenvallen. Presidenten zien hun favoriete beleid gedwarsboemd door een onwillig Congres. Ze krijgen geen geld voor muren die ze willen bouwen of sociale voorzieningen die ze noodzakelijk achten. Frustratie is deel van de *job description*. Ga maar na: de gevangenis van Guantanamo Bay is nog steeds open, Obamacare is er nog steeds en populair als nooit tevoren, kolengestookte centrales bestaan nog – terwijl opeenvolgende presidenten toch van plan waren dat te veranderen. Een bruggenbouwer als Barack Obama liep net zo hard vast als straatvechter Donald Trump. Een door de politiek gepokt en gemazelde Joe Biden kreeg maar een deel van zijn agenda verwezenlijkt.

Macht is een relatief begrip. Alle presidenten raken uiteindelijk (of al heel snel) gefrustreerd door hun onmacht, of zelfs machteloosheid. Het presidentschap kenmerkt zich door beperkte macht, door geclausuleerde macht. Niets gaat vanzelf. Amerika danst niet zomaar naar je pijpen, laat staan dat de wereld zich zomaar voegt naar je wensen. President Harry Truman formuleerde het treffend toen hij het presidentschap in 1953 overdroeg aan generaal Dwight Eisenhower: ‘Arme Ike. Hij zal hier zitten en zeggen “doe dit”, “doe dat”. En er zal niets gebeuren. Het presidentschap lijkt in niets op het leger.’ Zoals de historicus Richard Neustadt schreef: de macht van een president is primair om over te halen en deals te sluiten, niet om commando’s te geven en dan te verwachten dat ze worden uitgevoerd. Je vraagt je soms af waarom iemand in vredesnaam deze ondankbare, fysiek slopende functie wil vervullen.

Het is ook niet alsof je begint met een lege pagina. Een nieuwe president zit met wat zijn voorgangers achterlieten en met de erfenis van de geschiedenis van de Verenigde Staten. Oorlogen in verre landen, vijandig gezinde grootmachten, gebrouilleerde relaties met bondgenoten, crisis hier, crisis daar – ga er maar aan staan. Diepe polarisatie, halsstarrig racisme, armoede, ongelijkheid, illegale immigratie, sociaal-culturele verschillen en regionale tegenstellingen: veelal de oogst van langetermijnontwikkelingen. En dan hebben we het nog niet over wispelturige burgers die van het ene uiterste naar het andere kunnen zwaaien. Die lage belastingen willen en uitgebreide voorzieningen. Zich dan weer wel, dan weer niet met de wereld willen bemoeien. Die een zwarte intelligente progressief in het Witte Huis zetten en hem laten opvolgen door een provocerende bullebak.

Dit boek plaatst het Amerikaanse presidentschap in de geschiedenis en daardoor en daarmee in een context. We bekijken hoe dat presidentschap institutioneel in elkaar zit. Wat zijn de randvoorwaarden, wat is precies de macht van de president in een complex politiek systeem waar meerdere machten in elkaar grijpen? We zien welke hulptroepen hij (tot nu alleen mannen) kan inroepen en hoe hij het ambt bereikt. Elke keuze van de volgorde waarin we deze zaken bespreken heeft zijn problemen. Maar de logica dicteert dat we eerst kijken naar wat ooit de bedoeling was van het presidentschap, hoe het zich heeft ontwikkeld en wat het precies inhoudt, voordat we ons bezighouden met de wel heel bijzondere manier waarop Amerikaanse verkiezingen plaatsvinden. Onvermijdelijk zit er soms enige overlap in het verhaal, als we moeten terugverwijzen naar iets wat eerder behandeld is maar ook in een andere context een rol speelt. Als u eerst wilt weten hoe dat rare kiesstelsel werkt, dan is er niets wat u verhindert hoofdstuk 4 eerst te lezen.

Als we vervolgens de biografieën van de 46 presidenten tot nu toe bekijken, althans dat deel van hun leven dat ze president waren, dan krijgen we een idee van de veranderingen in het ambt sinds het in de grondwet werd vastgelegd, en van wie daar wel of niet mee uit de voeten kon. Elke president is op zijn eigen manier interessant, of hij nu faalde of een razend succes bleek. En zoals we zullen zien: niets garandeerde het ene of het andere eindoordeel. In de appendix zien we hoe in de loop der jaren de prestaties van presidenten zijn gewaardeerd (want ook die waardering is onderhevig aan schommelingen) en hoe ze zijn gerangschikt in de onvermijdelijke top-45. Maar er waren toch 46 presidenten? Klopt, maar iedere president krijgt een nummer. De enige die twee niet aaneengesloten termijnen diende, Grover Cleveland, kan daarom twee nummers claimen. In de top-45 geldt hij als één president.

De geschiedenis van deze presidenten is de geschiedenis van Amerika. Hoe ze met die geschiedenis omgingen en hoe ze haar mede bepaalden, is het verhaal van hun presidentschap. Een deel van dit verhaal is ook hoe ze werden gekozen, dát ze werden gekozen. Vandaar dat we ook alle 59 verkiezingen op een rijtje hebben gezet, van Washingtons aantreden met unanieme stemmen, tot de verdeeldheid bevestigende verkiezingen van 2016 en 2020. Door de aandacht voor de winnaars vergeten we vaak wie verloren en waarom. Wat er op het spel stond en welke lessen konden worden getrokken. En, leuk voor het waarderen van het spel: wie nalaat de juiste lessen te trekken.

Kortom, dit boek probeert alle aspecten van het presidentschap aan bod te laten komen om zo het inzicht in wat het ambt werkelijk betekent te vergroten. De lezer kan het in één ruk doorwerken, of het in stukjes tot zich nemen, of het gebruiken als naslagwerk, of, beter nog, alle drie. We kunnen geen volledigheid claimen, maar wel dat u als lezer een tamelijk afgerond beeld krijgt van het machtigste ambt ter wereld.

Voor het gemak noem ik George H.W. Bush, president van 1989 tot 1993, regelmatig Bush-41; hij was immers de 41e president. Volgens die logica is zijn zoon, George W. Bush, president van 2001 tot 2009, Bush-43. Vaak wordt jr. gebruikt maar dat is én niet correct (ze hebben andere voorletters) én het oogt niet lekker. Voor de variatie heb ik het ook over Amerika als ik eigenlijk Verenigde Staten had moeten zeggen, en over Engeland als het over Groot-Brittannië gaat. Ten slotte: tot aan de Burgeroorlog gebruiken we de Verenigde Staten in meervoud, daarna is het enkelvoud, een natie zoals alle andere.

DEEL 1

—

HET PRESIDENTSCHAP

HOOFDSTUK 1

HET PRESIDENTSCHAP ALS INSTITUUT



Het Amerikaanse presidentschap zoals we dat dagelijks ervaren in de 21e eeuw lijkt in weinig op wat de *Founding Fathers*, de mannen die de Verenigde Staten vormgaven, voor ogen hadden. Toch is de grondwet die zij in 1787 opstelden en die de Amerikaanse politieke structuur en daarin het presidentschap vastlegde, vrijwel onveranderd. Het was dan ook een model, je zou kunnen zeggen een *gedachte-oefening*, nader te interpreteren en te detailleren. In de praktijk hebben presidenten dan ook zelf ingevuld hoe het ambt eruitzag, wat wel en niet gepast was, wat wel en niet was toegestaan, en welke stijl paste bij de nieuwe republiek. De eerste president, George Washington, zette de toon en elk van zijn 45 opvolgers droeg er het zijne aan bij.

De tekst mag na 237 jaar onveranderd zijn, aangevuld met een beperkt aantal amendementen, het land dat de grondwet ordent, is nogal veranderd. De Verenigde Staten transformeerde van een afgelegen insulair land dat vooral met zichzelf bezig was in de rijkste en machtigste natie die de wereld ooit heeft gezien. Een rijk en machtig Amerika ging een hoofdrol spelen in de wereldpolitiek, waardoor buitenlandse politiek en militair beleid steeds belangrijker werden. Een moderne samenleving stelde andere eisen aan haar overheid, waardoor de omvang en de rol van de federale bureaucratie enorm is uitgebreid. De centrale spil in de Amerikaanse uitvoerende macht, de president, veranderde mee, waardoor moderne presidenten in weinig lijken op hun verre voorgangers.

WAT DE GRONDWET ZEGT

Het Amerikaanse presidentschap is wat je noemt ‘werk in uitvoering’. De grondwet biedt beperkt houvast. Het is een van de oudste geschreven grondwetten van de wereld, in werking getreden in 1788, en hij toont in veel opzichten zijn leeftijd. We gaan er hier toch dieper op in omdat het de basistekst blijft voor het presidentschap, toen en nu. Article II, met vier secties, zegt in sectie 1 dat de uitvoerende macht is ondergebracht in ‘een president van de Verenigde Staten van Amerika’, die voor vier jaar wordt gekozen. De rest van sectie 1 gaat over die verkiezing en de inauguratie. Sectie 2 vertelt dat de president ‘commander in chief’ is van het leger en de marine, en van regionale militias als die nationaal worden ingezet. Een president mag verdragen sluiten met andere landen, maar voor de ratificatie ervan, noodzakelijk om ze te doen gelden, heeft hij de instemming nodig van een tweederdemeerderheid in de Senaat. Hij kan mensen voordragen voor een reeks functies, maar niet zonder instemming van het Congres. Sectie 3 verplicht hem regelmatig het Congres te informeren, en sectie 4 vertelt waarom en hoe presidenten kunnen worden afgezet.

Om de gedachten te bepalen is het nuttig te kijken naar de eed die presidenten moeten afleggen bij hun installatie in het ambt. De tekst ervan staat in de grondwet en telkens als een president wordt geïnaugureerd, vraagt de Opperrechter van het Supreme Court de nieuw te installeren president hem deze tekst na te zeggen. In 1923 legde toenmalig vicepresident Calvin Coolidge na de dood van president Harding de eed af in de huiskamer van zijn ouders in Vermont. Als vrederechter was zijn vader bevoegd die af te nemen. Coolidge was er niet helemaal gerust op en sprak hem twee weken later in het Witte Huis nogmaals uit voor een federale rechter. In 2009 versprak Opperrechter John Roberts zich en zag Barack Obama zich gedwongen diens incorrecte tekst uit te spreken. De volgende dag werd de eed opnieuw afgenomen in het Witte Huis. Volgens grondwetexperts was dat niet echt nodig, maar het kon geen kwaad.

Het voorgaande onderstreept het belang van de eed. In het eerste deel ervan zweert (of belooft) de aanstaande president ‘om getrouw het ambt van president van de Verenigde Staten uit te oefenen’. Ultrakort samengevat gaat het hier feitelijk om de belofte de drie elementen van het ambt uit te voeren die het presidentschap combineert: staatshoofd, regeringsleider en commander in chief. Die combinatie is niet vanzelfsprekend. In de meeste Europese landen is het staatshoofd niet de regeringsleider. Onze koning is niet de mi-

nister-president, de minister-president is niet het staatshoofd. De sectie in de grondwet die de president commander in chief maakt, garandeert civiele controle over de strijdkrachten.

Het tweede deel van de eed is de belofte om ‘de grondwet van de Verenigde Staten te handhaven, te beschermen en te verdedigen’. Dit is precies het onderwerp van de strafrechtelijke aanklachten tegen oud-president Donald Trump rondom zijn verkiezingsleugens en de poging de officiële certificatie van de kiesmannen op 6 januari 2021 te verhinderen: schending van zijn grondwettelijke plichten. Denk ook aan Richard Nixon. Bij hen was het kwade wil dat ze de grondwet met voeten traden en hun eed schonden.

De eed is tolerant: er staat bij ‘zo goed als ik kan’, en het is daarin dat presidenten zich van elkaar onderscheiden. Sommige presidenten hebben op de een of andere manier niet voldaan aan de eisen van het ambt of waren simpelweg niet competent genoeg om eraan te voldoen. Sommige presidenten konden niet veel beter. James Buchanan liet in 1860 de afscheiding van het Zuiden gebeuren. Warren Harding onderkende niet de corruptie in zijn regering. Donald Trump presideerde over chaos. Overigens is ‘So help me God’ geen deel van de officiële tekst, al heeft geen president sinds Abraham Lincoln nagelaten dit toe te voegen.

De scheiding der machten

Voor wat de opstellers voor ogen hadden toen ze de grondwet opstelden, moeten we terug naar 1787, naar de Grondwettelijke Conventie. In Philadelphia kwamen toen afgevaardigden van de dertien Amerikaanse staten bijeen om te overleggen over hoe het verder moest met de nieuwe Verenigde Staten. Op dat moment functioneerde het land als een confederatie, een los samenwerkingsverband van de dertien staten, neergelegd in de Articles of Confederation, die sinds maart 1781 van kracht waren. Het werkte niet goed. De uitvoerende macht was niet sterk genoeg, de afbakening van machten was onvoldoende en een gevoel van gezamenlijkheid ontbrak. Terwijl elke staat zijn eigen belang behartigde, vertegenwoordigde niemand het algemeen belang. De Verenigde Staten waren niet erg verenigd.

Sommige afgevaardigden naar de conventie in Philadelphia wilden enkel wat aanpassingen van de confederatieartikelen, anderen zagen een buitenkansje om veel verder te gaan. Creatieve politici als James Madison en Alexander Hamilton wilden iets heel nieuws tot stand brengen, iets wat beter paste bij de ambities en de behoeften van het nieuwe land. Zij wonnen het pleit. De Amerikaanse grondwet zette een uniek systeem op, voor die jaren oneindig veel revolutionairder dan we ons nu kunnen voorstellen. In een tijd dat in de

rest van de wereld koningen, absolute heersers en stadhouders het voor het zeggen hadden, kwam in Amerika de macht te liggen bij het volk. ‘We the People’, zo begint de grondwet. Alle macht in Amerika vloeit voort uit wat de burgers willen, ook al werd dat begrip beperkt toegepast: zwarte Amerikanen, vrouwen, witte mannen zonder bezit en Native Americans speelden aanvankelijk geen rol.

De grondwet werkte een concept uit dat was bepleit door de Franse filosoof Charles de Montesquieu: de trias politica, de scheiding van de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht. Via de Engelse denker John Locke was dat idee populair geworden onder de spraakmakende elite in Amerika. Deze elite, aangevoerd door James Madison, een belezen plantagehouder, had zich gerealiseerd dat het belangrijk was een zekere afstand aan te brengen tussen wetgevende en uitvoerende macht. Een urgente vraag was hoe sterk de uitvoerende macht dan precies moest zijn. Logisch, want de Amerikanen hadden net het juk van een monarch afgeschud en waren niet van plan dat in te ruilen voor een andere vorm van absolute macht.

Als pleitbezorger van de scheiding der machten combineerde Madison dat principe met *checks and balances* om te voorkomen dat deze drie machten los van elkaar zouden werken. Daarnaast stond het beginsel van de *rule of law*, dat iedereen en alles opereert binnen de rechtsstaat. Niemand staat boven de wet. Samen met Hamilton schreef Madison na de conventie *The Federalist Papers*, een verzameling van zo’n tachtig krantenartikelen bedoeld om de nieuwe grondwet te verdedigen of, beter gezegd, sceptici in een aantal staten over te halen. In zijn beroemde *Federalist nummer 51* plaatste Madison zijn visie op openbaar bestuur in de context van de menselijke aard: ‘Als mensen engelen waren, zou *government* niet nodig zijn. Als engelen mensen zouden besturen, dan zouden daar noch externe noch interne waarborgen op nodig zijn.’ Zijn boodschap: je moet niet overdreven wantrouwig zijn maar ook niet naïef goedgelovig. In zijn visie zou de wil van het volk de beste controle zijn op het openbaar bestuur.

In die tijd was het de gevestigde opinie dat een republiek klein en homogeen moest zijn om te kunnen overleven. Madison zette dat idee op zijn kop. Hij betoogde dat een republikeins bestuur juist beter zou werken in een groot gebied, een gedachte die voor het eerst was geopperd door de Schotse filosoof David Hume. Volgens Madison waren in een republiek van grote omvang de belangen zodanig gevarieerd en hun invloed zodanig verdund dat ze het openbaar bestuur niet tot hun speelbal zouden kunnen maken. In deze visie zouden de veelheid en de verscheidenheid van belangen de Verenigde Staten juist versterken in plaats van opbreken.

Eerste amendementen

Het is niet gemakkelijk om de grondwet te veranderen. Het moet gebeuren met amendementen, bepalingen die iets toevoegen, of een deel van de oorspronkelijke tekst schrappen en soms door een andere regeling vervangen. De eerste tien amendementen op de grondwet werden al meteen in de jaren 1790 aangenomen, als een pakket dat we kennen als de *Bill of Rights*. Het gaat om vrijheid van geloof en vrije meningsuiting, wapenbezit, bescherming van privébezit, het recht op een snel proces en, als tiende, de vaststelling dat wat niet geregeld was toeviel aan de staten. Dit pakket werd aangenomen om critici die onvoldoende bescherming zagen in de grondwet over te halen hem toch te accepteren.

Voor nieuwe amendementen is nodig dat ze door Huis en Senaat met een tweederdemeerderheid worden voorgesteld, of door twee derde deel van de staten. In dit laatste geval wordt een constitutionele conventie bijeengeroepen. Het amendement, in welke vorm ook aangenomen, moet vervolgens door drie vierde deel van de staatscongressen worden geratificeerd. Deze moeizame procedure voorkomt veel ad-hoc-amendementen, al slipte in 1918 de drooglegging erdoor als 18e Amendement. Die moest in 1933 met een Amendement worden teruggetrokken, het 21e. Het 13e Amendement verbood slavernij, het 19e gaf vrouwen kiesrecht.

Het betekent in de praktijk dat het politieke systeem in zijn basis niet gemakkelijk kan worden veranderd. De manier waarop presidenten worden gekozen, de termijnen, de inherente macht en ook termijnen van afgevaardigden mogen veel ontevredenheid oproepen, de kans dat er wat aan verandert, is klein. Zoals we zullen zien kan het Supreme Court door interpretatie van de grondwet en van de amendementen aan de marge wel degelijk veranderingen aanbrengen, maar ook dat is niet gemakkelijk. Reden genoeg om de tekst van de grondwet altijd bij de hand te houden als we het systeem bestuderen.