

## Staten en kiesstelsels

# Verenigde Staten van Amerika

In de dossiers op de website van ProDemos wordt vooral aandacht besteed aan de staatsstructuren en kiesstelsels van Europese landen. Maar vanwege het belang van en de belangstelling voor de Verenigde Staten van Amerika, gaan we in dit dossier kort in op de staatkundige structuur van Amerika en de wijze waarop de belangrijkste verkiezingen in dit land plaatsvinden.

### 1. De structuur

De twintigste eeuw wordt wel eens *the American century* genoemd, vooral omdat de Verenigde Staten van Amerika (VS, USA) zich de afgelopen eeuw hebben gemanifesteerd als de machtigste speler op het internationale toneel, zowel in politiek, economisch, militair als cultureel opzicht. Ook de eerste decennia van de eenentwintigste eeuw heeft de VS deze positie weten te handhaven. Amerika is het op drie na grootste land ter wereld, na Rusland, Canada en China, met een oppervlakte van 9.363.520 vierkante kilometer. En met een bevolking van 328.231.337 (cijfer 1 januari 2019) staat Amerika qua inwonertal op de derde plaats, na China en India. Als het gaat om de grondslag van het politieke bestel, kan Amerika ver terugkijken in de geschiedenis: de huidige grondwet van de Verenigde Staten van Amerika is al van kracht sinds 1789 en zij is daarmee de oudste nog functionerende geschreven grondwet ter wereld. Het is ook een uitgesproken kort document, dat weinig details bevat over de inrichting en het bestuur van de staat. Het eerste artikel gaat over de wetgevende macht, het parlement, het tweede over de uitvoerende macht, de president. Parlement en president staan centraal in dit dossier.

De VS heeft een presidentieel stelsel, hetgeen onder meer betekent dat de president niet alleen staatshoofd is, maar ook direct leiding geeft aan de regering (Amerika heeft dus geen minister-president). Parlement en regering opereren naar West-Europese maatstaven behoorlijk onafhankelijk van elkaar. Zo heeft de Amerikaanse regering niet het vertrouwen van het parlement nodig. De president stelt zijn regering naar eigen goeddunken samen: hij kan de ministers zelf benoemen en ontslaan, hoewel de aanstelling van ministers wel moet worden bevestigd door de Senaat, een van de kamers van het parlement. De president kan niet door het parlement naar huis worden

gestuurd – hij wordt namelijk door de Amerikaanse bevolking gekozen en heeft dus een eigen mandaat van de kiezer. Daar staat tegenover dat de president het parlement niet kan ontbinden – dat kan het parlement overigens zelf ook niet. De president kan een veto uitspreken over door het parlement aangenomen wetten, dat weliswaar ongedaan kan worden gemaakt door het parlement, maar alleen met een twee derde meerderheid in beide kamers van het parlement. Ook heeft de president het recht om wetsvoorstellen in te dienen bij het parlement. Voor de president is geen zitplaats gereserveerd in het parlement. Hij spreekt de geachte afgevaardigden slechts één maal per jaar toe in de zogeheten *State of the Union*. Na zijn toespraak dient de president de zaal direct te verlaten. In Amerika kunnen ministers niet tegelijkertijd lid zijn van het parlement – in landen als Duitsland en het Verenigd Koninkrijk kan dat wel.

Een ander kenmerk van een presidentieel stelsel is dat de president veel macht heeft, vooral als het gaat om het buitenlandse en veiligheidsbeleid van de VS. In binnenlandse politiek opzicht wordt de macht van de president en zijn ministers beperkt door het feit dat Amerika een federatie is. De VS bestaat namelijk uit vijftig deelstaten (plus het District of Columbia met de hoofdstad Washington), die allemaal een grote mate van financiële en bestuurlijke autonomie bezitten. Zaken die binnen de grenzen van de staten vallen, zijn zaak van deze staten zelf. Daarbij valt te denken aan eigendomsregels, arbeidsvoorwaarden, onderwijs, verkeer en vervoer, maar ook aan het strafrecht (sommige staten kennen nog steeds de doodstraf). Om de doelmatigheid van beleid te bevorderen, heeft de federale overheid in de loop van vele jaren wel meer aan kaderstelling gedaan: binnen bepaalde kaders kunnen de vijftig deelstaten hun beleid bepalen en uitvoeren. Daardoor is meer samenwerking ontstaan tussen de federale overheid en de deelstaten. De Amerikaanse grondwet en de federale wetten staan overigens boven de wetten van de afzonderlijke staten. Een andere beperking van de macht van de president is dat hij voor wetgeving altijd de goedkeuring nodig heeft van beide kamers van het parlement en dat blijkt niet altijd even eenvoudig te zijn.

De vijftig deelstaten zijn onderverdeeld in *counties* (een soort provincies) of *county equivalents* (gebieden die hier enigszins op lijken, waaronder ook 41 onafhankelijke steden die niet onder een *county* vallen). Er zijn in totaal 3007 *counties* en 135 *county equivalents*. In 48 van de 50 staten hebben de *counties* of *county equivalents* bestuursfuncties. Daarnaast zijn er nog 100 *county equivalents* in de zogenoemde *territories*, gebieden die direct onder de federale overheid vallen, zoals Puerto Rico en de Virgin Islands. De laagste bestuurslaag in de VS bestaat uit gemeenten, kleine en grote steden. Op dit niveau bestaat een enorme variëteit aan structuren en organen. Een groot aantal gemeenten en steden overschrijdt de provinciegrenzen. En de stad New York, die uit vijf grote wijken bestaat, telt binnen haar grenzen vijf provincies, die territoriaal met de wijken samenvallen. De verdeling van de macht tussen de staten, de provincies, de steden en de gemeenten wordt geregeld in de grondwetten van de afzonderlijke staten. Als gevolg hiervan loopt ook de macht van alle lokale bestuursorganen in de deelstaten sterk uiteen.

## 2. De organen

In Amerika heet het federale parlement het Congres, dat uit twee kamers bestaat, namelijk het Huis van Afgevaardigden met 435 leden en de Senaat met 100 leden. Het Huis wordt om de twee jaar gekozen door de inwoners van de vijftig staten. Het aantal leden per staat is afhankelijk van het aantal inwoners, maar elke staat heeft ten minste één zetel in het Huis.

Elke staat levert twee senatoren, onafhankelijk van het aantal inwoners. Ook zij worden direct gekozen door de inwoners van de staten. Om de twee jaar wordt een derde van de zetels vernieuwd.

De federale uitvoerende macht wordt gevormd door de president, die eens in de vier jaar wordt gekozen. Hij is herkiesbaar voor een tweede termijn. De president stelt de ministers van de vijftien departementen aan.

Op het niveau van de deelstaten ziet de structuur er ongeveer hetzelfde uit. Afgezien van Nebraska heeft elke staat een tweekamerparlement, bestaande uit een Senaat en een Huis van Afgevaardigden (soms anders genoemd), met variërende zetelaantallen. De ambtstermijn van de senatoren is doorgaans vier jaar, die van de afgevaardigden twee jaar. De belangrijkste uitvoerende macht is een direct gekozen gouverneur, wiens ambtstermijn meestal vier jaar bedraagt, maar soms twee jaar. Hij staat aan het hoofd van het deelstaatbestuur.

Op provinciaal en lokaal niveau bestaat een zeer grote verscheidenheid. Er bestaan gekozen raden, maar de uitvoerende macht is ook op dit niveau relatief sterk. Amerika is een verstedelijkt land: zo'n 80 procent van de bevolking woont in grote steden. Drie vormen van stadsbestuur domineren:

- Raad en burgemeester: de raadsleden zijn soms gekozen, soms benoemd. De burgemeester wordt vrijwel altijd gekozen. Hij heeft het recht van veto. De raad heeft het budgetrecht, stippelt algemene beleidslijnen uit en controleert het bestuur.
- Commissie: een commissie van 3 tot 7 leden maakt wetten én voert ze uit; alle leden worden gekozen, één van hen is de voorzitter als eerste onder diens gelijken.
- Stadsmanager: hij voert de beslissingen uit van een gekozen raad, maar de stadsmanager zelf is niet gekozen, doch ingehuurd, zonder een vaste termijn.

Deze drie dominante vormen komen soms ook in combinatie voor. Daarnaast bestaan er nog tal van andere vormen, zoals de burgervergaderingen in gemeenten in een staat als Vermont. Daar komen burgers één keer per jaar bij elkaar om over alle belangrijke zaken te beslissen - een situatie sterk gelijkend op kleine gemeenten in Zwitserland.

### 3. De verkiezingen

Een belangrijk kenmerk van de VS is het grote aantal gekozen functies in de deelstaten, provincies, steden en gemeenten. Amerikanen kunnen bij verkiezingen dikwijls meer dan 10 stemmen uitbrengen. Ook het fenomeen van de voorverkiezingen is in Amerika wijdverbreid; kandidaten van partijen worden vaak via openbare verkiezingen aangewezen. In de meeste Europese landen worden kandidaten voor politieke functies binnen de partijen zelf gekozen of benoemd.



In de VS vinden voor veel functies verkiezingen plaats (foto: Harm Ramkema).

In Amerika moeten inwoners zich als kiezers laten registreren, anders kunnen ze hun stem niet uitbrengen (behalve in North Dakota). Velen doen dit ook niet, omdat het teveel moeite kost of omdat ze niet in partijpolitiek zijn geïnteresseerd. Dit is één van de redenen waarom de opkomst bij verkiezingen altijd erg laag is. Een andere reden is dat er zo vaak verkiezingen plaatsvinden dat burgers ze niet bijzonder meer vinden.

Federale verkiezingen worden in de VS altijd gehouden op de eerste dinsdag na de eerste maandag in november. In jaren die deelbaar zijn door vier worden de president, het Huis en een derde van de Senaat gekozen; in de andere even jaren het Huis en wederom een derde van de Senaat. Deze verkiezingen worden *midterms* genoemd.

Voor de verkiezingen van het Huis worden de deelstaten opgesplitst in enkelvoudige kiesdistricten (per district wordt één kandidaat gekozen). Het aantal districten per

deelstaat is afhankelijk van het aantal inwoners. Californië heeft 53 districten, staten als Wyoming en Alaska hebben slechts één district. Voor Senaatsverkiezingen vormt de gehele deelstaat één kiesdistrict. De opdeling in kiesdistricten is in de grondwet vastgelegd. Voor de rest mag elke deelstaat zelf bepalen welk kiesstelsel hij hanteert. De meeste staten gebruiken het meerderheidsstelsel met het principe *first-past-the-post*, zoals dat ook in het Verenigd Koninkrijk bestaat. Een kandidaat met de meeste stemmen wordt afgevaardigde of senator.

Voor de verkiezingen van hun eigen Huis en Senaat zijn de deelstaten geheel vrij in hun keuze van kiesstelsel, in sommige staten zijn de gemeenten en de steden dat ook. Bijna elk kiesstelsel wordt wel ergens gebruikt in de VS.

De belangrijkste voorverkiezingen in de Verenigde Staten zijn die voor presidentskandidaten. Een aantal maanden voor de presidentsverkiezingen houden de twee grootste politieke partijen hun nationale partijconventie. Tijdens deze conventies nomineert elke partij één kandidaat die gaat strijden om het presidentschap. In feite heeft de kiezer deze keuze al gemaakt, want in de maanden vóór de conventies worden in elke staat *primaries* of *caucuses* gehouden, waarbij gedelegeerden worden gekozen die op de nationale conventie op een bepaalde kandidaat moeten stemmen. Bij *primaries* kunnen de Amerikaanse kiezers van een bepaalde staat een gedelegeerde kiezen die op de partijconventie op de kandidaat van hun keuze stemt. *Caucuses* daarentegen zijn bijeenkomsten van alleen partijleden, waarop onder meer gedelegeerden voor de partijconventie worden geselecteerd. Vaak is al vrij snel bekend wie de presidentskandidaten van de twee belangrijkste partijen (de Republikeinen en de Democraten) zullen zijn. Die keuze wordt dan bekrachtigd op de nationale conventie.

De president van de Verenigde Staten wordt door de bevolking op indirecte wijze gekozen. De kiezers in de verschillende deelstaten brengen hun stem niet rechtstreeks uit op een presidentskandidaat, maar stemmen op kiesmannen (*electors*), van wie duidelijk is welke kandidaat zij steunen. Alle kiesmannen samen vormen het zogeheten Kiescollege (*Electoral College*). Het aantal kiesmannen in een staat is gelijk aan het aantal Congresleden van die staat, dat op zijn beurt wordt bepaald door het aantal inwoners. Hierdoor verschilt het aantal kiesmannen per staat. Een staat als Wyoming heeft bijvoorbeeld het minimum aantal van drie kiesmannen, terwijl Californië met maar liefst 55 kiesmannen bovenaan staat. Sinds 1961 vaardigt ook de hoofdstad, Washington D.C., drie personen naar het Kiescollege af. Andere staten met veel kiesmannen zijn New York (29), Texas (38) en Florida (29). Voor presidentskandidaten is het daarom erg belangrijk om in deze staten te winnen, juist ook vanwege het kiesstelsel dat wordt gebruikt. In elke staat wordt namelijk de president gekozen volgens het *winner-take-all* systeem. Dit betekent dat de kandidaat die de meeste stemmen in een bepaalde staat vergaart alle kiesmannen naar het Kiescollege kan sturen. Dit is één van de redenen waarom tijdens verkiezingen alleen kandidaten van de twee grote partijen in Amerika een kans maken, omdat er in dit systeem voor meer

kandidaten eigenlijk geen plaats is. Vlak na de verkiezingen komen in elke staat de kiesmannen bij elkaar en zenden de uitslag van die staat naar de hoofdstad. Daar worden dan alle stemmen bij elkaar opgeteld, waarna officieel bekend is wie de nieuwe president zal worden. In totaal zijn er 538 kiesmannen. Een kandidaat wordt dus president als hij 270 kiesmannen achter zich heeft verzameld.

Twee maanden na de verkiezingen, op de zesde dag van januari, vindt de afronding van de verkiezingen plaats in het Congres. Dan worden de stemmen van de kiesmannen in ontvangst genomen en gecontroleerd en wordt verslag gedaan van de officiële verkiezing. Veertien dagen later, 20 januari om twaalf uur 's middags, vindt de inauguratie van de nieuwe president plaats met het uitspreken van de eed.

#### **4. Het referendum**

In de Amerikaanse deelstaten worden veelvuldig referenda gehouden. In dit opzicht is vooral Californië, met ongeveer 40.000.000 inwoners de bevolkingsrijkste deelstaat, een toonbeeld van aanhangers van de directe democratie. Er bestaat een grote verscheidenheid aan soorten referenda. Ze vinden ook vaak plaats op provinciaal en lokaal niveau.

**Harm Ramkema**

*Voor het laatst herzien op 17 april 2020.*