

# Tussentijdse verkiezingen en trans-Atlantische betrekkingen

Marianne van Leeuwen

In november, twee jaar na de verkiezing van president Trump, worden in de VS tussentijdse Congresverkiezingen<sup>1</sup> gehouden. Hoe het Amerikaanse electoraat denkt over Donald Trumps beleid zal pas echt komen vast te staan bij de eerstvolgende presidentverkiezingen in 2020 — als hij zich tenminste herkiesbaar stelt. Wel kan de uitslag van de aanstaande tussentijdse verkiezingen licht werpen op de vraag hoeveel ruimte Trump de komende twee jaar krijgt om zijn beleid voort te zetten. Dat kan van betekenis zijn voor trans-Atlantische betrekkingen. De Amerikaanse president en zijn regering zijn de afgelopen jaren ruw omgesprongen met hun Europese partners. Leiden de tussentijdse verkiezingen tot ingrijpende veranderingen in Amerikaans buitenlands beleid? En gaat het bij de actuele trans-Atlantische verzuring om een door de huidige regeringsleider veroorzaakte afwijking, of om fundamentele problemen?

## Tussentijdse verkiezingen

De tussentijdse verkiezingen in de Verenigde Staten hebben betrekking op alle 435 districten voor het federale Huis van Afgevaardigden en ongeveer één derde van de 100 zetels voor de federale Senaat.<sup>2</sup> Ze worden gehouden tussen de vierjaarlijkse presidentsverkiezingen in (daarom heten ze ook zo). Voor de president zijn de *midterms* van grote betekenis, ook al hoeft hij geen campagne voor zichzelf te voeren. Het succes van zijn partij zal zijn manoeuvreerruimte voor de komende twee jaar van zijn termijn mede bepalen, en daarmee ook zijn herverkiezingskansen. De kiezers weten dat. Hun stem bij de tussentijdse Congresverkiezingen behelst ook een oordeel over het presidentieel beleid. Dat geldt temeer daar de afgelopen dertig jaar bij *midterms* steeds duidelijker nationale thema's centraal staan, in plaats van vraagstukken op het niveau van staat of district.<sup>3</sup>

Het is normaal als de partij van de zittende president — die behalve leider van de federale regering ook boegbeeld van zijn partij is — enige terugval laat zien bij tussentijdse verkiezingen. Geen enkele president kan immers al zijn verkiezingsbeloftes waarmaken. De vraag is wel hoe groot

die terugval is. De afgelopen twee jaar hadden de Republikeinen een meerderheid in Huis en Senaat. Blijft die dubbele meerderheid overeind?

In de *Senaat* hebben de Republikeinen nu een meerderheid van één zetel. Dat is krap, maar is niet per sé negatief voor hun kansen in november. Bij de komende Senaatsverkiezingen moeten de Democraten namelijk meer zetels (23) verdedigen dan de Republikeinen (8)<sup>4</sup>. De Democraten hebben dus meer kansen op verlies. Volgens deskundigen bestaat zelfs een gerede mogelijkheid dat de Republikeinen hun bestaande meerderheid in de Senaat zullen vergroten. Dat zou ook een overwinning voor president Trump betekenen. Het zou stellig een opvallende prestatie zijn als de Democraten een meerderheid in de Senaat zouden behalen. Het zou moreel en praktisch een zware nederlaag zijn voor de Republikeinse Partij en de president.

In het Huis van Afgevaardigden hebben de Republikeinen nu een meerderheid van 47 zetels. In de regel verliest een regerende partij in het Huis van Afgevaardigden bij *midterm elections* ongeveer 30 zetels.<sup>5</sup> Daarmee zouden de Democraten de meerderheid behalen. Als de terugval voor de

## Beschouwing

Republikeinen in november zelfs nog groter is, kan dat worden uitgelegd als een zware nederlaag voor Donald Trump. Wat het betekenen zou voor de slagkracht van het Congres hangt af van de omvang van de Democratische winst in het Huis en van de uitslag in de Senaat. Wordt de meerderheid daar Democratisch of blijft ze Republikeins? Ten slotte, ook als in het Huis en de Senaat de meerderheid Democratisch zou worden (wat niet waarschijnlijk is), zal de Democratische Partij nog steeds de stromingenstrijd die ook onder haar geleidingen woedt, moeten bedwingen — een moeilijk in te lossen conditie.

### Binnenlandse verdeeldheid en wetgevende impasses

Bij de presidentsverkiezingen van 2016 won Hillary Clinton de meeste kiezersstemmen, de *popular vote*, maar Donald Trump won de stemming in het kiescollege.<sup>6</sup> Daarmee kwam hij nipt als overwinnaar uit de bus. De Congresverkiezingen van dat jaar leverden de Republikeinen behoud van hun meerderheid op in Huis van Afgevaardigden en Senaat, maar ze verloren in beide huizen wel zetels. Het was bepaald geen glanzende overwinning.<sup>7</sup>

Een Republikeins overwicht in de twee kamers van de volksvertegenwoordiging en een Republikeinse president in het Witte Huis zou in principe vlotte wetgeving moeten bevorderen. Toch is dat bitter tegengevallen. Dat is te wijten aan twee ontwikkelingen: ten eerste de teloorgang van *bipartisanship* in het Congres — de bereidheid van volksvertegenwoordigers om algemeen belang te laten prevaleren boven partijbelang en samen te werken met collega's, of een president, van de andere partij — en ten tweede de toememende verdeeldheid *binnen* de Republikeinse en de Democratische Partij. Deze polarisatie tussen en binnen de partijen stamt van vór voor Trumps tijd. Ze ondermijnde de effectiviteit van de regering van president Obama ook al. Dat de Republikeinen met hun dubbele meerderheid ten opzichte van de Democraten toch zo weinig wetten afleveren, ligt vooral aan hun onderlinge verdeeldheid. Tussen gematigd conservatieven en radicaal conservatieven woeden scherpe politieke twisten, en de president is er niet in geslaagd hen nader tot elkaar te brengen. Wetsvoorstellen blijven dan ook dikwijls steken in vooroverleggen in commissies en subcommissies.

President Trump kan zijn wil niet dicteren aan het Congres, al zou hij nog zo graag willen.<sup>8</sup> De president ziet zichzelf als superonderhandelaar. Zijn definitie van onderhandelen is eigenaardig. Het draait volgens hem niet om het bevorderen van overeenstemming door compromissen maar om het



uitoefenen van macht. Macht berust, meent hij, op het vermogen een tegenpartij angst aan te jagen en tot concessies te dwingen.<sup>9</sup> Aan bruggen bouwen doet hij niet, niet tussen Republikeinen en Democraten en niet tussen Republikeinen onderling. Hij is daardoor medeverantwoordelijk voor de wetgevende impasse. Zelfs Republikeinse volksvertegenwoordigers laten zich niet graag gezeggen door de president. Dat is zichtbaar geworden op hoofdthema's uit Trumps verkiezingsprogramma als de herziening van de gezondheidszorg en immigratiewetgeving en het herstellen van de krakkemikkige infrastructuur van wegen. Op geen van deze thema's kwam de baanbrekende wetgeving tot stand die de president in het vooruitzicht had gesteld. Belastingverlagingen voor het bedrijfsleven heeft hij wel bereikt.

### Buitenlands beleid: de zero-sumtactiek en de botte bijl

Op het gebied van internationale politiek lijkt Trump zijn verkiezingsbeloften iets makkelijker na te kunnen leven. Hij kan oppositie in de volksvertegenwoordiging tot nu toe de baas. Het Congres heeft hoe dan ook, met uitzondering van financiën en ratificatie van officiële overeenkomsten waarbij de Verenigde Staten verplichtingen op zich nemen, wat minder greep op buitenlands beleid dan op binnenlands beleid.

'Het buitenland' heeft praktijkervaring opgedaan met Trumps opvattingen over effectief onderhandelen en met zijn protectionistische ideeën over het verdedigen van

## Beschouwing

Amerikaanse belangen. Trumps aanpak is inmiddels overbekend: bruuskeer je beoogde gesprekspartners, bedreig ze met hel en verdoemenis, stel ze eerst onhaalbare en onaanvaardbare eisen, en intimideer ze net zolang tot ze uiteindelijk opgelucht jouw vooropgezette doel als uitkomst aanvaarden. Trek je vooral niets aan van eerdere door de VS aangegane internationale verplichtingen: alleen Amerikaans eigenbelang telt.

Het duidelijkst is deze benadering bij onderwerpen met een zware economische component. Geld speelt een bovengemiddeld grote rol in het denken van de president.

### *Klimaat, handelsverdragen*

In juni 2017 meldde de president tot ontzetting van vele betrokkenen de terugtrekking van de Verenigde Staten uit het klimaatakkoord van Parijs. Dat akkoord — na moeizame onderhandelingen met forse Amerikaanse inbreng tot stand

gekomen tijdens het presidentschap van Barack Obama — zou oneerlijke concurrentie tegen Amerikaanse bedrijven stimuleren en bovendien was de hele klimaatdiscussie slappe onzin, vond Trump. De stap van de Amerikaanse

*Geld speelt een  
bovengemiddelde  
rol in het denken  
van Trump*

regering stuitte op veel kritiek, ook binnen de VS. Staten als Californië kondigden aan zich aan de Parijse afspraken te zullen blijven houden.

Tijdens zijn verkiezingscampagne boekte Trump grote instemming bij zijn beoogde achterban met zijn belofte van protectionistische maatregelen (*America First!*), ter bescherming van de werkgelegenheid in eigen land. Het inlossen van die belofte werd een belangrijk deel van Trumps buitenlandse agenda. Handelsovereenkomsten vond hij alleen aanvaardbaar als ze de Verenigde Staten voordeel opleverden, gedefinieerd als maximering van de export en groei van de werkgelegenheid thuis. De Amerikanen verliezen de onderhandelingen over een handelsakkoord in Azië. Ook de onderhandelingen over een vrijhandelsakkoord met de Europese Unie werden vanaf oktober 2016 opgeschort. In het voorjaar van 2018 stelde de Trump-regering hogere tarieven vast op de invoer van staal en aluminium, en ging vervolgens in onderhandeling met buitenlandse leveranciers om voor de VS voordeliger handelsvoorwaarden te bereiken,

in ruil voor verlaging van de tarieven. In die context dwong hij van Mexico en Canada bij heronderhandeling van de North American Free Trade Agreement (NAFTA) gunstiger voorwaarden voor de VS af. De Europese Unie reageerde beheerst op de Amerikaanse tariefverhoging en stelde zwaardere invoerrechten in op een beperkt aantal in het oog lopende maar toch vrij symbolische Amerikaanse invoerproducten (Harley-Davidsonmotoren bijvoorbeeld). De Chinese regering beantwoordde verhogingen van de Amerikaanse tarieven met gelijke munt. In het najaar van 2018 leek de kans op escalatie naar een handelsoorlog niet meer uit de lucht gegrepen.

### *NAVO, Iran*

Ook bij internationale onderwerpen met een grote veiligheidscomponent betrok president Trump uitdrukkelijk economische overwegingen. Net als zijn voorgangers vroeg president Trump hogere defensie-uitgaven van de NAVO-bondgenoten, met als motivatie dat Europa rijk genoeg was om meer voor zijn eigen militaire verdediging te betalen. Maar Trump onderstreepte zijn eis door openlijk het nut van de NAVO te ontkennen en onzekerheid te scheppen over toekomstige Amerikaanse betrokkenheid. Hij verontrustte zijn NAVO-partners door zijn veelvuldige blijken van sympathie voor Wladimir Poetin, in een tijd dat de Russische regering op allerlei manieren Europese landen probeerde te vergroten. Trump gedroeg zich onwettend bij NAVO-conferenties (en andere internationale bijeenkomsten). Inmiddels trekken Europese landen meer geld uit voor hun defensie. Trump laat zich over deze ontwikkeling minzaam uit en schrijft haar op zijn eigen *super dealmaker*-conto.

In mei 2018 trok de Amerikaanse president de handen af van het *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), kortweg bekend als de *Iran deal*. Dat actieplan dateerde uit de tijd van Trumps voorganger en had als hoofddoel Iran af te houden van het ontwikkelen van kernwapens. Trumps retirade kwam nadat Iran en Europese partners zijn draconische voorstellen tot herinrichting van het Plan hadden afgewezen.<sup>10</sup> Binnenlands kon hij op betrekkelijk brede steun rekenen. In het buitenland reageerden alleen Israël en enkele soennitische Arabische staten instemmend. Iran en Europa waren uiteraard boos en teleurgesteld. Trump stelde secundaire sancties in tegen bedrijven die zakenrelaties met Iran wilden handhaven, hen zo dwingend tot een keuze voor handelsrelaties met de Verenigde Staten of met Iran. De Europese Unie riep daarop haar blokkadestatuut in, dat bedrijven juist wil beschermen tegen dergelijke druk. De overgebleven JCPOA-partners hebben tot toenemende tevredenheid van Iran maatregelen getroffen om



de Amerikaanse sancties te doorkruisen. De Europese weerbaarheid tegen Trumps aanpak lijkt toegenomen.

### De populariteit van president Trump in binnen- en buitenland

Opiniepeilingen van gerenommeerde instellingen tonen aan dat Donald Trump in binnen- en buitenland hoort tot de laagst gewaardeerde Amerikaanse regeringsleiders sinds de Tweede Wereldoorlog.

Binnen de Verenigde Staten zijn Trumps gemiddelde cijfers stabiel. Ook meteen na zijn verkiezing waren ze al heel laag en ze zijn de afgelopen twee jaar niet boven de 45% uitgekomen.<sup>11</sup> Tegenover de hoge waardering van Republikeinsgezinde ondervraagden staat stevast diepe afkeuring door ondervraagde Democratische aanhangers, wat tot het ontluisterende gemiddelde leidt. De cijfers weerspiegelen, peiling na peiling, de grote politieke verdeeldheid in de VS. Donald Trump is zeker geen 'president voor alle Amerikanen'.

Opvallend is overigens dat Republikeinse volksvertegenwoordigers minder positief over Trump denken dan Republikeinse kiezers. Vooral radicaal conservatieve Republikeinse kiezers

zijn bereid tot actievoeren en verkiezingsdonaties. Uit electorale overwegingen zoeken daarom nogal wat kritische Republikeinse verkiezingskandidaten voor de *midterms* voorzichtigheidshalve toch de publieke steun van de president. Democratische kandidaten voelen zich dikwijls juist geroepen om zich aan de vooravond van de *midterms* uitermate kritisch over Donald Trump uit te laten. De kiezer ziet zich gesteld tegenover een gepolariseerd aanbod.

Wat het buitenland betreft laat meerjarig onderzoek van het gerenommeerde PEW Center naar opinies over de Verenigde Staten in het algemeen en de president in het bijzonder zien, dat president Trump de afgelopen twee jaar structureel heel laag heeft gescoord<sup>12</sup>, ook ten opzichte van zijn voorgangers. Zijn optreden heeft bovendien de — wel nog steeds redelijk hoge — algemene waarderingsscore voor de Verenigde Staten naar beneden gehaald. President Trump heeft het aanzien van de Verenigde Staten in de wereld geschaad. Onder lidstaten van de Europese Unie is, zo geven de peilingsuitslagen aan, de teleurstelling het grootst.<sup>13</sup> Tegelijkertijd laten de nationale scores van veel ondervraagden zien dat zij nog steeds de Verenigde Staten als mondiale grootmacht prefereren boven China. Dat geldt ook voor de EU-landen in het onderzoek.

[Een Harley Davidsonmotor. De EU reageerde beheerst op Amerikaanse tariefverhogingen en stelde zwaardere invoerrechten in op een beperkt aantal in het oog lopende maar toch vrij symbolische Amerikaanse invoerproducten, zoals Harleys \(foto: Flickr/Lisandro Sanchez\)](#)

## Beschouwing

### Conclusie

De trans-Atlantische betrekkingen zijn verslechterd tijdens het presidentschap van Donald Trump. Europese landen en de EU merken dat de vertrouwde, soms lastige, grote bondgenoot veranderd lijkt in een bazige mogendheid onder egotistische leiding, die lak heeft aan internationale overeenkomsten, historisch gegroeide banden en 'gedeelde waarden'. Wat betekenen de tussentijdse verkiezingen voor deze situatie? Er zijn grofweg drie voorstelbare uitkomsten.

Zetelwinst voor de Republikeinse Partij in Huis en Senaat zou betekenen dat meer Amerikaanse kiezers dan in 2016 de prestaties van de afgelopen twee jaar van Republikeinse volksvertegenwoordigers en van de president positief waarderen. Deze uitkomst is erg onwaarschijnlijk. De president zou er uiteraard zijn politieke gelijk door bevestigd zien en daar met verfriste energie naar handelen, ook in het buitenland.

Als er geen, of slechts een geringe terugval in haar zetelaantal optreedt, geldt dat al als een grote prestatie voor de Republikeinse Partij. Het zou echter het smalle mandaat voor de Trump-regering niet verbreden. In dat geval leidt de president er overigens vast uit af dat zijn kiezers de Democraten de schuld geven van de wetgevende impasses, en zijn internationale *America First!*- aanpak billijken. Dat laatste zou niet veel goeds voorspellen voor trans-Atlantische betrekkingen. Europa zal de eensgezindheid in eigen gelederen moeten vergroten om aan Amerikaans protectionisme tegenwicht te bieden en tegelijkertijd de trans-Atlantische betrekkingen voor de langere termijn zo goed mogelijk open te houden.

De slechtste uitkomst voor de Republikeinen zou zijn het verlies van hun meerderheid in Huis en Senaat. Als de Democraten beide huizen winnen kan dat de aanzet zijn voor het einde van het Trump-tijdperk in 2020. Maar deze uitkomst is niet heel waarschijnlijk. En zelfs dan is dat nog niet automatisch reden voor opluchting in Europa en landen elders in de wereld die hopen op een constructieve geopolitieke betrokkenheid van de Verenigde Staten. De balans in het Congres zou anders uitvallen, maar dat zal de verdeeldheid van de Amerikaanse wetgevende macht niet wegnemen.

De persoonlijkheid van de president is belangrijk. Toch was Trumps verkiezing in 2016 een gevolg, niet de oorzaak van de grote Amerikaanse problemen. Wezenlijker dan Trumps botheid is Amerika's maatschappelijke en politieke verdeeldheid. Revitalisering van *bipartisanship* zou in de Amerikaanse politiek een voorwaarde zijn voor betere

besluitvaardigheid ten aanzien van buitenlands- en binnenlands beleid. Snelle verbetering van de verhoudingen binnen het Congres en tussen het Congres en de president is na november echter niet te verwachten. Europese landen moeten tegenover de Verenigde Staten in Unieverband en bilateraal hun eigen belangen ruimhartig maar goed definiëren en beschermen. Tegelijkertijd moeten zij blijven streven naar wederzijds constructieve betrekkingen met de Verenigde Staten. De alternatieven zijn, zoals ook de peilingen aangeven, onaantrekkelijk.

Marianne van Leeuwen is emeritus hoogleraar, gespecialiseerd in de trans-Atlantische betrekkingen en het Midden-Oosten.

Wilt u reageren?

Mail de redactie: [redactie@atlcom.nl](mailto:redactie@atlcom.nl).

1. *Midterm elections*, kortweg midterms.
2. Er worden op de verkiezingsdag naast leden van het Congres ook allerlei overheidsfunctionarissen gekozen. Daar kan hier niet nader op worden ingegaan.
3. Gary C. Jacobson, 'It's Nothing Personal: The Decline of the Incumbency Advantage in US House Elections', in: *The Journal of Politics* Vol 77 nr 3, July 2015, p. 2.
4. Er doen ook nog twee niet-partijgebonden senatoren mee aan de race. Zie de onvolprezen *Trump Weekly*, editie van 6 oktober 2018, voor nadere details en anekdotes over de midterms.
5. Elaine Kamarck, 'What to expect from the 2018 midterm elections', *Brookings Now*, 24 September 2018.
6. Volgens Amerikaans staatsrecht bepaalt een Kiescollege de uitslag van de presidentsverkiezing. Het college bestaat uit 538 kiesmannen/vrouwen, evenveel als de som van de zetels in Huis van Afgevaardigden en Senaat. De kiesmannen stemmen op de kandidaat die in hun district of staat de meeste stemmen heeft verworven. Alle stemmen op verliezers gaan daarbij verloren, en dat kan een vertekend beeld geven ten opzichte van het totaal uitgebrachte stemmen, de *popular vote*.
7. De Republikeinen verloren ten opzichte van 2014 zes zetels in het Huis en twee in de Senaat. Ze hebben nu 51 Senaatszetels.
8. Zie George C. Edwards, "'Closer" or Context? Explaining Donald Trump's Relations with Congress', in: *Presidential Studies Quarterly* vol 48, nr 3, September 2018, pp 456 -479.
9. Zie Bob Woodward, *Fear. Trump in the White House*, Simon & Schuster, London, New York etc, 2018.
10. Over JCPOA: Kerr, Katzman, 'Iran Nuclear Agreement and U.S. Exit', *Congressional Research Service Report*, July 2018, via <https://fas.org/sgp/crs/nuke/R43333.pdf>.
11. Tussen 35 en 45%, volgens Gallup.
12. Met uitzondering van Israël, dat de president 'beloont' voor zijn besluit over de verplaatsing van de Amerikaanse ambassade naar Jeruzalem.
13. Zie Wike, Stokes et al, 'Trump's International Ratings Remain Low, Especially Among Key Allies Most still want U.S. as top global power, but see China on the rise', *PEW Research Center*, 1 October 2018.