



**David Van Reybrouck** is schrijver en Visiting Fellow aan het Hannah Arendt Center in New York. Deze tekst schreef hij op verzoek van de Duitse bondspresident Frank-Walter Steinmeier.

# Geef burgers échte invloed op klimaatbeleid

Een referendum brengt individuele voorkeuren samen tot een lijst van gedeelde prioriteiten. En dat is precies wat de klimaatdiscussie nodig heeft, meent *David Van Reybrouck*.



Illustratie  
**Cyprian Koscielniak**

**S**tel dat de Britten bij het Brexit-referendum een stembiljet hadden gekregen waarop niet alleen *leave* of *remain* stond, maar een lijst van pakweg twintig voorstellen over de toekomstige verhouding van hun land tot de Europese Unie; van een harde Brexit tot *business as usual* en allerlei opties daartussen. En stel dat ze bij elk van die voorstellen een vakje konden aanvinken: 'helemaal mee eens', 'eens', 'noch mee eens, noch

mee oneens', 'niet mee eens', 'helemaal niet mee eens'. Zou er dan een veel rijker beeld zijn ontstaan over waar de schoen wrong en wat de bevolking precies wilde? En stel dat die uiteenlopende voorstellen niet door politici waren opgesteld, maar door een panel gewone burgers, een dwarsdoorsnede van de Britse bevolking, jong en oud, man en vrouw, voor en tegen de EU, mensen die tijd en ruimte hadden gekregen om zich grondig in de materie te verdiepen. Zouden lastige kwesties als de Ierse grens, de douane-unie, visrechten en het handelsak-

koord dan niet veel eerder op de radar zijn gekomen? En stel dat iedereen na het beoordelen van die twintig voorstellen (*rating*) er ook nog eens vier als prioritair mocht aanmerken (*ranking*). Zou de hele uitvoering van dat volksbesluit dan ook zo tergend lang geduurd hebben? Zou het land dan ook zo gebroken zijn als nu? We zullen het nooit weten, maar zo'n rijk referendum heeft wel een naam. Het heet een 'preferendum' en het zou wel eens een bijzonder krachtig instrument kunnen blijken om lastige knopen mee door te hakken. Bij een klassiek referendum mag de burger louter 'ja' of 'nee' antwoorden op een vraag die doorgaans door de politiek wordt gesteld. Bij een referendum mag de burger genuanceerd reageren op voorstellen die andere burgers hebben bedacht. En dat verandert alles. Zeker voor het klimaatbeleid zou het referendum een deel van de oplossing kunnen zijn. Sinds de opkomst van de gele hesjes in Frankrijk is zowat elke politicus bevreesd voor het opleggen van draconische beleidsmaatregelen. Macron had de accijnzen op benzine en diesel verhoogd en ineens stond de Champs-Élysées in de fik. Hoezeer het laatste rapport van het IPCC, het klimaatpanel van de VN, ook op het belang van ultrasnelle actie hamert om een mondiale catastrofe te vermijden, de beelden van die maandenlange volkswoede blijven op het netvlies branden. Macron zelf had alvast de moed om de volgende stap te zetten: als klimaatmaatregelen van bovenaf opleggen zo moeizaam gaat, laat ze dan van onderop mee bedacht worden. „Hoe kan Frankrijk zijn uitstoot van broeikasgassen met 40 procent verminderen tegen 2030, in een geest van sociale rechtvaardigheid?“, vroeg hij in een willekeurige steekproef onder 150 Franse burgers uit alle lagen van de bevolking. De Convention Citoyenne pour le Climat was geboren, tot nog toe het meest spectaculaire voorbeeld ter wereld van een klimaatberaad met gelote burgers. De deelnemers overlegden tussen oktober 2019 en juni 2020, zowel online als offline. Ze luisterden naar elkaar, lieten experts komen en formuleerden hun eerste voorstellen. Aan het eind van de rit overhandigden ze president Macron een pakket van 149 ambitieuze maatregelen om de klimaatverandering aan te pakken. Die gingen van het verlagen van de btw op treintickets, het verduurzamen van de Franse vissersvloot en het beperken van airco-gebruik tot een betere bescherming van Franse bossen, het strafbaar maken van ecocide en het aanpassen van de preambule van de Grondwet. Als iemand nog twijfelde aan de bewaamheid van burgers om doortastend beleid te ontwikkelen - hier was het bewijs.

**M**aar de uitvoering van de aanbevelingen van de Conventie bleek een heel ander paar mouwen. Ondanks Macrons initieële belofte om alle ideeën 'sans filtre' aan de bevoegde autoriteiten voor te leggen, gebruikte hij drie jokers om de voorstellen die hem niet bevielen (waaronder een verhoging van de vennootschapsbelasting) eruit te jassen. De resterende 146 voorstellen werden in het beste geval zeer lauw ontvangen door de Franse overheid. Onafhankelijke burgerorganisaties monitoren sindsdien de voortgang nauwlettend. Een gedetailleerde analyse van het tijdschrift *Reporterre* schetste een erg somber beeld: slechts 15 van de 149 voorstellen blijken

daadwerkelijk zonder filter te zijn omgezet in beleid, 55 zijn aangepast of afgezwakt en maar liefst 79 voorstellen is inmiddels ronduit afgevoerd. „Een meer dan ontgoochelend resultaat“, besloot de redactie. Burgers kwamen met beleid op de proppen dat recht deed aan de wetenschappelijke inzichten van het IPCC, maar de overheid ging niettemin op de rem staan.

**E**en referendum had soelaas kunnen bieden. Wat zou er gebeurd zijn als de aanbevelingen van de Conventie niet aan de president waren overhandigd, maar het onderwerp waren geworden van een nationaal referendum? Zou meer dan de helft van de ideeën dan verworpen of genegeerd zijn? Dat lijkt niet het geval. Een recente opiniepeiling gaf aan dat een zeer grote meerderheid van de Fransen zich kon vinden in de uitkomst van het burgerberaad; zo bevestigt 74 procent van de ondervraagden de verplichte renovatie van gebouwen en vindt maar liefst 82 procent dat milieubescherming in de grondwet moet. Opvallend: links en rechts zijn het hierover met elkaar eens. Het enige voorstel dat geen genade vond, was de verlaging van de maximumsnelheid op de Franse snelwegen van 130 naar 110 kilometer per uur.

Natuurlijk, 149 voorstellen zorgen voor een wel erg lange lijst. Maar je zou ze in een carroussel kunnen stoppen die per kiezer een willekeurige lijst van dertig genereert, zodat alle voorstellen aan bod komen. Bij het beoordelen zouden de burgers zelfs per voorstel een korte alinea kunnen lezen, geschreven door het burgerberaad, die toelichting geeft bij het waarom van de voorgestelde maatregel. Indien Macron op die manier te werk was gegaan, kende hij vandaag van elke maatregel het maatschappelijke draagvlak én de mate van prioriteit die de bevolking eraan toekent.

Het referendum is zo'n voor de hand liggende maatregel om de bevolking bij het beleid te betrekken, dat het verbaast dat er niet eerder mee is geëxperimenteerd. Vandaag kennen we het enkel in de vorm van de Stembijzer, maar die dient louter om uit te vissen welke partij het best bij mij past. Wat als we het nu eens gebruikten om beleid mee uit te tekenen? Met het referendum kan je namelijk individuele voorkeuren samenbrengen tot een lijst van gedeelde prioriteiten. En daar heeft het beleid iets aan. Het kan online of offline gebeuren, in het stembiljet of thuis, op papier of elektronisch. De Franse wiskundige Jean-Charles de Borda legde in de achttiende eeuw al de basis voor een stemprocedure waarbij stemmers aan meerdere opties punten mochten geven. Dat zorgde voor meer consensus en aanvaarding dan louter stemmen per meerderheid, want dat leverde altijd een kamp van winnaars en verliezers op. De bekende Amerikaanse politoloog Benjamin Barber pleitte in zijn klassieker *Strong Democracy* (1984) al voor referenda met multiple choicevragen ter vervanging van de schamele ja/nee-optie: „In plaats van louter te worden gevraagd een veto uit te spreken of een voorstel te bekrachtigen, zouden burgers een ruimere en meer open reeks keuzes moeten krijgen, zodat ze meer genuanceerd en afgevoerd antwoorden kunnen geven.“ Nederland is bij mijn weten het enige land in Europa waar het idee al enkele keren in het politieke debat werd geopperd. In juni 2007, in de

## De mensheid bepaalt hoe warm de planeet wordt

nasleep van het referendum over de Europese grondwet, suggereerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid dat „een zogenaamd referendum in veel opzichten een aantrekkelijker alternatief“ zou zijn geweest. En bij de vorige verkiezingen nam de VVD het idee zelfs over in een ontwerpversie van het partijprogramma. De partij pleitte toen voor een „raadplegend referendum“, waarbij de samenleving zich vooraf kan uitspreken over voorgenomen wetgeving: „Kiezers kunnen zo in een vroegtijdig stadium duidelijk maken waar hun voorkeuren liggen, en bij meerdere vragen kiezen uit diverse opties.“

**H**et is niet vreemd dat de gedachte opgang maakt. Landen hebben maar drie manieren om hun burgers formeel aan het woord te laten: verkiezingen, referenda of burgerberaden. Verkiezingen zijn het instrument van de representatieve democratie, referenda van de directe democratie, burgerberaden van de deliberatieve. Elk van deze instrumenten heeft zijn voor- en nadelen. Verkiezingen hebben het onmiskenbare voordeel dat iedereen met stemrecht de kans krijgt zijn tegenwoordigers aan te wijzen, maar het nadeel is dat inspraak beperkt blijft tot het aanduiden van anderen. De dag dat je macht hebt, is eigenlijk de dag dat je hem weggeeft. Bij referenda geeft de burger de macht niet uit handen. Hij of zij beslist zelf over belangrijke inhoudelijke kwesties. Het nadeel is echter dat complexe vraagstukken dikwijls worden gereduceerd tot eenvoudige binaire opties. Kiezers hoeven zich ook niet vertrouwd te maken met de materie. Vaak krijg je een antwoord op een vraag die je niet hebt gesteld, zoals de populariteit van de zittende regering. En politieke partijen misbruiken ze vaak voor eigen gewin. De Nederlandse politiek wetenschapper Saskia Hollander onderzocht hoe referenda in Europa

in de praktijk werken. Haar conclusie: wat een instrument van het volk moest zijn, is al te vaak verworpen tot een speeltje van de partijpolitiek. Gelote burgerberaden tenslotte, zorgen voor sterke inhoudelijke input. Doordat een willekeurige steekproef van gewone burgers zich vertrouwd moet maken met een onderwerp, krijg je weldoordachte aanbevelingen. Maar de rest van de samenleving is niet per se betrokken bij het proces. Meedoen aan een burgerberaad is vaak een geweldige ervaring voor zij die ingeloot werden (denk maar aan die 150 Fransen) maar de rest van het land kan enkel toekijken.

Het is, kortom, altijd iets. Maar het referendum combineert het beste van de drie: het eerbiedigt het 'één persoon, één stem'-beginsel van verkiezingen, het huldigt de inhoudelijke kant van het referendum en het versterkt de doordachte uitkomst van het burgerberaad. Idealerweise vertrekt het initiatief vanuit de regering die over een bepaald onderwerp een burgerberaad bijeenroep, zoals Macron deed, om de voorstellen van dat beraad vervolgens voor te leggen aan de gehele bevolking en de uitkomst van die bevraging als leidraad te hantieren voor het regeringsbeleid. Die manier van werken is goed voor de burger (iedereen is betrokken), goed voor het beleid (duidelijke en genuanceerde input) en goed voor de democratie (mensen hebben eindelijk weer reële, concrete invloed op het bestuur).

**W**at ik hier voorstel is meer dan een theoretische exercitie. De conclusies van het dramatische IPCC-rapport van augustus 2021 liegen er niet om: het is aan de mensheid om te bepalen hoe warm de planeet zal worden. Als we de gevaarlijke opwarming van het klimaat boven 1,5 graden Celsius willen vermijden, zullen de jaren 2022-2030 van cruciaal belang zijn voor het beteugelen van onze uitstoot.

Het referendum is een krachtig, snel en veilig instrument om robuust klimaatbeleid mee mogelijk te maken. Het geeft de samenleving zeggenschap over het klimaatbeleid en toont het draagvlak voor lastige maatregelen. Zeker, het kan zijn dat het zorgvuldige werk van het burgerberaad enigszins vluchtig wordt beoordeeld in het kieshokje, maar liever dat dan de dooie mus van het Franse proces. Het gaat er niet om de hemel te bereiken, maar de hel te vermijden.

De Nederlandse regering die straks aan de slag gaat doet er daarom goed aan jaarlijks een nationaal burgerberaad rond het klimaat bijeen te roepen, geheel volgens de inzichten van het recente rapport 'Betrokken bij klimaat' dat oud-Ombudsman Alexander Brenninkmeijer op verzoek van de Tweede Kamer heeft opgesteld. Dat burgerberaad moet na afloop gevolgd worden door een referendum om de samenleving massaal te betrekken bij de vormgeving van het klimaatbeleid.

Nederland kan hier een pioniersrol vervullen. Als gevestigde democratieën er niet in slagen de bevolking reële zeggenschap te geven over de grootste uitdaging van deze eeuw, zullen steeds grotere delen van die bevolking afhaken en de democratie zelfs opgeven. Dan zijn we nog verder van huis. En ondertussen warmt de planeet verder op.