

Lessen van de Franse burgerklimaattop

De commissie-Brenninkmeijer pleit voor een burgerforum om Nederlandse burgers bij het klimaatbeleid te betrekken. De Franse president Macron organiseerde in 2019 zo'n landelijke burgerconventie als reactie op de protesten van de Gele Hesjes-beweging. Wat heeft dat opgeleverd?

MATTHIJS VAN MUIJEN

Bestuurskundige, volger van de Franse politiek, oud-raadslid van de PvdA Rotterdam en werkzaam als beleidsmedewerker bij de gemeente Den Haag

Marie-Claire, gepensioneerd en afkomstig uit een landbouwstreek in Bretagne heeft zojuist een pleidooi gehouden voor schonere auto's. Even daarvoor hield de 17-jarige student Nicolas uit de Zuid-Franse stad Aix-en-Provence een betoog voor het beter betrekken van jongeren bij de energietransitie. We kijken naar opnamen van het laatste weekend van de Franse 'Burgerconventie voor het klimaat', oftewel *La Convention citoyenne pour la transition écologique*: een via loting representatief samengesteld forum van 150 Franse burgers die na negen maanden vergaderen 149 voorstellen doen voor beter en rechtvaardiger klimaatbeleid. Heel Frankrijk kan online meekijken. Het beraad is geïnitieerd door de Franse president Emmanuel Macron en is zijn antwoord op de protesten van de Gele Hesjes-beweging tegen onder meer de verhoging van de CO₂-belasting en daarmee ook de benzineprijzen.

In dit artikel blik ik terug op de opkomst van de Gele Hesjes-beweging. Vervolgens ga ik dieper in op de organisatie en resultaten van de Franse burgerklimaattop. Hoe pakt

de Franse politiek de klimaatvoorstellen op? Staat de volksvertegenwoordiging buitenspel of draagt de burgerklimaattop juist bij aan politieke participatie en draagvlak voor klimaatmaatregelen? Ten slotte kijk ik naar de lessen die we kunnen leren van de Franse burgerconventie en de roep om meer politieke inspraak en betrokkenheid van burgers.

Protesten van de gele hesjes

Les gilets jaunes oftewel de gele hesjes is een beweging die ontstaat in het voorjaar van 2018 op sociale media. Later verplaatst de protestbeweging zich naar de straat.¹ Vanaf november 2018 tot in het voorjaar van 2019 togen veel Franse burgers zaterdag op zaterdag naar de grote steden om daar – in de inmiddels zo kenmerkende veiligheidshesjes – protestmarsen te lopen, rotondes te bezetten en toegangswegen naar brandstofdepots te blokkeren. De demonstraties richten zich tegen het economische hervormingsbeleid en de milieumaatregelen van de Franse regering; tegen stagnerende



Deelnemers aan de burgertop en hun begeleiders betreden het Paleis van Iéna in Parijs voor een bijeenkomst van de Franse klimaatconventie.

koopkracht, tegen stijgende brandstof- en energieprijzen én tegen het in de ogen van veel Fransen onrechtvaardige klimaatbeleid.

Vanaf december worden de wekelijkse demonstraties steeds grimmiger en zorgen relschoppers voor veel schade in de Franse binnensteden. De politie treedt met harde hand op tegen het toenemende geweld. Dat leidt uiteindelijk tot 11 doden en ruim 4.400 gewonden, waarvan 2.400 demonstranten en bijna 2.000 agenten.²

Aanleiding van de protesten op 17 november 2018, toen 282.000 Fransen de straat op gingen, is het verhogen van de CO₂-belasting. Deze is ingesteld onder toenmalig president François Hollande in 2014. De belasting bedroeg toen € 7 per ton CO₂ en steeg geleidelijk naar € 44 per ton CO₂ in 2018. President Macron wilde deze belasting tijdens zijn regeerperiode stapsgewijs verder verhogen naar € 56 in 2020 en daarna naar € 100 in 2022. Door de belasting werd benzine aan de pomp tot 2018 € 0,12 per liter duurder, bovenop de reguliere prijsstijgingen.³

Hoewel dankzij de maatregel bijna 4 miljoen ton minder CO₂ werd uitgestoten, was de maatregel vanaf het begin impopulair bij de bevolking. Veel Fransen moesten fors meer aan brandstof gaan uitgeven. Bovendien vloeiende maar een klein percentage van de € 8 mrd belastinginkomsten die de maatregel opleverde naar een fonds om de transitie naar een duurzame samenleving te bekostigen.⁴ De communicatie over de extra belastingopbrengsten was niet transparant en bovendien hield de regering weinig rekening met de gevolgen voor bewoners van slecht bereikbare plattelandsgebieden, met amper goed openbaar vervoer en weinig voorzieningen in de directe omgeving.⁵

In een speciaal thema-katern van *Cairn International Edition* analyseren verschillende Franse auteurs de opkomst van de nieuwe burgerprotestbeweging. De Franse socioloog Jean-Pierre Le Goff spreekt in een artikel over een 'nieuwe democratische uitdaging'.⁶ De Gele Hesjes-beweging is divers van samenstelling

en heeft met name aanhang buiten de grote steden bij mensen met lage of middeninkomens. De Franse arbeiders- en middenklasse op het platteland zijn niet de armsten in de samenleving maar voelen zich, door het gebrek aan verbinding met de rest van het land, cultureel achtergesteld en economisch kwetsbaar, schrijft historicus Michael Seidman.⁷

1,5 miljoen Fransen leverden een bijdrage aan het 'Groot Nationaal Debat'

Volgens Seidman is de Gele Hesjes-beweging ontstaan omdat de elites te weinig contact hebben met de werkende klasse. Grote delen van de werkende klasse wantrouwen steeds meer de traditionele media en roeren zich vooral op sociale media waar hun berichten niet gefilterd worden door bijvoorbeeld politieke partijen of vakbonden. Het is volgens Seidman niet vreemd dat de extra CO₂-belasting op benzine dé trigger voor de protesten lijkt te zijn geweest. Voor Fransen die in de buitengebieden wonen is de auto belangrijk zo niet noodzakelijk, en de afhankelijkheid ervan neemt met het verschraken van voorzieningen op het platteland alleen maar toe.

Ook Mathilde Martin en Mine Islar duiden het verschil van de belevingswereld van de elite en de 'gewone' Fransman. Ze omschrijven dat als het verschil tussen het *einde van de wereld* versus het *einde van de maand*.⁸ Het einde van de wereld wordt geassocieerd met de landelijke politiek en de intellectuele elites die zich zorgen maken over het milieu. Het einde van de maand staat voor de worsteling van veel Fransen om de eindjes aan elkaar te knopen.

De Gele Hesjes-beweging maakt breuklijnen in de Franse samenleving zichtbaar: tussen de winnaars en verliezers van globalisering, tussen de hoge en lage klasse, tussen

centrum en periferie. Er is niet alleen fysieke afstand tussen de stedelijke bovenklasse en de bevolking in de regio, maar ook een groot verschil in belevingswereld.

Het Grote Nationale Debat

Macron reageerde eind 2018 op de Gele Hesjes-beweging door de CO₂-belasting te bevriezen en de voorgestelde verhogingen voor de belasting vooralsnog te schrappen. Ook presenteerde hij een breed pakket aan maatregelen ter grootte van € 10 mrd om de koopkracht te verbeteren. De meest opvallende maatregel was het voornemen van de president om een 'Groot Nationaal Debat' te organiseren. Gemeenten en burgers in heel Frankrijk organiseerden hiervoor bijeenkomsten en de Fransen konden hun wensen en ideeën aanleveren bij het gemeentehuis van hun dorp of stad. Macron trok het land in om te praten met burgemeesters uit diverse regio's. In totaal leverden 1,5 miljoen burgers op enigerlei wijze een bijdrage aan dit debat.⁹

Een van de thema's die in het nationaal debat' naar voren komt is het spanningsveld tussen duurzaamheid en sociale rechtvaardigheid. De meeste Fransen vinden weliswaar dat er actie moet worden ondernomen om te verduurzamen, maar het verzet vanuit de samenleving tegen de CO₂-belasting is groot. En dat is niet verwonderlijk aangezien de Fransen met de laagste inkomens door de heffing 2,7 keer harder worden geraakt dan de 10% rijkste Fransen. Mensen met een laag inkomen kunnen immers niet zomaar investeren in een zuinige of elektrische auto of energiebesparende maatregelen in hun woning.¹⁰

Tegelijkertijd is de CO₂-belasting volgens berekeningen van de Franse overheid een noodzakelijk middel om de klimaatafspraken te kunnen halen. Als de belasting niet stijgt, zal de CO₂-reductie in 2030 slechtst 25% bedragen. Om de klimaatafspraken te halen is een daling van 40% nodig.

De onvrede onder de Franse bevolking wordt niet alleen veroorzaakt door de inhoud

van de maatregelen, maar ook door het gebrek aan participatie en democratie dat zij ervaren. Volgens de socioloog en historicus Pierre Rosanvallon is de Gele Hesjes-beweging een bevestiging van het feit dat een deel van de samenleving niet meer gelooft in indirecte democratie via verkiezingen. Maar dat wil volgens hem nog niet zeggen dat deze burgers daarmee ook de politiek hebben verlaten. De gele hesjes keren zich weliswaar tegen politici en politieke partijen, maar de beweging is bij uitstek politiek en stelt ook politieke eisen. Meer (directe) democratie kan volgens Rosanvallon een antwoord zijn op het afnemende geloof van burgers in beleidsmakers en instituties.¹¹

Macron probeert de impasse rondom de CO₂-belasting en de gespannen sfeer in de samenleving te doorbreken met het organiseren van een burgerklimaattop.¹² Deze *Convention citoyenne pour la transition écologique* is voor Frankrijk een uniek democratisch experiment, dat antwoord moet geven op de vraag hoe de klimaatdoelen van Parijs gehaald kunnen worden zonder de sociale rechtvaardigheid en betaalbaarheid van de maatregelen voor alle Fransen uit het oog te verliezen. De conventie krijgt het mandaat om maatregelen te definiëren die het mogelijk maken de klimaatdoelstellingen te halen en daarbij vergaand rekening te houden met sociale rechtvaardigheid. Op deze wijze kunnen burgers die deelnemen aan de conventie zelf duurzaamheidsbeleid ontwikkelen is de gedachte.

Macron belooft vooraf – met slechts drie veto's in zijn achterzak – om alle maatregelen direct uit te voeren of voor te leggen aan het Franse parlement of aan de Franse bevolking door middel van een referendum.

De grote burgerklimaattop

De Franse regering trekt ruim € 5 mln uit om de burgerklimaattop goed te organiseren. Alle 150 deelnemers krijgen een uitgebreide vergoeding voor reiskosten, kinderopvang, maaltijden et cetera. De samenstelling van de deelnemers is een afspiegeling van de Franse

samenleving. In een maand tijd worden uit 300.000 telefoonnummers (vast en mobiel) 150 burgers geselecteerd.¹³ De samenstelling van deze burgers is representatief voor de Franse samenleving. Er is gekeken naar man-vrouwverhouding, leeftijd, opleidingsniveau, inkomen, beroepsgroepen, uitkering en pensioen, geografische spreiding over regio's en tussen stad en platteland.

De Franse CO₂-belasting raakt de laagste inkomens het hardst

In tegenstelling tot de lokale burgertoppen waar we in Nederland ervaring mee hebben, gaat het in Frankrijk om een nationale burgertop. De top is van bovenaf geïnitieerd door de Franse president naar aanleiding van het Grote Nationale Debat. Opvallend is dat de rol van het parlement bescheiden is. Er is vooraf geen debat over de voorwaarden en de agenda van de burgerconventie. De enige voorwaarde vooraf is dat de voorstellen die de conventie doet, uiteindelijk worden besproken in het parlement en dat daar ook de besluitvorming plaatsvindt, zodat de vertegenwoordigende democratie van de Assemblée Nationale en de Sénat niet volledig buitenspel staat.

De opbrengst: 149 maatregelen

Het eindrapport van de conventie wordt na negen maanden gepresenteerd en bevat 149 voorstellen tot maatregelen.¹⁴ De 150 gelote burgers zijn dan zeven keer bij elkaar gekomen in intensieve sessies die tot wel drie dagen duurden. Op het programma stond onder andere een toelichting van de problematiek door deskundigen van diverse Franse universiteiten en bijeenkomsten met diverse belangengroepen op gebied van economie,

duurzaamheid en milieu. Via een website, nieuwsbrief, live-streaming en rapportages wordt aan het Franse volk op transparante wijze inzicht gegeven in het proces en de resultaten.

De eindtekst van de burgerconventie bevat een duidelijke en dringende oproep aan de Franse regering en lokale overheden om alle 149 maatregelen over te nemen en bevat tevens een pleidooi om in de preambule van de grondwet op te nemen 'dat geen enkel bestaand recht of principe in strijd zou mogen zijn met milieubehoud.' Ook wil de conventie een grondwetsbepaling opnemen over het in stand houden van biodiversiteit.¹⁵

De aanbevelingen zijn in een aantal hoofdstukken gegroepeerd: consumptiepatronen, de wijze van produceren en werken, vervoer, wonen en voedingsgewoonten. Een aantal opvallende maatregelen uit het rapport zijn een pleidooi voor het verplicht vermelden van CO₂-uitstoot die met de productie of het gebruik van goederen en diensten gepaard gaat. Ook dringt de burgerconventie aan op een evaluatie van de uitvoering en naleving van milieubeleid.

Noemenswaardig is ook het aan banden leggen van reclame in de publieke ruimte, waar in de Franse stad Grenoble al positieve ervaringen mee zijn opgedaan.¹⁶ Veel reclame stimuleert consumptie en dat strookt niet met de noodzaak tot CO₂-reductie en zuinig omgaan met grondstoffen, zo redeneren de deelnemers aan de conventie.

In het hoofdstuk vervoer is een pleidooi opgenomen voor schonere auto's en het aanpakken van de negatieve gevolgen van vliegreizen. Ook zijn er plannen om fietsen en wandelen te stimuleren. In Frankrijk is 16% van de CO₂-uitstoot gerelateerd aan vastgoed. Vandaar dat de conventie ook voorstelt om gebouwen duurzamer te maken. In het hoofdstuk voeding staan maatregelen om de landbouw te verduurzamen en voedselbonnen voor biologische producenten te verstrekken aan Fransen met een smalle beurs, zodat ook zij ecologisch verantwoorde producten kunnen eten.



In het bijzijn van de 150 deelnemers aan de Franse burgertop neemt president Macron het eindrapport van de klimaatconventie in ontvangst in de tuin van het Élysée-paleis in Parijs.

Op 21 juni 2020 worden alle 149 voorstellen in stemming gebracht tijdens de conventie. Ze kunnen rekenen op steun van 95% van de deelnemers. Bij de bijeenkomst later in de tuin van het Elysee-paleis zet Macron zijn drie jokers in om de meest omstreden maatregelen niet over te nemen.¹⁷ Zijn eerste joker zet hij in om het afkomen van de dividendbelasting (om milieumaatregelen te financieren) tegen te houden. De tweede joker gebruikt Macron om het aanpassen van de grondwet te blokkeren en met de laatste joker veegt de president het verlagen van de maximumsnelheid naar 110 km per uur van tafel. Dat laatste deed Macron naar verluidt omdat hij vreesde voor een heropleving van de Gele Hesjes-beweging.

De meeste voorstellen wil Macron voorleggen aan het parlement en over een aantal ideeën zal een referendum georganiseerd worden. In november 2020 vindt een bijeenkomst plaats met de deelnemers van de conventie over de implementatie van de klimaatmaatregelen. Met maar liefst zeven ministers licht president Macron de voortgang toe van het oppakken van de maatregelen van de burgertop. In zijn inleiding refereert Macron aan de oorspronkelijke en dubbele doelstelling van de burgertop: oplossingen vinden voor de opgave om de CO₂-uitstoot drastisch te verminderen door middel van maatregelen die sociaal rechtvaardig zijn én burgers laten participeren om te zorgen voor draagvlak en urgentie voor dat beleid.

Invoering is een ingewikkeld proces

Voor Macron is de omgang met de voorstellen van de burgerconventie een ingewikkeld politiek evenwichtsspel. Hij moet waarborgen dat de Assemblée Nationale en de Sénat niet overgeslagen worden bij de besluitvorming. Maar als daar te veel voorstellen van de burgerconventie worden weggestemd, dan loopt de geloofwaardigheid van de burgertop gevaar en daarmee ook de geloofwaardigheid van Macrons belofte om beter naar de Franse bevolking te luisteren.

Tegelijkertijd moet de president rekening houden met het draagvlak voor de maatregelen onder de Franse bevolking. Bovendien heeft de coronapandemie de maatschappelijke en politieke context sinds 2020 ingrijpend veranderd. De Franse overheid gaf € 200 mrd meer uit dan begroot en de werkloosheid steeg naar 11%.¹⁸ En sommige maatregelen die zijn voorgesteld door de conventie kunnen alleen ingevoerd worden met instemming van de Europese Unie.

Ongemakkelijke voorstellen stiekem in een la laten verdwijnen is geen optie. Op de website van de Franse overheid wordt nauwkeurig bijgehouden hoe het staat met de implementatie van de voorstellen.¹⁹ Daar is te lezen dat inmiddels 75 van de 149 maatregelen zijn geïmplementeerd. De drie maatregelen waarvoor Macron zijn 'jokers' heeft ingezet worden niet verder meegenomen.

Op het moment van schrijven zijn 71 voorstellen nog in behandeling of in voorbereiding. Dat wil zeggen dat ze nog besproken moeten worden in het parlement of elders. Zo heeft Macron toegezegd om 30 maatregelen die alleen op Europees niveau ingevoerd kunnen worden te agenderen als Frankrijk in 2022 voorzitter is van de Europese Unie. Sommige voorstellen moeten geregeld worden op lokaal niveau, zoals een maximumsnelheid van 30 km per uur binnen de bebouwde kom. Hierover zijn deelnemers van de Klimaatconventie in gesprek met de Vereniging van burgemeesters.²⁰

Al met al lijkt het best een goede score, maar er is ook veel kritiek. Begin december botste de Franse president met filmmaker Cyril Dion die een petitie startte om Macron te 'herinneren' aan zijn belofte aan de Franse bevolking om de voorstellen van de burgerconventie 'sans filtre' voor te leggen aan het parlement of in een referendum aan de bevolking. De petitie werd door een half miljoen Fransen ondertekend. Dion verwijt de regering dat ze maatregelen discreet afzwakt voordat ze formeel aan het parlement of de Franse bevolking worden voorgelegd. Macron reageerde

fel: 'Dat 150 burgers een stuk schrijven wil nog niet zeggen dat het de bijbel is of de koran!'²¹

Waardering van de Fransen voor de burgerklimaattop

Uit een representatieve peiling over het milieu en de burgerconventie van onderzoeksbureau IFOP blijkt dat 60% van de Franse bevolking iets gehoord of gelezen heeft over de voorstellen van de burgertop.²² Ook blijkt dat 36% van plan is mee te doen aan een referendum over de bescherming van het milieu en klimaat in de grondwet; 79% van de ondervraagden zegt die voorstellen te steunen. De steun varieert van 95% onder de 18-24 jarigen tot 71% van de 50-64 jarigen. Er zijn vrijwel geen verschillen in de mate van steun tussen verschillende inkomensniveaus. Ook 60% van de aanhangers van Marine Le Pen zou in een referendum voor het voorstel stemmen om het milieu beter te beschermen.

Volgens de peiling is er ook veel steun voor afzonderlijke maatregelen zoals het beter informeren van consumenten door middel van een eco-label op producten, actieve hulp om woningen te verduurzamen en een verbod op reclame voor producten waar bij de productie veel CO₂ in de lucht komt. De verplichting voor huiseigenaren om voor hun woning voor 2040 te verduurzamen en een verbod om huizen met kolen te verwarmen kan op 60% steun rekenen. Van de ondervraagden is 65% voorstander van een verbod op vluchten waar qua reisduur en prijs een redelijk reisalternatief voorhanden is. En 63% vindt het wetsvoorstel waarin de regering de maatregelen van de Klimaattop vertaald heeft, ambitieus. Onder de Groenen (EELV) en de partij van Macron (LREM) is de steun voor de maatregelen het grootst.

Franse klimaatwet

Eind februari 2021 kwamen de deelnemers van de burgerklimaattop weer (online) bijeen voor een driedaags gesprek met de regering over

de verwerking van de diverse maatregelen in een klimaatwet. Tijdens deze bijeenkomst werd duidelijk dat de leden van de conventie erg ontevreden zijn over de manier waarop de regering de uitkomsten van de conventie in wetsvoorstellen en regeringsbesluiten heeft vertaald. De algemene teneur is daarbij dat de regering de voorstellen teveel heeft afgezwakt.

De deelnemers gaven de regering daarvoor een gemiddelde rapportcijfer van 2,5. Toch vindt 60% procent van de deelnemers dat de burgerklimaatconventie nuttig is geweest in de strijd tegen klimaatverandering en vindt 77% dat de conventie de democratie in Frankrijk heeft verbeterd.²³ Het lijkt er sterk op dat de deelnemers wel positief zijn over het proces, maar gaandeweg het proces zo overtuigend zijn geraakt van de noodzaak van vergaande klimaatmaatregelen dat ze het behaalde resultaat nu vinden tegenvallen.

Het Franse parlement begon 29 maart 2021 met de behandeling de wet Klimaat en Veerkracht waarin een groot deel van de voorstellen van de burgerconventie zijn verwerkt. De wettekst is door een speciale commissie van

Niet voor alle voorstellen van de klimaattop is veel maatschappelijk draagvlak

de Assemblée Nationale voorbereid. Er werden ruim vijfduizend amendementen ingediend, de meeste afkomstig van de partij van President Macron.²⁴ Met deze parlementaire behandeling worden de voorstellen van de burgerklimaattop 17 maanden na de start in wetgeving vastgelegd.

Meer dan 110.000 Fransen gingen in het weekend voorafgaand aan de stemming de straat om de regering op te roepen voor de klimaatwet te stemmen. Veel amendementen om de wet aan te scherpen of af te zwakken

zijn gesneuveld. De oorspronkelijke wettekst blijft grotendeels overeind.²⁵ Toch zijn uiteindelijk slechts 46 van de maatregelen in enigerlei vorm overgenomen in de wettekst. Bovendien werden veel voorgestelde maatregelen in reikwijdte beperkt of later ingevoerd dan door de burgertop bepleit. Zo werd de invoeringsdatum voor statiegeld op glas een jaar naar achteren geschoven en werd het verbod op binnenlandse vluchten afgezwakt (in de wet worden alleen vluchten verboden waarvoor het duurzame alternatief minder dan 2,5 reistijd vergt, de burgertop wilde die grens op 4 uur reistijd leggen).

Ervaring in Nederland en discussie in parlement over burgertoppen

Ook in Nederland zijn ook enkele bijeenkomsten georganiseerd om de betrokkenheid van burgers te vergroten. Onder meer in Amersfoort, Uden, Groningen, Amsterdam, Rotterdam zijn zogenaemde G1000-conferenties gehouden. De G1000 is een initiatief van burgers die een alternatief willen voor bestaande structuren van vertegenwoordigende democratie. Het kan ook gezien worden als een vorm van burgerparticipatie die wordt uitgelokt door een terugtrekkende beweging van de overheid.²⁶ Een belangrijk verschil met de Franse burgertop is, dat de G1000 lokaal georganiseerd is.

Er is inmiddels ook een maatschappelijk initiatief gestart van onder meer journalist Jelmer Mommers (*De Correspondent*) met een pleidooi voor een nationaal burgerberaad over klimaat.²⁷ In oktober 2020 riep de Tweede Kamer met een motie van Kamerlid Agnes Mulder (CDA) op om te onderzoeken hoe burgerpanels ingezet kunnen worden bij de klimaattransitie.²⁸ Toenmalig minister Wiebes van Economische Zaken en Milieu riep daarop een onafhankelijke expertcommissie in het leven. Minister Bas van 't Wout – de opvolger van Wiebes – schrijft eind januari aan de Tweede Kamer dat voormalig ombudsman Alex Brenninkmeijer de expertcommissie zal gaan leiden.²⁹ Deze adviescommissie partici-

patie wordt gevraagd een analyse uit te voeren naar mogelijkheden om de betrokkenheid van burgers bij de ontwikkeling en uitvoering van het klimaatbeleid op nationaal, regionaal en lokaal niveau te vergroten en de rol die burgerfora daarbij kunnen spelen.

In maart 2021 adviseerde de adviescommissie participatie om net als in Frankrijk een burgerconventie in te stellen omdat klimaatmaatregelen zoveel impact hebben op de levens van mensen dat ze hierover moeten kunnen meepraten. De commissie schrijft in haar rapport: 'Als burgerfora serieus worden aangepakt, kan betrokkenheid van burgers vergroot worden, kan het draagvlak voor maatregelen verbreed worden en kan ook geprofiteerd worden van de kennis in de samenleving om klimaatmaatregelen wat betreft ontwerp en uitvoering zo goed mogelijk aan te laten sluiten. Bovendien kan de ervaring met burgerfora ertoe bijdragen dat de dialoog in onze samenleving versterkt wordt en tegenstellingen die in de (digitale) media makkelijk opspelen – bijvoorbeeld rond klimaatmaatregelen – makkelijker overbrugd kunnen worden'.³⁰

Volgens de commissie zijn er wel enkele randvoorwaarden waaraan een burgerforum moet voldoen. De overheid en de politiek moeten zorgen voor voldoende tijd, middelen en ondersteuning, maar vooral ook uitstralen dat zijn vertrouwen hebben in de kennis en kunde van de burgers die deelnemen aan het forum. Een burgerforum dat alleen wordt ingezet als instrument om draagvlak te verkrijgen zal uiteindelijk teleurstellen, zowel bij de deelnemers als bij de bevolking. De commissie benadrukt dan ook dat een burgerforum de intentie moet hebben om de kennis en ideeën van burgers daadwerkelijk mee te nemen in beleid. De regering moet vooraf duidelijk maken wat zij met de uitkomsten van de burgerconventie zal doen.

En de gele hesjes?

Hoewel de protesten van de Gele Hesjesbeweging twee jaar later minder zichtbaar

zijn, mede door de beperkingen van de coronamaatregelen, is de onvrede in Frankrijk niet verdwenen. De regering is nog steeds weinig populair, de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen was lager dan ooit en maatschappelijk draagvlak voor sociale hervormingen is bij zowel vakbonden als werkgevers amper aanwezig. In een peiling van *Le Figaro* blijkt dat nog steeds zeer veel kiezers (79%) een stem tegen het systeem willen uitbrengen door op extreemlinks, extreemrechts of blanco te stemmen.³¹

Zes op de tien Fransen heeft iets gehoord of gelezen over de burgerklimaattop

Heeft de Klimaatconventie voor burgers dan wel wat opgeleverd? Wie cynisch is, constateert dat de klimaataanpak nog weinig is opgeschoten en dat de maatregel om de CO₂-heffing te verhogen nog steeds bevroren is terwijl die maatregel wel noodzakelijk is om de klimaatdoelen te halen. Aan de andere kant heeft de burgerklimaatconventie veel Fransen betrokken bij een van de belangrijkste beleids-thema's van deze tijd.

In het eindrapport van de conventie gingen de vertegenwoordigers van de Franse samenleving moeilijkheden en dilemma's niet uit de weg, maar deden ze vooral een poging om de urgentie van de opwarming van de aarde te benadrukken. Het eindrapport kan geïnterpreteerd worden als een dringende oproep aan de Franse regering om haast te maken met de aanpak van het klimaatprobleem.

De uitkomsten van de conventie waren bovendien niet vrijblijvend. De regering en het parlement voelden zich verplicht de voorstellen die zijn gedaan uit te werken en uit te voeren en op zijn minst verantwoording af te leggen aan de Franse bevolking als ze van de voorstellen uit het eindrapport van de burgerklimaattop afweken. De klimaatwet die het uiteindelijk opleverde is niet zaligmakend en is een politiek compromis. Maar wel een compromis waar meer gewone Franse burgers bij betrokken waren dan bij enig andere wet. En mede dankzij analyses in de media zijn de compromissen helder.

De burgerconventie heeft niet alle vragen en problemen die leven rondom een sociaal rechtvaardige klimaataanpak opgelost. Het blijft een uitdaging om sociaal beleid en klimaatbeleid met elkaar te verbinden. Wel heeft de burgerconventie vanuit de samenleving de moeilijke en soms pijnlijke keuzes benoemd die nodig zijn om de klimaatdoelstellingen te halen en daar tegelijkertijd serieuze antwoorden voor geformuleerd. En dat door burgers die toevallig ingeloot zijn en van te voren weinig affiniteit met het klimaat en duurzaamheid hadden. Het is bijzonder dat al die Fransen negen maanden lang elke maand drie dagen uittrokken om gezamenlijk mee te denken over de maatregelen. Het aantal uitvallers is beperkt gebleven en het overgrote deel van de deelnemers is nog steeds betrokken bij het proces.

In Nederland kunnen burgerraden wellicht het vertrouwen in de politiek vergroten en – misschien als aanvulling op staatscommissies een oplossing bieden voor stagnerende besluitvorming. Burgers die via loting worden geselecteerd hoeven geen rekening te houden met een politieke achterban, verkiezingen of framing in de media.

Noten

- 1 Leclerc, A. (2018, 17 november). « Gilets jaunes » : anatomie d'une journée de colère. *Le Monde*.
- 2 Renout, F. (2019, november 16). Eén jaar gele hesjes, 11 doden, 4400 gewonden en 17 miljard euro. *Algemeen Dagblad*.
- 3 MacFwen, A. (2019, 2 maart). The French carbon tax and the Gilet Jaunes. *Medium*.
- 4 Ibid.
- 5 Gully, H. (2020, 8 juli). La taxe carbone en quatre questions. *Les Echos*.
- 6 Le Goff, J. (2019). Disruption, retaliation, and chaos: Looking back at the gilets jaunes movement, November–December 2018. *Le Débat*, no 204(2), pp. 76-85; Le Goff, J. (2019, oktober). The gilets Jaunes movement : A new Challenge for Democracy. *Cairn international edition*.
- 7 Seidman, M. (2019, oktober). The gilets Jaunes Movement: Carte Blanche given to Michael Seidman. *Cairn international edition*.
- 8 Martin, M., & Islar, M. (2020). The 'end of the world' vs. the 'end of the month': understanding social resistance to sustainability transition agendas, a lesson from the Yellow Vests in France. *Sustainability Science*.
- 9 Alvarez, C. (2019, 15 november). Un an après les Gilets jaunes, la taxe carbone est au point mort, mettant la transition énergétique française en péril. *Novethic*.
- 10 Eeckhout, L. (2019, 13 november). Meike Fink : « L'impact sur l'emploi entre aussi dans la définition d'une transition écologique juste ». *Le Monde*.
- 11 Confavreux, J. (red.). (2019). *Le fond de l'air est jaune. Comprendre une révolte inédite*. Seuil.
- 12 Alvarez, C. (2019, 15 november). Un an après les Gilets jaunes, la taxe carbone est au point mort, mettant la transition énergétique française en péril. *Novethic*.
- 13 De Ravignan, A. (2020, 22 juni). Climat : bravo à la Convention citoyenne! *Alternatives Economiques*.
- 14 Convention Citoyenne pour le climat. (2021, juni). *Les propositions de la Convention*.
- 15 Langendonck, G. (2020, 29 juni). Opeens lijkt ook Macron vergroend. *NRC Handelsblad*.
- 16 Giesen, P. (2014, 24 november). Primeur Grenoble: reclame verbannen uit straatbeeld. *De Volkskrant*.
- 17 Berdah, A. & Bourmaud, F. (2020, 1 oktober). Écologie: comment Macron veut éviter le piège de la Convention citoyenne. *Le Figaro*.
- 18 Le Monde (8 oktober 2020). Convention Citoyenne pour le climat : l'exécutif évoque du retard, justifie par la crise du coronavirus. *Le Monde*.
- 19 Via ecologie.gouv.fr
- 20 Ik interviewde Gregoire Fraty (31 januari 2020). Auteur van het boek *Moi, Citoyen* dat 4 februari verschenen is.
- 21 Delmas, A. (2020, 5 december). Convention climat : le ping-pong énervé de Macron et Dion. *Libération*.
- 22 IFOP (2021). *La position des français sur le referendum sur l'environnement et la convention citoyenne sur le climat*.
- 23 Mazuir, V. (2021, 1 maart). La Convention citoyenne pour le climat. *Les Echos*.
- 24 Barroux, R., Garric, A., & Gérard, M. (2021, 20 maart). Projet de loi climat : un passage en commission marqué par des reculs et quelques timides avancées. *Le Monde*.
- 25 Barroux, R. (2021, 5 april 2021). Un débat verrouille pour l'examen du projet de loi contre le dérèglement climatique. *Le Monde*.
- 26 Boogaard, G., Michels, A., Cohen, J., Smets, P. G. S. M., Bin-nema, H., & Vlind, M. (2016). *Gi000. Ervaringen met burger toppen*. Boom bestuurskunde. p 33.
- 27 Zie ook: bureauburgerberaad.nl
- 28 Mulder, A. (2020, 7 oktober). Motie Kabinetsaanpak Klimaatbeleid (32 813, nr 578). *Tweede Kamer*
- 29 Van 't Wout, B. (2021, 25 januari). Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat (32 813, nr. 624 2). *Tweede Kamer*.
- 30 Brenninkmeijer, A. (2021, 21 maart). *Betrokken bij klimaat. Burgerforum aanbevolen*. Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid.
- 31 Boichot, L. (2020, 26 oktober). Présidentielle 2022: tentés par la protestation, les Français en demande de protection. *Le Figaro*.