

De representatie van de toekomst

Over een ombudsman voor toekomstige generaties als remedie voor *presentism*

Julian Boer

Inleiding

Dankzij recente technologische ontwikkelingen staan we op mondiaal en nationaal niveau voor de uitdaging grondig na te denken over de langetermijneffecten van onze beslissingen. Het negeren van deze verantwoordelijkheid kan immers leiden tot langdurige, of zelfs onomkeerbare schade voor toekomstige generaties. Dit is pijnlijk duidelijk geworden – en wordt almaar duidelijker – door de klimaat- en stikstofcrisis (en de verschromping van de natuur ten gevolge daarvan), het verlies van biodiversiteit en de grootschalige vervuiling van bepaalde gebieden in Nederland door PFAS. In de literatuur bestaat de wijdverbreide overtuiging dat democratische rechtsstatelijke actoren, indien geconfronteerd met intertemporele conflicten, kortetermijnbelangen vaak (of doorgaans) verkiezen boven langetermijnbelangen.¹ Deze tendens staat ook wel bekend als *short-termism* of *presentism*. In het licht van alle crises waarmee we te kampen hebben en de (mogelijke) gevolgen daarvan voor toekomstige generaties, wordt dan ook veelal betoogd dat deze (schadelijke) kortzichtigheid linksom of rechtsom adressering behoeft. Maar hoe?

1 J. Boston, 'Assessing the options for combatting democratic myopia and safeguarding long-term interests', *Futures* 2021, 125; S. Caney, 'Political institutions for the future: A Fivefold Package', in: I. González-Ricoy & A. Gosseries (eds.), *Institutions for future generations*, Oxford: Oxford University Press 2016, p. 135-155; D. Thompson, 'Representing Future Generations: political Presentism and Democratic Trusteeship', *Critical Review of International and Political Philosophy* 13(1), 2010, p. 17-37.

Een remedie die door critici vaak wordt geopperd tegen dit euvel en die in het publieke debat veel aandacht heeft gewekt, is om toekomstige generaties in het politieke bestel een vaste plek aan de tafel der democratische besluitvorming te geven.² Een adequatere representatie van toekomstige generaties zou immers leiden tot meer aandacht voor hun belangen, waardoor deze beter in acht zouden worden genomen.³ Hiertoe wordt wereldwijd – ook hier in Nederland⁴ – (dikwijls op theoretische gronden) gepleit voor bepaalde aanpassingen aan de huidige democratische rechtsstaat.⁵ In de literatuur hierover zijn in principe drie smaken van aanpassingen

- 2 Zie o.a. S.M. Gardiner, *A perfect moral storm: the ethical tragedy of climate change*, New York: Oxford University Press 2011 en M.K. MacKenzie, 'Institutional design and sources of short-termism', in: I. González-Ricoy & A. Gosseries (eds.), *Institutions for future generations*, Oxford: Oxford University Press 2016, p. 24-46.
- 3 Zie D. Vermassen et al., 'Speaking for the Voiceless? Representative Claims-Making on Behalf of Future Generations in Belgium', *Parliamentary Affairs* 76, 2023, p. 579-599 en Caney 2016. Het punt dat representatie in het parlement leidt tot betere behartiging van ondergeschoven belangen, wordt overigens al decennia in de wetenschappelijke feministische literatuur gemaakt: zie I. Gonzalez-Ricoy & F. Rey, 'Enfranchising the future: Climate justice and the representation of future generations', *WIREs Climate Change* 10(5), 2019, p. 6 en de verwijzingen aldaar. Overigens zijn er ook critici die stellen dat het bewijs dat de representatie van toekomstige generaties beter is dan alternatieven om er zorg voor te dragen dat er voldoende rekening wordt gehouden met de belangen van toekomstige generaties, mager is: zie bijvoorbeeld K. Jensen, 'Future Generations in Democracy: Representation or Considerations', *Jurisprudence* 6(3), 2015, p. 540.
- 4 B. Rijpkema, 'De rechter gaat het klimaat niet redden, verbouw ons parlement', NRC 20 december 2019, www.nrc.nl/nieuws/2019/12/20/de-rechter-gaat-het-klimaat-niet-redden-verbouw-ons-parlement-a3984606, waarin hij voorstelt om de Eerste Kamer te vervangen door een Toekomstkamer, bestaande uit leden die via een loting worden gekozen. E. Dijkstra onderschrijft dit voorstel in het NJB: zie 'Laat ouderen over de toekomst stemmen', *NJB* 2020/965. Ook het Lab Toekomstige Generaties, met daarbij aangesloten Jan van de Venis – zelfbenoemd Waarnemend ombudspersoon voor toekomstige generaties – pleit voor de officiële erkenning van deze post middels opname in de Wet Nationale ombudsman (<https://labtoekomstigegeneraties.nl/ombudspersoon/> (laatst geraadpleegd: 26 maart 2024)); J. van de Venis, *An Ombuds-person Future Generations in the Netherlands*, *Worldconnectors, Legal Background Paper*, 2013. Hier pleitte de Commissie Lange Termijn Milieubeleid overigens al in 1993 (!) voor, zie CLTM, *Het milieu: denkbeelden voor de 21ste eeuw*, Zeist: Kerkebosch 1990, p. 115.
- 5 Zie als bekendste voorbeelden A. Dobson, 'Representative democracy and the Environment', in: W. Lafferty & J. Meadowcroft (eds.), *Democracy and the Environment*, Cheltenham: Edward Elgar 1996, p. 124-189; K. Ekeli, 'Giving a voice to posterity – deliberative democracy and representation for future people', *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 18(5), 2005, p. 429-450; Thompson 2010 (voetnoot 1).

aan het politieke systeem geïdentificeerd: het vastleggen van de belangen van toekomstige generaties in de grondwet, het reserveren van zetels in het parlement voor vertegenwoordigers van toekomstige generaties, en het implementeren van (onafhankelijke) instituten die zich specifiek toeleggen op het representeren van toekomstige generaties, zoals een agentschap, ombudsman⁶ of (parlementaire) commissie.⁷ Deze laatste instituten zijn reeds geïmplementeerd (geweest) in verschillende landen, waaronder Israël, Wales, Hongarije, Frankrijk en Finland.⁸

In deze bijdrage richt ik me op deze onafhankelijke instituten als remedie voor het zojuist geïntroduceerde probleem van *presentism*, en in het bijzonder in de vorm van een ombudsman voor toekomstige generaties. Ik zal stellen dat een dergelijk instituut in Nederland mogelijk een meerwaarde heeft om een grotere mate van toekomst-georiënteerdheid bij democratische instituties te kweken, mits deze aan een aantal criteria voldoet. Hierbij valt lering te trekken uit ervaringen met dergelijke ombudspersonen elders ter wereld.

Deze bijdrage bestaat uit drie delen. Om te beginnen sta ik nog kort stil bij de oorzaken en gevolgen van *presentism*. Vervolgens bespreek ik de meest behandelde remedie hiertegen in de vorm van een ombudsman ter representatie van toekomstige generaties, en bespreek ik voorbeelden uit de praktijk hiervan. Hierna volgt een beknopte opsomming van de vereiste eigenschappen voor een dergelijk instituut, geïnspireerd door enkele lessen uit het buitenland, en behandel ik de mogelijkheden om deze in Neder-

6 Er pleit in mijn optiek veel voor het gebruik van de modernere term 'ombudspersoon', maar met het oog op de bestaande (internationale) wetgeving en literatuur, zal de gewoonlijke (doch ouderwetse) term 'ombudsman' worden gehanteerd.

7 Voor recente overzichten, zie D. Zwarthoed, 'Political representation of future generations', in: M. Düwell, G. Bos & N. van Steenberghe (eds.), *Towards the Ethics of a Green Future*, London: Routledge 2018, p. 90-93; I. González-Ricoy & A. Gosseries 2016 (voetnoot 2); M. Rose, 'Institutional Proxy Representatives of Future Generations: A Comparative Analysis of Types and Design Features', *Politics and Governance*, vol. 12 (7745) 2024. Rose verdeelt deze laatste groep onder in onafhankelijke voogden, politieke of bestuurlijke advies- of coördinatieorganen, en duurzaamheidsraden en -commissies.

8 Zie voetnoot 1, 5 en 7.

land wettelijk te implementeren. Tot besluit volgen enkele afsluitende opmerkingen.

De kwaal

De zojuist besproken neiging van democratische actoren om bij het nemen van beslissingen voornamelijk rekening te houden met belangen in het heden zonder voldoende rekening te houden met de toekomst, wordt in de literatuur toegeschreven aan verschillende en complexe factoren.⁹ Ik benoem er drie. Ten eerste kan worden gedacht aan psychologische factoren. Mensen (zowel politici als stemmers) vertonen de neiging om vrij ongeduldig te zijn, en het nabije boven het verre te prefereren.¹⁰ Een tweede factor is de onzekere aard van de toekomst – in het bijzonder de verre toekomst – en de complexiteit van het ontwikkelen van beleid dat daarbij past.¹¹ Een derde belangrijke factor wordt gevormd door bepaalde institutionele en politieke aspecten van onze democratische rechtsstaat. Om te beginnen nodigt de vierjarige verkiezingscyclus politici niet uit tot het kiezen voor de lange termijn – voor hen bestaat in veel gevallen immers een grote stimulans om hun aandacht te richten op het doorvoeren van wetgeving en beleid dat resultaat oplevert binnen de beperkte duur van hun ambtstermijn.¹² Verder worden de wetgevende en uitvoerende macht, bij afwezigheid van toekomstige generaties, uitsluitend verantwoordelijk gehouden door huidige generaties stemmers en belangengroeperingen.¹³ Ook zijn verschillende partijen diep verdeeld op

9 Let wel, de precieze redenen van *presentism* in de democratische besluitvorming blijft in de literatuur een punt van discussie.

10 Thompson 2005; Boston 2021, p. 6; J. Boston, *Governing for the Future: Designing Democratic Institutions for a Better Tomorrow*, Bingley: Emerald Group Publishing Limited 2017, p. 68. Of zoals Thompson 2010 (p. 17) ook wel stelt: 'Most citizens tend to discount the future, and to the extent that the democratic process responds to their demands, the laws it produces tend to neglect future generations. The democratic process itself amplifies this natural human tendency.'

11 Boston 2021, p. 6, onder verwijzing naar Jacobs & Matthews 2012. Voor een uitgebreidere analyse, zie Boston 2017, p. 79-85.

12 MacKenzie 2016, p. 27.

13 Voor een uitgebreider overzicht van de verschillende institutionele en politieke factoren, zie Thompson 2010 en J. Boston, *Governing for the Future: Designing Democratic Institutions for a Better Tomorrow*, Bingley: Emerald Group Publishing Limited 2017, p. 45-98.

veel thema's, wat het proces om beslissingen te nemen voor de lange termijn in de weg staat.¹⁴

Dat er relatief weinig wordt stilgestaan bij de verre toekomst, is niet alleen een verhaal dat volgt uit de (in overvloed beschikbare) theoretische artikelen over de politieke noodzaak van de representatie van toekomstige generaties in het democratisch bestel. In de praktijk is het zichtbaar dat er op het hoogste politieke niveau (te) weinig wordt gesproken en nagedacht over toekomstige generaties, zoals blijkt uit recente onderzoeken uit Duitsland en in het bijzonder België naar de mate waarin toekomstige generaties in parlementaire discussies worden gerepresenteerd.¹⁵ Onder andere gezien de omvang van de lange termijn crises waarmee we (ook) in Nederland te kampen hebben, zie ik in beginsel geen aanleiding om te geloven dat dat hier te lande anders is.¹⁶

Het gevolg hiervan is dat overheden in het algemeen de neiging vertonen om de ernst van risico's te bagatelliseren of weg te wuiven (bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid, defensie, of de gevaren van klimaat-

¹⁴ Boston 2021, p. 6.

¹⁵ D. Vermassen et al. 2023, p. 595; L. Kinski & K. Whiteside, 'Of parliament and presentism: electoral representation and future generations in Germany', *Environmental Politics* 32(1), 2023, p. 21-42.

¹⁶ Dit is niet de plek voor een uitgebreide empirische analyse, maar een vrijblijvende excursie langs de Handelingen, Kamervragen en moties van de Tweede Kamer sinds 1994 leert dat de absolute aantallen van termen die Kamerleden gebruiken om te verwijzen naar toekomstige generaties (hiervoor is een bestaande lijst gebruikt waarbij ik slechts de termen die verwijzen naar kinderen buiten toepassing heb gelaten, zie de bijlage bij D. Vermassen et al. 2023) de afgelopen decennia in absoluut opzicht aanzienlijk zijn gestegen. Echter, wanneer gecorrigeerd op basis van de toename van het totaal aantal Handelingen, Kamervragen en moties, dan blijkt dat de referenties naar toekomstige generaties slechts minimaal zijn toegenomen. Om een voorbeeld te geven: tussen 2018 en 2023 werd in gemiddeld 1,68% van de Kamerstukken aan toekomstige generaties gerefereerd, terwijl dit tussen 1994 en 1999 gemiddeld 1,62% was. Dit is opvallend, zeker tegen de achtergrond van de almaar urgenter wordende klimaatcrisis, de aanzienlijke toename van de staatsschuld in de nadagen van de crisis van 2008, de aanvang van de noodzakelijke energietransitie, en de recente bewustwording van de noodzaak om mogelijke toekomstige pandemieën te beperken, wat allemaal raakt aan de belangen van toekomstige generaties. Desondanks heeft het voorgaande de Tweede Kamer niet weten te verleiden meer na te spreken over toekomstige generaties.