

# Beschouwing

## Recht op de toekomst. Rechtvaardigheid over de grenzen van generaties heen

**Politiek-bestuurlijke keuzes die vandaag worden gemaakt en mede hun vertaling vinden in wet- en regelgeving, hebben gevolgen voor de toekomst en dus voor toekomstige generaties. Die kunnen daar nu nog geen invloed op uitoefenen. Het kan gaan om ingrijpende besluitvorming over klimaat, milieu, biodiversiteit, woon- en leefomgeving, zorg, sociale zekerheid en pensioenen, democratie en rechtsstaat, en zelfs over oorlog en vrede. Volgende generaties zullen zich geconfronteerd zien met keuzes waarvan de voedingsbodemp is gelegd in het hier en nu.<sup>1</sup>**

Mens, maatschappij en instituties zijn naar hun aard mede gericht op betekenisvol voortbestaan en het doorgeven van wat dierbaar en beschermwaardig wordt gevonden. Dat lukt vaak heel goed en kan zelfs worden gezien als een kenmerk van de moderne samenleving. Die is gericht op vooruitgang en toekomst en wordt geschraagd door pijlers van technologie, economie, politiek en instituties. Deze pijlers geven het toekomstverhaal gestalte en hebben welvaart, welzijn en stabiliteit verzekerd. Dit was met name zichtbaar in de eerste drie decennia na de Tweede Wereldoorlog. Na een terugval in de jaren zeventig en tachtig was in de daaropvolgende jaren weer een revitalisering van het vooruitgangdenken merkbaar onder invloed van het einde van de Koude Oorlog.<sup>2</sup> Na de millenniumwisseling zijn geleidelijk de maatschappelijke, ecologische en demografische kosten van de vooruitgang doorgedrongen in het publieke bewustzijn.<sup>3</sup> Kwetsbaarheden kwamen meer aan het licht en het geloof in onvermijdelijke en voortdurende vooruitgang zwakte af. Dit had ook gevolgen voor het vertrouwen in de berekenbaarheid en 'maakbaarheid' van de samenleving.

In eerdere beschouwingen is de Raad van State ingegaan op diverse kwetsbaarheden en de daarmee samenhangende verantwoordelijkheden van overheid en politieke actoren.<sup>4</sup> In dat kader wordt in de beschouwing van dit jaar aandacht gevraagd voor intergenerationele rechtvaardigheid, ofwel het beginsel dat huidige generaties een verantwoordelijkheid hebben om hulpbronnen, leefbaarheid en economische stabiliteit eerlijk te delen met toekomstige generaties en te voorkomen dat de lasten daarvan onevenredig op hen en op hun nakomelingen worden afgewenteld.

Twee voorvragen zijn in dit verband relevant. De eerste is of en zo ja, waarom de belangen van toekomstige generaties moeten worden gewaarborgd in de keuzes van het heden.<sup>5</sup> Zoals aangegeven hebben besluiten en regelgeving van vandaag potentieel grote impact voor volgende generaties die daarover niet mee kunnen beslissen, maar er wel schade van

kunnen ondervinden. In essentie mag een verantwoordelijkheid worden aangenomen van besluitvormers van nu om voor die generaties ruimte over te laten om in de toekomst zelf verantwoorde keuzes te maken over de inrichting van hun samenleving. Die ruimte veronderstelt onder meer dat eindige voorraden (zoals grondstoffen, publieke financiën, ouderdomsvoorzieningen) niet zijn uitgeput en de democratische rechtsstaat vitaal en werkbaar wordt overgedragen. Wie nu verantwoordelijkheid draagt, moet die naar beste vermogen en naar beste inzicht aanwenden ten behoeve van toekomstige generaties. Een tweede voorvraag is hoe het komt dat de belangen van de volgende generaties vaak onvoldoende worden meegewogen in de besluitvorming van vandaag. Politiek-bestuurlijke instituties zijn niet altijd voldoende toegerust om toekomstige uitdagingen in kaart te brengen en het hoofd te bieden. De blik op de toekomst wordt bovendien veelal ernstig beperkt door een overheersend beheersmatige benadering, eerder gesloten en gedetermineerd dan open en onbepaald.<sup>6</sup> Onze oriëntatie is sterk gericht op huidige belangen, *onze* belangen.<sup>7</sup> Mensen beschikken ondanks goede intenties niet altijd over een adequaat evaluatief vermogen om na te denken over het lot van degenen die na hen komen. Kiezers én politici hebben daarenboven de op zichzelf begrijpelijke neiging te kiezen voor beleid dat de huidige generatie ten goede komt. Er is, kortom, sprake van een zekere 'tirannie van het hedendaagse'.<sup>8</sup>

De aandrang om zich overwegend te richten op het hedendaagse is niet alleen begrijpelijk, maar kan onder omstandigheden ook legitiem zijn, als de noden van vandaag groot en urgent zijn. Een verbinding van actuele vraagstukken met belangen voor de lange termijn levert niet zelden ingewikkelde dilemma's op. Het is een grote opgave om publieke waarden en politieke idealen die vandaag maar ook in de toekomst van belang zijn, van een langjarige solide basis te voorzien. Een goed voorbeeld hiervan is de noodzaak van een anticyclisch begrotingsbeleid dat voor de toekomst voldoende zekerheid biedt, maar vaak onder druk komt te staan van de wens om actuele maatschappelijke problemen met extra financiële middelen te bestrijden.<sup>9</sup> Hier komt de paradox naar voren dat langetermijnbeleid vaak belangrijk wordt gevonden, maar toch niet urgent of eenvoudig genoeg om daadwerkelijk te realiseren.

De kernvraag voor de borging van de belangen van volgende generaties is: wat gebeurt er momenteel al om deze belangen een plek te geven in het hier en nu en is dat voldoende? Hoe kunnen deze belangen verantwoord worden meegewogen in huidige politieke en bestuurlijke besluitvorming en wat is ervoor nodig om die weging ook in zekere mate institutioneel te verzekeren? Dit vraagt ten minste om verantwoordelijkheidsbesef, langetermijndenken en -verbeelding. In zekere zin ligt dit al besloten in de grondwettelijke opdracht van de Staten-Generaal om het gehele volk te vertegenwoordigen, dus ook wie nog geen stem heeft. Men zal zich structureel rekenschap moeten geven van niet alleen het 'hier en nu', maar ook van het 'later en elders' en volwaardig rekening moeten houden met de mogelijke kosten- of verlieskant van de vooruitgang. Dit raakt aan de kern van de democratische rechtsstaat die de belangen en rechten van burgers moet beschermen en waar mogelijk bevorderen. Hoe kan de democratische rechtsstaat beter worden toegerust opdat het langetermijnperspectief voor toekomstige generaties structureel onderdeel vormt van het politieke debat en van de bestuurlijke en staatskundige instituties? In de praktijk doen zich al goede voorbeelden daarvan voor en worden tal van relevante suggesties gedaan.

# Rechtsstaat

**De rechtsstaat vertegenwoordigt kernwaarden die ook voor generaties na ons van groot belang zijn: (gelijk)waardigheid, welzijn, vrijheid, rechtsgelijkheid en pluriformiteit. De rechtsstaat is er mede op gericht deze waarden te laten voortleven, zeker als er pogingen worden ondernomen om die te ondermijnen.<sup>10</sup> Voortdurend onderhoud en waar nodig versterking zijn vereist om de rechtsstaat ook voor toekomstige generaties betekenis te geven. Rechtsstatelijke waarborgen en mechanismen zijn bij uitstek geschikt om de belangen van toekomstige generaties te beschermen en zo bij te dragen aan intergenerationele rechtvaardigheid.**

## Verdragen en beginselen

Veel democratisch tot stand gekomen verdragen en regelingen binnen het Europese Unierecht noodzaken er al toe om rekening te houden met langetermijneffecten mede ten behoeve van volgende generaties. In de preambule van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie wordt nadrukkelijk gesteld dat *“het genot van deze rechten ... verantwoordelijkheden en plichten [meebrengt] jegens de medemens, de mensengemeenschap en de toekomstige generaties”*. Het Verdrag van de Europese Unie bepaalt in artikel 3, lid 3, dat de Unie *“de solidariteit tussen generaties”* bevordert. Deze noodzaak kan ook worden afgeleid uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Specifiek komt de noodzaak tot uitdrukking in klimaat- en milieuregelingen zoals bijvoorbeeld de Europese Habitatrichtlijn, het VN-Klimaatverdrag<sup>11</sup> en het Verdrag van Aarhus.<sup>12</sup> In verdragen over andere beleidsterreinen is ook een zorg- of waarborgplicht opgenomen.

Zo heeft het Verdrag van Granada als doel de bescherming van architectonisch erfgoed.<sup>13</sup> Dit verdrag kent onder meer de verplichting om wettelijke beschermingsregelingen te treffen en te zorgen voor passende structuren voor informatie, overleg en samenwerking tussen overheden, culturele instellingen, verenigingen en publiek. De concrete afweging van de in het verdrag opgenomen beginselen met andere belangen wordt overgelaten aan nationale wet- en regelgeving. In ons land zijn dit de Erfgoedwet en de Omgevingswet. Andere erfgoedverdragen die Nederland heeft geratificeerd zijn de Europese Culturele Conventie van Parijs,<sup>14</sup> dat een kader biedt voor Europese samenwerking met het oog op de instandhouding van gemeenschappelijk erfgoed; het verdrag van Malta,<sup>15</sup> dat behoud en bescherming beoogt van het archeologisch erfgoed als bron van Europa's collectieve geheugen; het Europees Landschapsverdrag van Florence,<sup>16</sup> dat streeft naar bescherming van het natuurlijke, rurale en urbane landschap van identiteitsbepalende betekenis ervan en het Verdrag van Faro,<sup>17</sup> dat de sociale waarde van erfgoed voor de samenleving benadrukt. Dit laatste verdrag heeft Nederland in 2024 ondertekend, de ratificatie is nu in voorbereiding.

Naast verdragen bestaan er ook zachtere afspraken en verklaringen die leidraden en handvatten bieden voor de bescherming van toekomstige generaties. In de informele Beginselen van Maastricht over mensenrechten voor toekomstige generaties zijn in 2023 de bestaande mensenrechten 'vertaald' naar het belang en de betekenis voor toekomstige generaties.<sup>18</sup> Gewezen kan ook worden op de *Declaration on future generations* die werd vastgesteld op de VN-Toekomsttop van 2024.<sup>19</sup>

In dit soort verdragen en beginselverklaringen gaat het er gewoonlijk om dat de overheid

mensenrechten, waaronder het recht op een gezond leefmilieu, moet respecteren, beschermen en bevorderen, ook voor toekomstige generaties. Er kunnen ook drie andere typen verplichtingen worden onderscheiden.<sup>20</sup> Deze zijn ontwikkeld met het oog op een gezonde leefomgeving, maar kunnen evenzeer van toepassing worden geacht of als inspirerend referentiekader dienen voor andere beleidssectoren waar belangen van toekomstige generaties aan de orde zijn.

In de eerste plaats materiële verplichtingen, zoals het opstellen van normen in regelgeving en beleid, en het toezicht op en de handhaving van zulke normen. In dit kader kan worden gewezen op de artikelen 2 en 8 van het EVRM. Het verbod op discriminatie kan ook een rol spelen, zoals blijkt uit de recente Greenpeace/Bonaire-uitspraak van de rechtbank Den Haag.

In de tweede plaats bestaan er diverse procedurele verplichtingen om rechten daadwerkelijk te kunnen realiseren. Bijvoorbeeld de verplichting tot impact assessments, informatie, rechtsbescherming en participatie.

In de derde plaats zijn er diverse verplichtingen die als belangrijke randvoorwaarden kunnen worden beschouwd om het 'recht op de toekomst' gestalte te kunnen geven. Hierbij kan worden gedacht aan de noodzaak van internationale samenwerking, de bescherming van de vrijheden van meningsuiting en demonstratie, de bevordering van onderwijs en in het algemeen de noodzaak van de bewustwording van de opgaven van volgende generaties.

## Rechtspraak

In de spraakmakende zaak *Verein Klimaseniorinnen* kende het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in 2024 de belangen van toekomstige generaties een belangrijke rol toe.<sup>21</sup> In deze zaak oordeelde het Hof onder andere dat lidstaten op grond van artikel 8 EVRM een positieve verplichting hebben om regels te geven en maatregelen te nemen die de gezondheid en levens van ingezetenen effectief kunnen beschermen tegen de schadelijke gevolgen van klimaatverandering, ook om te voorkomen dat er op toekomstige generaties een disproportionele last komt te rusten. Ook nationale rechters, waaronder Nederlandse, hebben geoordeeld dat soms het belang van toekomstige generaties een rol moet spelen bij het handelen van overheden.<sup>22</sup>

Behalve het EHRM en nationale rechters hebben op het terrein van het klimaatbeleid ook het Inter-Amerikaanse Hof,<sup>23</sup> het Internationaal Zeetribunaal<sup>24</sup> en het Internationaal Gerechtshof<sup>25</sup> de afgelopen jaren bevestigd dat staten juridisch afdwingbare verplichtingen hebben die mede de belangen van toekomstige generaties dienen. Het gaat daarbij veelal om inspanningsverplichtingen waarop een strenge maatstaf van zorgvuldigheid ('due diligence') van toepassing is: staten moeten zich baseren op de best beschikbare wetenschap en alle middelen die hun ter beschikking staan, proactief handelen en alle maatregelen treffen die redelijkerwijs geschikt zijn om het doel te bereiken: wetgeving, toezicht, handhaving en voortdurende actualisatie. Het gaat daarbij om zowel mitigatie (beperken van uitstoot) en adaptatie (aanpassing) als om preventie (het voorkomen van ernstige schade aan huidige en toekomstige generaties en aan het milieu).

De verplichtingen die in de artikelen 2 en 8 EVRM zijn opgenomen, beschermen het recht op leven respectievelijk het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven.<sup>26</sup> In klimaatzaken heeft het EHRM een bijzondere invulling gegeven aan deze verplichtingen.<sup>27</sup> Als uitgangspunt hanteert het EHRM dat klimaatverandering een ernstige bedreiging vormt voor mensenrechten, waardoor staten slechts een beperkte beleidsvrijheid hebben ten

aanzien de noodzaak en de doelen van klimaatmaatregelen. Dit leidt tot een bijzondere 'overall-toets' in klimaatzaken om te beoordelen of een lidstaat aan zijn positieve verplichtingen heeft voldaan om regelgeving in te voeren en substantiële, progressieve maatregelen te treffen die bestaande en toekomstige gevolgen van klimaatverandering kunnen verzachten.

Voor Nederlandse rechters is deze invulling van de verplichtingen die uit de artikelen 2 en 8 voortvloeien, leidend als zij handelingen of besluiten toetsen aan het EVRM. Bovendien kunnen deze nader geïnterpreteerde mensenrechten inhoud geven aan de zorgvuldigheidsnorm van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek.<sup>28</sup> In bestuursrechtelijke zaken kunnen zij een nadere invulling zijn van de eisen die de bestuursrechter stelt aan de zorgvuldigheid van een belangenafweging die een bestuursorgaan maakt.<sup>29</sup>

Voor de bestuursrechter bestaat meer ruimte om belangen van toekomstige generaties mee te wegen als het bestuur op grond van de regelgeving bij het nemen van een besluit oog moet hebben voor de gevolgen daarvan voor volgende generaties. Wanneer de wetgever opdracht aan het bestuur geeft om bij het nemen van besluiten met deze toekomstige werking rekening te houden, moet de bestuursrechter dit toetsen.

Expliciete wettelijke opdrachten hiertoe komen overigens niet vaak voor. Ook bestaan er wettelijke 'zorgplichten' zoals die bij voorbeeld in het omgevingsrecht gelden.<sup>30</sup> Verder kan gewezen worden op het voorzorgbeginsel,<sup>31</sup> dat toestaat dat preventieve maatregelen worden genomen, ook als wetenschappelijk (nog) niet vaststaat dat in de toekomst negatieve gevolgen zullen optreden.

## Constitutionele verankering

Het belang van (rechtvaardigheid voor) toekomstige generaties vindt soms verankering in nationale constituties, waaronder zeer oude.<sup>32</sup> Sinds de jaren zestig van de vorige eeuw is het aantal landen met zo'n verwijzing flink toegenomen. Landen waarvan de grondwet in aanzienlijke mate rechtswaarborgen biedt voor of verwijst naar toekomstige generaties zijn bijvoorbeeld België, Duitsland, Portugal, Noorwegen en Japan. In liefst 41% van de constituties wereldwijd (81 uit 196) kan een verwijzing naar toekomstige generaties worden aangetroffen.<sup>33</sup> Vanzelfsprekend bestaan tussen deze constituties grote verschillen, maar een trend van verankering van (bescherming van) de belangen van volgende generaties lijkt zichtbaar. Vroegere verwijzingen naar toekomstige generaties hadden veelal betrekking op de traditionele liberale waarden van vrijheid, rechtvaardigheid en orde. De laatste decennia worden toekomstige generaties in constituties steeds vaker in verband gebracht met concrete rechten en statelijke verplichtingen.<sup>34</sup> Deze ontwikkeling loopt parallel aan de verwijzingen in al genoemde internationale verdragen.

De Nederlandse Grondwet kent geen expliciete verwijzing. Over de waarde van opname van een grondwettelijke bepaling die expliciet bescherming biedt aan toekomstige generaties en hun belangen bestaat nog nauwelijks discussie.<sup>35</sup> Verankering is niet ondenkbaar gelet op de ontwikkeling van het internationale recht, maar ontmoet mogelijk ook bezwaren. Die hangen mede samen met bestaande opvattingen over het (sobere) karakter van onze Grondwet en de al dan niet uitgekristalliseerde consensus over de wenselijkheid van zo'n grondwetswijziging. Dient een bepaling vooral een symbolisch doel of beoogt die een juridisch-normatieve meerwaarde te creëren?<sup>36</sup> Ook zou duidelijk moeten worden of een constitutionele verankering ziet op de belangen van volgende generaties of dat aan deze

generaties zelfs rechten worden toegekend. Een constitutionele verankering van intergenerationele rechtvaardigheid verdient daarnaast diepgaande doordenking vanwege de reikwijdte daarvan. Deze is niet per se beperkt tot alleen klimaatverandering of duurzame omgang met de natuurlijke leefomgeving.<sup>37</sup>

Mede gelet op de zware en langdurige wijzigingsprocedure is een rechtstreekse verankering in onze Grondwet niet op afzienbare termijn te verwachten. Meer indirect hebben de toekomstige generaties wel hun betekenis in de werking van de sociale grondrechten in de Grondwet. De overheidszorg moet zich krachtens de Grondwet uitstrekken tot onder andere de bestaanszekerheid van de bevolking en de spreiding van welvaart (artikel 20, lid 1), de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu (artikel 21), voldoende werkgelegenheid (artikel 22) en onderwijs (artikel 23). Niet duidelijk is altijd waartoe de inspanningsverplichtingen van de overheid op deze terreinen precies moeten leiden. Wel is helder dat de verplichtingen om te 'bevorderen' en 'zorg dragen voor' niet in hun tegendeel mogen komen te verkeren, dat wil zeggen belemmeren, verwaarlozen of veronachtzamen. In het algemeen kan het behulpzaam zijn als de wetgever kenbaar invulling geeft aan de grondwettelijke opdracht om sociale grondrechten te realiseren,<sup>38</sup> bijvoorbeeld door in toelichtingen bij relevante wetsvoorstellen de in het geding zijnde sociale grondrechten ten minste te benoemen.

## Democratie

**In onze democratische rechtsstaat bestaan diverse mogelijkheden om de belangen van volgende generaties mee te wegen in de politieke besluitvorming. Dat kan door meer uit te gaan van het langetermijnperspectief in de formulering van beleid, al dan niet vastgelegd in wet- en regelgeving en kaderstellende nota's. Maar de toekomstige generaties kunnen ook op andere wijze een 'stem' in het debat verkrijgen.**

### Politiek en democratie

Jongeren hebben weinig tot geen invloed op politiek-bestuurlijke besluitvorming die hen raakt of in de toekomst zal raken. Uiteraard geldt dat al helemaal voor volgende generaties die nog niet of slechts kort geleden zijn geboren. Zij moeten er zonder eigen betrokkenheid op kunnen vertrouwen dat wederzijdse solidariteit en intergenerationele rechtvaardigheid in de besluitvorming van vandaag relevante factoren zijn. Onder huidige jongeren is er nog geen aanwijzing dat hun bereidheid om bij te dragen aan beleid dat vooral ouderen ten goede komt, sterk afneemt.<sup>39</sup> Dat zou echter wel het geval kunnen zijn als zij het gevoel krijgen dat de gevraagde solidariteit niet wederzijds is.<sup>40</sup> Het vertrouwen dat de rechtvaardigheid over de grenzen van de generaties heen op de lange termijn geborgd wordt, is essentieel en voor overheidsbeleid onmisbaar. Voor dat vertrouwen vormt een stabiele, betrouwbare overheid, die democratisch gelegitimeerd is en zich aan het recht gebonden weet, de beste garantie. Voor de overheid is het niet eenvoudig over de grenzen van vandaag heen te kijken. Het is immers lastig om effecten van beleid en wetgeving voor de (zeer) lange termijn in te schatten. Bovendien bestaat de al eerder genoemde politieke vooringenomenheid ('bias') om voorrang te geven aan de korte termijn en de wensen van de burgers van nu. Daarom is het zinvol om instrumenten te ontwikkelen die de intergenerationele rechtvaardigheid inzichtelijk maken, stimuleren en waarborgen.

Om jongeren bij het beleid voor de toekomst te betrekken, kan worden gedacht aan het instellen van burgerberaden. Daarmee wordt in ons land voorzichtig enige ervaring opgedaan op lokaal en op landelijk niveau, zoals recent het Nationaal Burgerberaad Klimaat.<sup>41</sup> Pleitbezorgers voeren aan dat zulke beraden, mits goed doordacht, effectief kunnen zijn en draagvlak kunnen vergroten, ondanks de inherente beperkingen van representativiteit en de onzekerheid of aanbevelingen ook daadwerkelijk zullen worden geïmplementeerd. Als een beraad wordt ingesteld, zal er een duidelijk beeld moeten bestaan van doel, opzet en opvolging.<sup>42</sup> Het instrument van het burgerberaad verdient nader onderzoek en evaluatie omdat het kan bijdragen aan participatie en het vertrouwen in democratische besluitvorming. Daarbij zullen ook nadrukkelijk de nadelen moeten worden gewogen, zoals opgewekte verwachtingen die uiteindelijk tot teleurstelling en zelfs wantrouwen kunnen leiden.<sup>43</sup>

Bij rechtvaardigheid over de grenzen van de generaties heen, zijn meerdere varianten van deze beraden denkbaar. Specifieke jongerenberaden, waarmee op lokaal niveau ervaring wordt opgedaan, en beraden met vertegenwoordigers van alle leeftijdscohorten die zich over een vraagstuk van langetermijnbeleid buigen. Jongerenberaden lijken aangewezen als een vraagstuk specifiek jongeren raakt en hun stem nog onderbelicht is gebleven. Breder samengestelde beraden zijn passend wanneer solidariteitsvragen aan de orde zijn. Een variant op dit laatste is het zogeheten *future design*, waarin een denkbeeldige toekomstige generatie aanschuift bij een burgerberaad. Een deel van het beraad krijgt de opdracht de belangen van de toekomstige generatie in te beelden en te representeren, een ander deel redeneert juist vanuit het hier en nu. Zo kunnen de belangen van huidige en volgende generaties in evenwicht worden beschouwd en praat de toekomst 'terug naar het heden'. Met *future design* bestaat nog weinig ervaring, maar aan de hand van een pilot komt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) tot de conclusie dat ondanks methodologische uitdagingen er alle reden is om deze vorm verder te verkennen en ter hand te nemen.<sup>44</sup> Een evident voordeel van *future design* is dat ruimte wordt gecreëerd voor de afweging van (veronderstelde) belangen van nog ongebooren generaties die naar hun aard nooit zelf aan participatietrajecten kunnen deelnemen.

Naast burgerberaden in hun verschillende vormen zijn ook andere methoden van participatie mogelijk, zoals het betrekken van belangengroepen of jeugdvertegenwoordigingen zoals het jongerenplatform van de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Nationale Jeugdraad. In het Nationaal Deltaprogramma wordt ook aansluiting met jongeren gezocht door middel van 'generatiegesprekken', meeloop- en onderwijstrajecten en de aanstelling van een *Toekomstambassadeur*.<sup>45</sup> Op institutioneel niveau zijn innovaties gesuggereerd zoals een parlementaire commissie voor de toekomst, een speciale toekomstvertegenwoordiger<sup>46</sup> of een ombudsman voor toekomstige generaties.<sup>47</sup> De Nationale ombudsman heeft zich bereid verklaard om hiervoor als kwartiermaker te fungeren,<sup>48</sup> in lijn met de verklaring van de internationale bijeenkomst van ombudsinstituten: "*future generations cannot speak out on their own behalf and (...) therefore the ombuds institutions should be their voice.*"<sup>49</sup>

## Wetgeving en beleid

Structurele aandacht voor gevolgen van beleid en wetgeving voor de lange termijn is in het algemeen wenselijk, zeker wanneer de belangen van toekomstige generaties in het geding kunnen zijn. In de beleids- en wetgevingsprocessen kan dit worden ingebed. Recent is een toekomst- of generatietoets ingevoerd die een verdiepende en gestructureerde analyse biedt van de intergenerationele en langetermijneffecten van beleid en regelgeving.<sup>50</sup> Die toets

hoeft natuurlijk niet bij elk voorstel te worden toegepast, maar wel als zulke gevolgen te verwachten zijn.<sup>51</sup> Bijvoorbeeld als de verwachte effecten kunnen leiden tot aanzienlijke herverdeling van lusten en lasten tussen generaties, onomkeerbaar of slechts met grote moeite terug te draaien zijn of de keuzes van volgende generaties sterk beperken. Voor beleidsmakers en wetgevers is sinds kort in relatie met deze toets ook een Leidraad Toekomstgericht Beleid beschikbaar.<sup>52</sup> Daarin wordt de zogeheten *Toekomst aan Tafel-methode* genoemd. Deze methode beoogt eraan bij te dragen dat inzichtelijk en bespreekbaar wordt in hoeverre de keuzes van vandaag de toekomst belasten en in hoeverre dat aanvaardbaar is. Het is een van de weinige methoden op dit vlak die binnen de rijksoverheid al daadwerkelijk en effectief worden toegepast. Er komt dus meer aandacht voor toekomsteffecten van beleid en regelgeving, waardoor op den duur een cultuur ontstaat waarin intergenerationeel beleid vanzelfsprekend verankerd is in alle fasen van beleidsontwikkeling en besluitvorming. De introductie in de water- en klimaatadaptatie-sector van de eerdergenoemde Toekomstambassadeur die het belang van toekomstdenken op de werkvloer aanjaagt en inbedt, is daarvan een veelbelovend voorbeeld.

Ook bij de totstandkoming van beleid en wetgeving op Europees niveau is de aandacht voor toekomstige generaties vanzelfsprekend relevant. Het belang daarvan komt al tot uitdrukking in het EU-Verdrag en in het EU-Handvest van de grondrechten. De Europese Commissie maakt gebruik van zogeheten *strategic foresights*, strategische toekomstverkenningen om zo de toekomst een rol te geven in de totstandkoming van beleid en regelgeving.<sup>53</sup> Een speciale Eurocommissaris voor Intergenerationele Rechtvaardigheid, Jeugd, Cultuur en Sport heeft als opdracht ervoor te zorgen dat het werk van de Commissie toekomstgericht is en om trends en ontwikkelingen op het gebied van onderzoek en technologie te identificeren “die de economieën en de samenlevingen zullen vormgeven en een impact zullen hebben op toekomstige generaties”.<sup>54</sup> Hiertoe bestaat ook een EU-breed Foresight Network, waarin de door alle lidstaten aangewezen ‘ministers voor de toekomst’ minstens één keer per jaar informeel samenkomen om over voor de toekomst van Europa belangrijke kwesties te spreken. Hoewel dit in de praktijk de ministers van Buitenlandse Zaken van de lidstaten zijn die toch al regelmatig bijeen zijn, heeft dit Foresight Network een belangrijke symbolische betekenis.

In 2025 werd ook een Europees burgerberaad over intergenerationele rechtvaardigheid ingesteld dat in november van dat jaar aanbevelingen op een reeks van beleidsterreinen presenteerde. Mede als vervolg hierop heeft de Europese Commissie zeer recent, in maart 2026, haar eerste strategie over intergenerationele rechtvaardigheid vastgesteld om het langetermijndenken in de beleidsvorming verder te ontwikkelen en meer gewicht te geven aan de standpunten en zorgen van jongeren.<sup>55</sup> Daarin wordt onder meer een intergenerationele ‘billijkheidsindex’ geïntroduceerd om kansen en lacunes in kaart te brengen, beleidsbeslissingen te onderbouwen en rechtvaardigheid tussen generaties te bevorderen.

## **Politiek-bestuurlijk instrumentarium**

Voor de verdere versterking van toekomstgericht bestuur en beleid kan geput worden aan een arsenaal van instrumenten die al in praktijk op verschillende beleidsterreinen zijn ontwikkeld. Met name in het ruimtelijk domein is veel ervaring opgebouwd met langjarige beleidsprogramma’s, zoals het Nationaal Deltaprogramma waarin is vastgelegd hoe de overheid nu en in de toekomst Nederland beschermt tegen overstromingen, zorgt voor

voldoende zoetwater en een klimaatbestendige inrichting van ons land. Een ander voorbeeld is het Programma Energiehoofdstructuur, dat onder meer inzichtelijk maakt welke nieuwe nationale energie-infrastructuur nodig is richting 2050 en waar die geplaatst kan worden. Voor ontwikkeling van toekomstgericht beleid zijn kennisinstellingen en planbureaus onontbeerlijk. Zij doen onderzoek naar langetermijnopgaven. Zo kan gewezen worden op de belangrijke verkenningen van de WRR van de laatste jaren met betrekking tot nieuwe systeemtechnologie, rechtvaardigheid in klimaatbeleid en een deskundige overheid,<sup>56</sup> en van de SER het perspectief op brede welvaart.<sup>57</sup> Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO) dragen ook bij aan het langetermijndenken, zoals bijvoorbeeld het IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid of het IBO Bekostiging Elektriciteitsinfrastructuur, net als rapporten van adviesraden in de verschillende sectoren en de rapportages en bevindingen van de te onderscheiden Hoge Colleges van Staat. Regelmatig worden ook onafhankelijke ad hoc-commissies ingesteld om ontwikkelingen voor de lange termijn in kaart te brengen en daarover beleidsaanbevelingen te doen. Zo heeft bijvoorbeeld de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 onderzocht wat de komende tientallen jaren de maatschappelijke gevolgen zijn van veranderingen in de bevolking tegen de achtergrond van de brede welvaartsbenadering.<sup>58</sup> Op grond daarvan heeft de Staatscommissie enkele handelingsperspectieven geïdentificeerd.

'Brede welvaart' staat voor het uitgangspunt dat niet alleen de stand van de economie belangrijk is als graadmeter voor hoe het met de samenleving gaat, maar ook ecologische en sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen, in het besef dat beleid van nu gevolgen heeft voor zowel latere generaties als voor andere landen. De brede welvaartsbenadering maakt het mogelijk om beleidsuitkomsten in hun samenhang te bezien: keuzes op het ene beleidsterrein hebben gevolgen voor andere beleidsterreinen.<sup>59</sup> Sinds 2024 geven de planbureaus een gezamenlijke reflectie op de rijksbegroting: wat betekenen de beleidsvoornemens voor de brede welvaart van Nederland?

Brede welvaart is ook een kernelement in de adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State aan de regering om een brede sociaaleconomische structuuranalyse te maken.<sup>60</sup> Schaarste aan financiële middelen, arbeidskracht en ruimte vereist keuzes over de inrichting van de Nederlandse economie, de arbeidsmarkt en de overheids capaciteit. Een analyse van de sociaaleconomische structuur van ons land maakt het mogelijk integrale afwegingen te maken met een juiste prioritering. Hierin moet ook de duurzaamheid van welvaart voor toekomstige generaties en de welvaart in andere landen worden meegewogen.

Wetgeving met een langetermijnhorizon kan eveneens bijdragen aan de belangen van volgende generaties. In de Klimaatwet 2017 staan langetermijndoelen als wettelijke verplichtingen. Voor 2050 is de doelstelling om 95% minder broeikasgassen uit te stoten dan in 1990. De elektriciteitsproductie moet in 2050 volledig CO<sub>2</sub>-neutraal zijn. De Klimaatwet voorziet in een vijfjaarlijks Klimaatplan dat de hoofdlijnen voor de komende tien jaar vastlegt, en een jaarlijkse klimaatnota waarin verantwoording wordt afgelegd over de voortgang van de realisatie. De Afdeling advisering van de Raad van State geeft krachtens de Klimaatwet jaarlijks een oordeel over de stand van zaken. De Wetenschappelijke Klimaatraad heeft hieraan aansluitend voorgesteld om een toekomstvisie op te stellen om het klimaatbeleid consistent, voorspelbaarder en toekomstgericht te maken.

# Een toekomst voor de toekomst

**Er gebeurt al het nodige om de belangen van de toekomstige generaties een plek te geven in het hier en nu. Uit bovenstaande blijkt dat er de nodige inspanningen worden geleverd in de verschillende domeinen van de democratische rechtsstaat, op nationaal, Europees en internationaal niveau. Maar het is veelal nog ongelijkmatig, versnipperd en moeilijk te koppelen aan het reguliere overheidsbeleid. Veel initiatieven bevinden zich bovendien nog in een pril stadium en kennen nog een zekere vrijblijvendheid. Om intergenerationele rechtvaardigheid echt substantiële inhoud te geven, is meer nodig: structurele maatregelen die politiek, departementen en samenleving dwingen zich rekenschap te geven van het recht op de toekomst van volgende generaties en van de gevolgen van hun besluiten en beleid voor die toekomst. Overheidsbeleid zal meer en beter op de lange termijn moeten worden afgestemd. Daarbij kan worden geput uit diverse beleidsinitiatieven die al aan de orde kwamen, maar ook uit Europese en buitenlandse voorbeelden.**

## Institutionele innovaties

Het is een opdracht voor de democratische instituties om instrumenten voor de lange termijn te ontwikkelen en in de reguliere beleids- en besluitvorming te incorporeren. Innovaties zoals 'ingeburgerde' burgerberaden, een toekomstambassadeur in relevante beleidssectoren en een ombudsfunctie voor toekomstige generaties dragen bij aan gerichte aandacht voor jongeren en voor de generaties na hen. Toekomstige belangen en omstandigheden zijn niet altijd goed kenbaar; vormen van scenariodenken, waaronder *future design*, kunnen inzichtelijk maken welke mogelijke rechten en belangen in de toekomst op het spel staan.

## Constitutionele borging

Het verdient aanbeveling om een grondige verkenning te verrichten naar de mogelijkheid en wenselijkheid van constitutionele verankering van de belangen van toekomstige generaties en de opdracht om intergenerationele rechtvaardigheid na te streven. Een grondwettelijke opdracht kan als toetssteen voor wet- en regelgeving en voor rechtspraak dienen, maar zal moeten worden afgewogen tegen de van oudsher terughoudende en sobere vormgeving van de Grondwet. Uit de in de Grondwet opgenomen sociale grondrechten kan indirect al een verplichting worden afgeleid tot inspanning voor toekomstige generaties op verschillende terreinen. Regering en parlement zouden zich hiervan meer rekenschap kunnen geven door expliciet in toelichtingen bij wetsvoorstellen deze sociale grondrechten te benoemen. Sociale grondrechten vormen veelal de basis voor de ontwikkeling van de sociale verzorgingsstaat. Wetgeving op het terrein van onder meer pensioenen, curatieve en langdurige zorg, jeugdzorg, en kindvoorzieningen laat zien hoe sociale grondrechten stimuleren tot een rechtvaardige verdeling van baten en lasten over de verschillende (toekomstige) generaties.<sup>61</sup>

## Wetgeving en beleid

Materiële en procedurele normen en randvoorwaarden die in jurisprudentie over een gezonde leefomgeving zijn ontwikkeld, kunnen ook van meerwaarde zijn op andere beleidsterreinen waar een langetermijnaanpak nodig is. Het verdient aanbeveling om aan deze normen en voorwaarden aandacht te besteden in de Handreiking Constitutionele Toetsing.<sup>62</sup> Daarnaast is het wenselijk om aanhoudende zorg te besteden aan de bekendmaking en toepassing van bestaande instrumenten zoals de Leidraad Toekomstgericht Beleid, de generatiescan en de generatietoets. In de Staat van de Wetgeving kan over het gebruik hiervan worden gerapporteerd. In het kader van de totstandkoming van Europees beleid en regelgeving kunnen regering en parlement meer gebruikmaken van en verwijzen naar het instrument van de *strategic foresight*. Voor de toekomstgerichtheid van beleid en bestuur kan nog meer worden geput uit ervaring die onder meer in het ruimtelijk domein al is opgedaan met langjarige beleidsprogramma's.

## Bestuur en kennis

Meerjarige akkoorden met maatschappelijke sectoren kunnen structurele lijnen trekken naar de toekomst en verbeteringen realiseren op diverse maatschappelijke terreinen. Het verdient ook aanbeveling om in een tijd waarin politieke stabiliteit niet vanzelfsprekend is brede parlementaire akkoorden na te streven met afspraken voor de langere termijn op centrale thema's die de sociale, ecologische en economische duurzaamheid van ons land kunnen veiligstellen voor volgende generaties. Inspiratie kan worden geput uit de vooroorlogse wetgevingsenquêtes die over de grenzen van regering en oppositie tot belangrijke wetgeving leidden. Om inzichtelijke en onderbouwde keuzes te maken voor duurzaam beleid dat met de belangen van volgende generaties rekening houdt, zijn sociaaleconomische structuuranalyses nodig, (economische, ecologische en demografische) middellange termijnverkenningen, net als grondig voorbereide toekomstvisies waarin een beeld wordt geschetst van de samenleving over ten minste vijftig jaar, met een doorkijk naar ten minste vijftig jaar vooruit. Voor de ontwikkeling van toekomstgericht beleid mogen regering en parlement zich nog beter laten voeden door onderzoek dat kennisinstellingen en planbureaus doen naar langetermijnopgaven. De Afdeling advisering van de Raad van State kan in dit verband de toekomstgerichtheid meer betrekken bij haar beoordeling van voorgestelde wet- en regelgeving, bij gevraagde en spontane voorlichtingen. De Raad van State kan zijn kennisfunctie ten behoeve van een toekomstbestendige democratische rechtsstaat nader vormgeven, in nauwe samenwerking met de andere Hoge Colleges van Staat.

## Slot

**Op veel terreinen zijn stimulansen denkbaar om onze samenleving en de waarden die wij koesteren op een verantwoorde manier door te geven aan volgende generaties. De overheid, op internationaal, Europees en nationaal niveau, speelt daarin een doorslaggevende rol. Deze rol kan meer gearticuleerd worden.**

Regering en parlement zullen nog meer dan nu het geval is over de grenzen van de huidige generaties burgers en kiezers heen moeten durven kijken en zich rekenschap moeten geven van de verantwoordelijkheid die zij hebben voor een leefbare wereld voor de kinderen van

onze kinderen en kleinkinderen. De verantwoording die daarvoor ooit zal worden afgelegd, zal als het ware naar voren moeten worden getrokken, naar het hier en nu. Zo ontstaat voor toekomstige generaties een recht op de toekomst dat zij niet zelf kunnen afdwingen. Onze generatie kan dat wel.