

Peter de Goede

# WIE DAN LEEFT, WIE DAN ZORGT?

*Klimaatverandering en het  
gebrek aan langetermijn-  
gerichtheid van politiek en  
bestuur*



*Wie dan leeft, wie dan zorgt?*

De serie 'Working Papers' omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle webpublicaties is te vinden op [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid  
Buitenhof 34  
Postbus 20004  
2500 EA Den Haag  
Telefoon 070-356 46 00  
E-mail [info@wrr.nl](mailto:info@wrr.nl)  
Website [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)

## *Wie dan leeft, wie dan zorgt?*

---

KLIMAATVERANDERING EN HET  
GEBREK AAN LANGETERMIJN-  
GERICHTHEID VAN POLITIEK EN  
BESTUUR

*Peter de Goede*

*Rapporten aan de Regering* nrs. 68 t/m 94 zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press ([www.aup.nl](http://www.aup.nl)).  
Alle *Rapporten aan de Regering* en publicaties in de reeksen *Verkenningen* en *Working papers* zijn beschikbaar via [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl).

Vormgeving binnenwerk: Textcetera, Den Haag  
Omslagafbeelding: Textcetera, Den Haag

Peter de Goede, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Working Paper nummer 6

ISBN 978-94-90186-13-5

WRR, Den Haag 2015

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j<sup>o</sup> het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

## INHOUD

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inleiding: klimaatverandering als <i>super wicked problem</i></b>                     | <b>7</b>  |
| 1.1      | Opzet  | 8         |
| <b>2</b> | <b>De menselijke cognitie en langetermijngerichtheid</b>                                 | <b>11</b> |
| <b>3</b> | <b>Sociale context: tijd-ruimtecompressie en langetermijngerichtheid</b>                 | <b>13</b> |
| <b>4</b> | <b>Het tijdsinconsistentieprobleem in politiek en bestuur</b>                            | <b>15</b> |
| <b>5</b> | <b>Strategieën voor (zelf)binding en langetermijngerichtheid van politiek en bestuur</b> | <b>19</b> |
| 5.1      | Intelligence en finance van de lange termijn   | 19        |
| 5.2      | Governance van de lange termijn  | 22        |
| <b>6</b> | <b>Binding aan het recht als waarborg voor langetermijnklimaatbeleid</b>                 | <b>31</b> |
| <b>7</b> | <b>Strategieën voor (zelf)binding in democratisch perspectief</b>                        | <b>35</b> |
| <b>8</b> | <b>Conclusies</b>  | <b>39</b> |
|          | <b>Dankwoord</b>   | <b>41</b> |
|          | <b>Literatuur</b>  | <b>43</b> |





# 1 INLEIDING: KLIMAATVERANDERING ALS SUPER WICKED PROBLEM

Klimaatverandering wordt wel getypeerd als een probleem waarbij het wetenschappelijke bewijs voor het causale verband tussen broeikasgassen en klimatologische gevolgen omstreden is. Verreweg de meeste klimaatonderzoekers zijn het erover eens dat de mens invloed heeft op klimaatverandering, maar de keten die oorzaken en gevolgen met elkaar verbindt, kent vele schakels, en het gedrag van elke schakel is tot op zekere hoogte onzeker. Ook de waarden waarmee de aanvaardbaarheid van het risico en de maatregelen om klimaatverandering te voorkomen of te beperken worden beoordeeld, zijn omstreden (Renn 2008: 149-156). Het gaat met andere woorden om een ongestructureerd probleem waarbij de beschikbare kennis onzeker is en de in het geding zijnde beoordelingsmaatstaven aanvechtbaar zijn (Hoppe 2011: 73-74). De combinatie van deze empirische en normatieve ambiguïteit nu is kenmerkend voor dit type weerbarstige problemen of risico's; Rittel en Webber (1973: 167) muntten hiervoor het concept *wicked problem*.

Klimaatverandering blijft echter niet beperkt tot deze tweedimensionale dissensus; het is niet een 'gewoon' wicked problem. Het kent bovendien een ruimtelijke en een temporele dimensie, die het tot een *super wicked problem* maken (Levin et al. 2012: 126-130; Lazarus 2009; cf. Head 2008).

In ruimtelijk opzicht gaat het om een probleem met oorzaken en gevolgen, die de schaal van lokale ecologische systemen en bestuurlijke instituties verre overstijgen. Het is een probleem van het *hier*, maar ook van het *daar*. Er zijn tal van interdependenties tussen schaalniveaus (lokaal, nationaal, supranationaal), die zich niets aantrekken van de grenzen tussen bestuurlijke instituties. Doen en laten op lokaal niveau hebben wereldwijd gevolgen, al wil dat niet zeggen dat die gevolgen overal hetzelfde of even rampzalig zijn (Lazarus 2009: 1168-1173). Misschien vallen de gevolgen van klimaatverandering voor de Nederlandse landbouw wel mee door de verlenging van het groeiseizoen. Nederland is daarnaast in een betere positie om zich aan te passen aan de stijging van het zeeniveau dan minder rijke landen met een rivierdelta, zoals Bangladesh, of laaggelegen eilandnaties in de Stille Oceaan.

Het is bijna een cliché om te stellen dat er een mismatch is tussen de ruimtelijke dimensie van het probleem en de bestuurlijke instituties die op verschillende niveaus daarbij betrokken zijn. Belangen en uitgangsposities van landen verschillen immers sterk, wat maakt dat ze er om allerlei redenen belang bij kunnen hebben om het probleem op of juist af te schalen. Deze *politics of scale* (Gupta 2014a; 2014b) speelt een belangrijke rol bij de decentralisatie of de centralisatie van

bestuurlijke verantwoordelijkheden (bijv. een nieuwe bestuurlijke autoriteit op supranationaal niveau, of betere afstemming tussen de verschillende bestuurlijke niveaus).

Ook in temporeel opzicht gaat het bij klimaatverandering om een bijzonder probleem. De oorzaken liggen in het heden (en deels ook in het verleden), maar de gevolgen manifesteren zich met grote vertraging. Het is dus niet alleen een probleem van het *nu*, maar ook van het *later*. De temporele reikwijdte van het probleem strekt zich uit van alledaagse kortetermijnbeslissingen tot de belangen van toekomstige generaties.

Giddens stelt dat klimaatverandering een uniek type probleem is “*because it is mainly about the future*”. Het beleid heeft als gevolg daarvan te maken met een paradox:

“It states that, since the dangers posed by global warming aren’t tangible, immediate or visible in the course of day-to-day life, many will sit on their hands and do nothing of a concrete nature about them. Yet waiting until such dangers become visible and acute – in the shape of catastrophes that are irrefutably the result of climate change – before being stirred to serious action will be too late. For we know of no way of getting the greenhouse gases out again once they are there and most will be in the atmosphere for centuries.” (Giddens 2011: 2).

Onderwaardering van de toekomst (*temporal discounting*) speelt een belangrijke rol bij deze paradox:

“People find it hard to give the same level of reality to the future as they do to the present. Thus a small reward offered now will normally be taken in preference to a much larger one offered at some remove.” (Giddens 2011: 3).

‘Gewone’ wicked problems met hun empirische en normatieve ambiguïteit stellen al hoge eisen aan het vermogen van politiek-bestuurlijke instituties om dergelijke problemen te doorgronden en aan te pakken, maar de ruimtelijke en de temporele schaal van super wicked problems vereisen van politiek en bestuur bovendien een buitengewone sensitiviteit voor deze schaalkwesties (Termeer et al. 2013; Termeer en Dewulf, 2014: 47-51).

## 1.1 OPZET

In deze bijdrage staan de temporele schaal van klimaatverandering en de implicaties voor het beleid ten aanzien van dit probleem centraal. Welke barrières zijn er om een relatief onzichtbaar en langzaam probleem als klimaatverandering – dat op de korte termijn om beslissingen en interventies vraagt die pas op de lange termijn vruchten zullen afwerpen – effectief aan te pakken? In hoofdstuk 2 staat een aantal eigenschappen en beperkingen van de menselijke cognitie centraal. In hoofdstuk 3

bespreken we sociale barrières, in het bijzonder de ingrijpende verandering in de beleving van tijd en ruimte (de compressie van tijd en ruimte), die zich aan het einde van de twintigste eeuw in de westerse wereld heeft voltrokken.

Vervolgens gaat de aandacht uit naar politiek-bestuurlijke instituties en hun sensitiviteit voor de factor tijd, ook al is er weinig belangstelling voor de tijdsdimensie in het denken over bestuur en politiek (met uitzondering van Pollitt 2008). Hoofdstuk 4 gaat in op een aantal voorbeelden van ‘tijdsinconsistentie’ in de wereld van politiek en bestuur, waaronder de praktijk van disconteren. Hoofdstuk 5 bespreekt diverse strategieën die (zelf)binding en langetermijngerichtheid kunnen versterken. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen strategieën die de lange termijn inbedden in de (financiële) informatievoorziening (*intelligence* en *finance*) en strategieën die het langetermijnperspectief versterken door te sleutelen aan de institutionele verhoudingen tussen politiek, bestuur, ambtelijk apparaat en andere belangen en publieken (*governance*).

Een speciale vorm van bescherming van langetermijnbelangen – bijvoorbeeld van toekomstige generaties – biedt het recht. Hoofdstuk 6 gaat met name in op vormen van binding aan materiële klimaatwetgeving, het constitutionele recht, het internationale mensenrechtenrecht en het aansprakelijkheidsrecht.

Hoewel een aantal van de besproken strategieën een zekere depolitisering van klimaatbeleid behelzen, laat hoofdstuk 7 zien dat ze passen bij een ‘meerstemmige’ opvatting van democratie. Daarin is ruimte voor onpartijdigheid en het overstijgen van politieke tegenstellingen, maar ook voor meervoudige representatie en vormen van tegenmacht. Hoofdstuk 8 sluit af met de hoofdconclusie van deze bijdrage: langetermijnklimaatbeleid kan niet zonder politieke tegenstellingen en partijdigheid, maar heeft ook behoefte aan bindende vormen van depolitisering en onpartijdigheid.



## 2 DE MENSELIJKE COGNITIE EN LANGETERMIJNGERICHTHEID

Een belangrijke barrière voor een effectief langetermijnklimaatbeleid is de menselijke cognitie. Die kent immers – zo leert ons de cognitieve psychologie – specifieke eigenschappen en beperkingen die relevant zijn voor ons begrip van klimaatverandering, en die ook duidelijk maken waarom het zo moeilijk is er iets aan te doen (Lazarus 2009: 1173-1179; Van Gunsteren 2011: 26-28; Kahneman 2012). Het menselijk brein hanteert namelijk een aantal vuistregels ('heuristieken'), die zich in de loop van de evolutie hebben verankerd omdat ze heel bruikbaar bleken in het dagelijks leven. Maar die heuristieken kunnen ons ook op een dwaalspoor zetten. Zo is de menselijke soort een beetje bijziend: baten op de korte termijn wegen zwaarder dan baten op de lange termijn (temporal discounting). Kleine beslissingen in ons persoonlijke leven getuigen daarvan, maar die neiging om de toekomst onder te waarden, is nog veel sterker als de gevolgen van ons doen en laten zich uitstrekken tot ver na ons eigen leven. Wanneer oorzaak en gevolg in de tijd ver van elkaar verwijderd zijn – zoals in het geval van klimaatverandering – komen er bovendien zoveel onzekerheden over technologische en maatschappelijke ontwikkelingen om de hoek kijken, dat zelfs zonder kortzichtig egoïsme het een verstandige strategie kan lijken om maatregelen uit te stellen en onszelf *nu* nog geen grote beperkingen op te leggen.

Voor klimaatverandering is ook de zogenoemde beschikbaarheidsheuristiek relevant. Cognitieve psychologen duiden daarmee op onze neiging om de waarschijnlijkheid van een gebeurtenis te baseren op ons vermogen ons die gebeurtenis voor te stellen, dat wil zeggen de beschikbaarheid van die gebeurtenis in onze verbeelding of herinnering. Als we ons een verschijnsel gemakkelijk kunnen voorstellen of herinneren, zijn we geneigd om de waarschijnlijkheid van die gebeurtenis groter voor te stellen dan die in feite is. Deze beschikbaarheidsheuristiek kan ten grondslag liggen aan overreactie bij incidenten wanneer deze – hoewel gemakkelijk voorstelbaar – erg onwaarschijnlijk zijn. Bij klimaatverandering gaat het echter om een probleem dat we ons juist *niet* gemakkelijk kunnen voorstellen. Hier is eigenlijk sprake van een *niet*-beschikbaarheidsheuristiek: we hebben immers geen ervaring met het probleem. Daardoor dreigt geen overreactie, bijvoorbeeld in de vorm van een incident-regelreflex (WRR 2011), maar juist onderschatting of onderregulering van het probleem.

We kunnen ons de problematiek dus slecht voorstellen, omdat de gevolgen in de tijd gezien ver verwijderd zijn.

Ook in ruimtelijk opzicht zijn ze niet voor iedereen in dezelfde mate zichtbaar en dichtbij. De (westerse) landen die het meest hebben bijgedragen aan het veroorzaken van het probleem – en die ook het beste in staat zijn om zich tegen de gevolgen te beschermen met adaptatiemaatregelen – worden er in het algemeen op de korte termijn niet het zwaarst door getroffen (of kunnen er zelfs van profiteren).

Het zijn niet alleen de grote afstanden in tijd en ruimte, die maken dat wij zoveel moeite hebben om klimaatverandering als probleem te erkennen en ons doen en laten hieraan aan te passen. Ook de zogenoemde representativiteitsheuristiek is van belang. Wij kunnen ons oorzaak en gevolg immers gemakkelijker voorstellen wanneer oorzaak en gevolg logisch of intuïtief met elkaar in verbinding staan. Zo kunnen we ons bij het aansteken van een lucifer gemakkelijk voorstellen dat dat tot brand kan leiden. Zo ook kunnen we ons gemakkelijk voorstellen dat het doorsteken van een dijk tot een overstroming kan leiden. De lengte en complexiteit van de oorzaak- en gevolgketens die bij klimaatverandering een rol spelen, is voor de menselijke cognitie echter moeilijk te bevatten.

Die causale ketens zijn lang en complex, en bepaald niet logisch of intuïtief. De relatie tussen ons dagelijkse consumptiegedrag in de supermarkt en klimaatverandering *an sich* – laat staan de schadelijke gevolgen van klimaatverandering – die relatie is op het eerste gezicht helemaal niet zo duidelijk. Daarom accepteren we veel van ons gedrag als normaal, terwijl we dat misschien niet of veel minder zouden doen als de gevolgen verderop in de keten er gemakkelijker mee in verband gebracht konden worden. Voor de doorsnee consument zijn bijvoorbeeld de grote ecologische gevolgen van zijn consumptie van vlees en zuivel moeilijk voor te stellen. Toch draagt de agrarische sector in Nederland voor bijna 10 procent bij aan de totale uitstoot van broeikasgassen (RIVM 2014; WRR 2014a).

Klimaatverandering is de moeilijk te begrijpen resultante van allerlei fysieke en chemische processen in de atmosfeer van stoffen met zowel een voorraad- als een stroomkarakter. Door de complexe interactie van al die vernieuwbare en niet-vernieuwbare stoffen is er niet een simpele lineaire relatie tussen de reductie van broeikasgassen en het gewenste effect op klimaatverandering. Het klimaatsysteem beïnvloedt zichzelf ook via remmende én versterkende feedbackprocessen. Klimaatverandering is dus niet direct te stoppen door emissies te beperken, zoals een ketel kokend water stopt met koken door de gasknop dicht te draaien. In de tijd gezien is er een grote afstand tussen reducties van broeikasgassen en het gewenste effect. Als wij onszelf nu voldoende beperkingen opleggen, zullen anderen pas lang na ons er de vruchten van plukken.

### 3 SOCIALE CONTEXT: TIJD-RUIMTECOMPRESSIE EN LANGETERMIJNGERICHTHEID

Hoe groter de afstand in de tijd, hoe geringer dus de waarde is die we toekennen aan toekomstige baten. Dat is een van de ‘ingebakken’ eigenschappen van de menselijke cognitie die de aanpak van een langzaam probleem als klimaatverandering bemoeilijkt. Naast onze evolutionaire ‘voorprogrammering’ speelt hierbij ook de sociale context een belangrijke rol. Dikwijls versterken allerlei sociale praktijken en sociale dilemma’s (ik of anderen) onze neiging in te zetten op individuele winst op de korte termijn, en niet op collectieve winst op de lange termijn (Van Lange et al. 2014). Zo zijn er het zwartrijdersdilemma (‘Waarom zou ik een bijdrage leveren als anderen dat al doen?’) en het gevangenendilemma (‘Waarom zou ik een bijdrage leveren als ik niet zeker weet of anderen dat ook zullen doen?’). Deze en andere dilemma’s, paradoxen en valkuilen spelen niet alleen een rol bij herkenbare (milieu)problemen, maar ook bij problematiek die tamelijk onzichtbaar en in *slow motion* op ons afkomt.

Dat neemt niet weg dat er wel verschillen zijn tussen mensen en nationale culturen in de mate van langetermijngerichtheid. Het cross-culturele onderzoek van Hofstede, Hofstede en Minkow (2011) laat bijvoorbeeld zien dat Oost-Aziatische landen op de ‘langetermijngerichtheidsindex’ hoger scoren dan landen in continentaal Europa, en die landen op hun beurt hoger dan Groot-Brittannië en andere Angelsaksische landen. Landen in Afrika, het Midden-Oosten en Midden- en Zuid-Amerika scoren ook (erg) laag.

De relatief korte tijdshorizon in de westerse wereld verwijst naar de opkomst van nieuwe manieren waarop aldaar tijd en ruimte worden ervaren. Tijd en ruimte zijn weliswaar fundamentele categorieën van het menselijk bestaan, maar de wijze waarop we ze ervaren, is niet onveranderlijk. Zo lijkt het erop dat zich aan het einde van de twintigste eeuw – althans in de westerse wereld – een ingrijpende transformatie heeft voorgedaan in de beleving van tijd en ruimte. Die transformatie is door maatschappijtheoretici in allerlei toonaarden beschreven. Harvey (1990) spreekt over ‘tijd-ruimtecompressie’ (Harvey 1990: 240), Castells (1996: 429-468) over ‘tijdloze tijd’ (*timeless time*) en Bauman (2000: 91-129; 2007: 32-35) over ‘pointillistische tijd’ in een ‘instant-tijdperk’ (*era of instantaneity*).

Al deze auteurs doelen op een algehele versnelling van het menselijke leven – denk aan de revolutie in transporttechnologie en ICT – die maakt dat de beleving van afstand ingrijpend verandert: in ruimtelijk opzicht wordt onze wereld steeds kleiner (*global village*). Maar die algehele versnelling doet ook iets met onze beleving van tijd: “*time horizons shorten to the point where the present is all there is.*” (Harvey 1990: 240). Onze tijdshorizon krimpt ook, met alle gevolgen van dien

voor ons denken en handelen op de langere termijn (én met gevolgen voor de oriëntatie op het verleden, cf. Pollitt 2008). In een ‘snelheidssamenleving’ (Achterhuis 2003) is een langzaam probleem als klimaatverandering al gauw een *back-of-the-mind*-issue.

Leven in een ‘belevenismaatschappij’ (Visser 2012) en een ‘permanent nu’ doet iets met ons psychisch welbevinden (De Wachter 2012). De individuele gevolgen laten we hier echter buiten beschouwing. De veranderde tijdsbeleving raakt echter ook aan collectieve instituties waarin perspectieven op tijd – een bepaalde waardering van *duurzaamheid* zou men ook kunnen zeggen – als het ware zijn belichaamd of gestold.

Denk aan de compressie van tijd in het financieel-economische systeem. De snelheid van transacties is er bepalend voor winst of verlies. Illustratief zijn de doorgeplaatste focus op kwartaalcijfers en aandeelhouderswaarde, de korte termijnbonuscultuur en speculatieve ‘flitshandel’, waarbij elke seconde telt (Rappaport 2011; Lewis 2014; Haldane 2015). Of denk aan de tijdshorizon in de ‘nieuwsfabriek’ (Wijnberg 2013). Grote, maar trage ontwikkelingen zijn geen ‘nieuws’ en worden dikwijls niet gezien door de journalistiek. Om die reden heeft de Britse krant *The Guardian* besloten om aan de belangrijkste trage ontwikkeling van deze tijd, klimaatverandering, veel meer aandacht te besteden. ‘Omdat nieuws niet alleen is wat vandaag gebeurt, maar wat elke dag gebeurt’ heeft de digitale krant *De Correspondent* in Nederland besloten om het voorbeeld van *The Guardian* te volgen (Wijnberg 2013; cf. Smith 2014).

In deze bijdrage ligt het accent echter op de *politics of when* (Jacobs 2011). De tijdsoriëntatie van gewone burgers zien we terug in het gedrag van politici en bestuurders. Waarom zouden zij zich druk maken om ver in de toekomst gelegen zaken als hun kiezers dat ook niet doen? We focussen op de institutionele context van hun gedrag: de beperkingen van ons politiek-bestuurlijke systeem om langetermijnproblemen te adresseren en de (on)mogelijkheden om de langetermijngerichtheid van dat systeem te bevorderen.



## 4 HET TIJDSINCONSISTENTIEPROBLEEM IN POLITIEK EN BESTUUR

We staan allereerst kort stil bij de verschillende soorten langetermijnbesluitvorming. Wanneer de baten nu nog niet zichtbaar zijn en pas in de verre toekomst geogst zullen worden, terwijl de kosten in het heden of in de nabije toekomst gemaakt moeten worden, is er sprake van besluiten met een relatief lange doorlooptijd (tussen de beslissing en de daarmee beoogde effecten). Het is ook denkbaar dat de doorlooptijd van een afzonderlijke beslissing kort is, maar dat het nodig is om gedurende een langere periode een reeks van zulke beslissingen vol te houden. Het komt dan aan op continuïteit van beleid. Veelvuldige bestuurswisselingen kunnen een bedreiging vormen voor de continuïteit van beleid (ROB, 2013).

Naast deze twee ‘zuivere’ typen van langetermijnbesluitvorming (expliciet gebaseerd op een langetermijnperspectief) zijn er ook ‘zuivere’ korte termijnbesluiten die nadrukkelijk niet op de (verre) toekomst zijn gericht, maar niettemin op langere termijn grote, zelfs onomkeerbare (*lock-in*) effecten kunnen hebben. Het uitstellen of niet nemen van een beslissing kan na verloop van tijd ook grote gevolgen hebben. Er is een verband tussen kortere politieke cycli en de risico’s op uitstel of afstel van voorgenomen beleid. Wetgevings- en beleidstrajecten duren vaak langer dan de zittingsduur van een kabinet, waardoor na een politieke crisis en een daaropvolgende bestuurswisseling uitstel en afstel van beleid op de loer liggen. Dat kan voor politici een verleidelijke optie zijn, zelfs wanneer tijdig is gewaarschuwd dat hoge kosten in de toekomst kunnen worden voorkomen. Er zijn legio voorbeelden van ‘late lessen’ van ‘tijdige waarschuwingen’ (EEA, 2001).

**Figuur 4.1 Typologie van besluiten met een langetermijneffect**

|                        | 1a Langetermijnbesluiten         | 1b Langetermijnbesluiten  | 2 Uitvoering van kortetermijnbesluiten | 3 Uitgestelde besluiten | 4 Geen acties  |
|------------------------|----------------------------------|---------------------------|--|-------------------------|----------------|
| Doel                   | Later                            | Later                     | Nu                                     | Later                   | Geen           |
| Actie/kosten           | Nu                               | Reeks acties, nu beginnen | Nu                                     | Later                   | Geen           |
| Belangrijkste effecten | Later, na een lange doorlooptijd | Nu of/en later            | Nu of/en later                         | Later                   | Nu of/en later |

Bron: In 't Veld 2010: 112-114.

Volgens de institutionele economische theorie zijn politici ‘tijdsinconsistent’ (Hazeu 2000: 104-105). Zoals gewone burgers de neiging hebben om zich te bezondigen aan struisvogelgedrag als het gaat om hun toekomstige belangen, bijvoorbeeld door niet te stoppen met roken terwijl de kans op schadelijke gevolgen

later substantieel is, zo is het ook voor politici moeilijk om beslissingen te nemen vanuit een langetermijnperspectief. Door de dreiging van een electorale afstraffing staan ze aan de verleiding bloot om te opteren voor de korte termijn. Ze willen *nu* 'leuke dingen voor de mensen doen' door uitgaven te vergroten of belastingen te verlagen, en wentelen dat af op het financieringstekort. Dat moet wel ooit worden afgelost, maar dat is van later zorg. De tijdshorizon van politici reikt immers – zo wordt enigszins karikaturaal verondersteld – niet veel verder dan de eerstvolgende verkiezingen (waarbij ze door hun kiezers niet afgestraft willen worden voor het nu opleggen van kosten in ruil voor ver in de toekomst gelegen baten).

Dat geldt *a fortiori* in een gemediatiseerde context, waarin politici – om kans te maken bij verkiezingen – media-aandacht moeten genereren en zich daarbij moeten voegen naar de logica van een competitief mediasysteem met veel vluchtige aandacht voor incidenten. De verstremgeling van media en politiek begrenst de tijdshorizon van politici. Gewone burgers zijn in deze constellatie vooral terugblikkende toeschouwers, die bij verkiezingen hun momentane afkeer van (een deel van) de voormalige machthebbers uitspreken, maar hun stemgedrag kan nauwelijks opgevat worden als een mandaat voor een langere periode (In 't Veld 2010: 52-64; cf. Castells 2009).

Illustratief voor een beperkte tijdshorizon is de wijze waarop economische ontwikkelingen en economisch beleid worden gemeten en geëvalueerd. In de intelligence, waarmee het verdienvermogen van de Nederlandse economie in beeld wordt gebracht, domineren parameters die de korte termijn boven de lange termijn plaatsen (WRRb 2013: 347-357). Zo is het bruto binnenlands product (bbp) een allesoverheersende maatstaf in het publieke en politieke debat, maar het is wel een maatstaf met de nodige beperkingen. Economische activiteiten met op de lange termijn ernstige externe effecten (bijvoorbeeld voor de kwaliteit van de leefomgeving of het klimaat) worden ook meegeteld, terwijl die negatieve gevolgen zelf niet worden beprijsd en meegeteld.

Typerend is ook dat in de Nederlandse overheidsfinanciën een kasstelsel wordt gehanteerd (althans op rijksniveau). In een dergelijk stelsel staan de inkomsten en uitgaven in een bepaald jaar centraal. Alle aandacht gaat uit naar het sluitend krijgen van de begroting: alleen wat er in dat jaar aan geld binnenkomt en uitgaat, wordt verantwoord. Het kasstelsel kent dus alleen een heden en zet daarmee een rem op investeringen voor de lange termijn. Die worden onder invloed van dit stelsel al gauw uitgesteld of over een langere termijn uitgesmeerd ten gunste van uitgaven voor urgente zaken op de korte termijn. In dit opzicht houdt Nederland zich niet aan de International Public Sector Accounting Standards (als een van de weinige Europese landen).

Ook de economische modellen van het Centraal Planbureau (CPB) prioriteren de korte termijn. Van ‘spoorboekjes’ met beleidsalternatieven op de lange termijn hebben zij zich gaandeweg versmald tot een raming van de gevolgen van het beleid van het zittende kabinet voor de economische groei (in nauwe samenhang met de jaarlijkse begrotingscyclus) (WRR 2013b: 356-357).

Bij publieke investeringen wordt het heden ook hoger gewaardeerd dan de toekomst. Dat heeft te maken met de techniek van disconteren in maatschappelijke kosten-batenanalyses die worden gebruikt bij het maken van beleidskeuzes (*discounted cash flow*). Disconteren betekent dat een bepaalde som geld in het heden hoger gewaardeerd wordt dan hetzelfde bedrag in de toekomst (of omgekeerd: een som geld in de toekomst wordt lager gewaardeerd dan hetzelfde bedrag in het heden). Het verschil in waardering van de korte en de lange termijn wordt uitgedrukt in de zogenoemde discontovoet. Die discontovoet maakt het dus mogelijk om bedragen nu en in de toekomst met elkaar te vergelijken. Dit speelt een belangrijke rol bij langetermijninvesteringen in het kader van klimaatbeleid. De kosten van dat beleid moeten immers in het heden worden gemaakt, terwijl de baten (de vermeden schade) pas in de verre toekomst door toekomstige generaties zullen worden ervaren.

Hierdoor trekken investeringsprojecten met een lange tijdshorizon (bijvoorbeeld meer dan vijftig jaar) meestal aan het kortste eind, vergeleken met investeringen met een kortere horizon (VROM-raad 2006). Langetermijneffecten van (klimaat)maatregelen zijn sowieso al moeilijk te meten en in geld uit te drukken, maar als dat al gebeurt, zorgt het disconteren ervoor dat langetermijneffecten minder gewicht in de schaal leggen.

Bij disconteren worden verwachte kosten en baten van investeringen terugerekend naar het moment waarop een project van start gaat. Stel dat de geraamde kosten van een investering op dit moment 1 miljoen euro zijn en de geraamde toekomstige baten 2 miljoen euro bedragen. Dat lijkt op het eerste gezicht een bijzonder rendabele investering voor wie geen rekening houdt met de factor tijd. Elke uitgegeven euro levert 2 euro op. Dat beeld verandert echter ingrijpend zodra we een bepaalde voorkeur voor het heden verdisconteren. Als we om de bedragen nu en in de toekomst met elkaar te kunnen vergelijken een discontovoet van 5 procent hanteren, voor bijvoorbeeld een periode van vijftig jaar, betekent dit dat de toekomstige baten – terugerekend naar het heden – veel en veel lager uitvallen. Hoe langer de gehanteerde tijdshorizon, hoe zwaarder de actuele kosten wegen ten opzichte van de actuele (contante) waarde van toekomstige baten. Aldus oriënteert de discontovoet een ‘rationele belegger’ op de kortere termijn (Litaer 2012: 140-144).

De discontovoet functioneert eigenlijk als rendementseis die de overheid stelt aan publieke investeringen. De discontovoet bedraagt momenteel 5,5 procent. Hij bestaat uit een risicovrije discontovoet (2,5%) en een risico-opslag (3%). Het risicovrije deel houdt in dat het rendement van de investeringen in elk geval hoger moet zijn dan het rendement van een belegging op de kapitaalmarkt; de risico-opslag is een soort verzekering tegen tegenvallende macro-economische ontwikkelingen. Onder klimaateconomen wordt heftig gediscussieerd over – de hoogte van – de discontovoet (Stern 2007; Nordhaus 2008). Een hoge discontovoet leidt ertoe dat we bijvoorbeeld geen haast maken met investeringen gericht op CO<sub>2</sub>-reductie, want de kosten daarvan zijn op korte termijn veel hoger dan de verdisconteerde opbrengsten op lange termijn. Bij een lagere discontovoet hebben toekomstige baten weliswaar een hogere contante waarde en tellen ze zwaarder mee in een kosten-batenanalyse. Maar alleen bij een discontovoet van 0 procent zijn bedragen nu en in de toekomst aan elkaar gelijk. Elke positieve discontovoet leidt ertoe dat baten die verder in de toekomst liggen, minder gewicht in de schaal leggen. De hoogte van de discontovoet drukt dus een subjectieve tijdsvoorkeur uit met grote – normatief relevante – gevolgen voor investeringsbeslissingen.

Tot zover een aantal indicaties van ‘tijdsinconsistentie’ in politiek en bestuur. De vraag is nu langs welke wegen de langetermijnnoriëntatie van ons politiek-bestuurlijke systeem bevorderd kan worden. Hoe kunnen het langetermijnperspectief en de continuïteit van beleid worden gestimuleerd?

## 5 STRATEGIEËN VOOR (ZELF)BINDING EN LANGETERMIJNGERICHTHEID VAN POLITIEK EN BESTUUR

Welke strategieën zijn er zoal om binnen het reguliere politieke proces aan (zelf)binding en langetermijngerichtheid inhoud te geven? Paragraaf 5.1 gaat in op strategieën die de lange termijn inbedden in de (financiële) informatievoorziening van beleid (intelligence en finance). Paragraaf 5.2 bespreekt strategieën die het langetermijnperspectief versterken door te sleutelen aan de institutionele verhoudingen tussen politiek, bestuur, ambtelijk apparaat en andere belangen en publieken (governance).

### 5.1 INTELLIGENCE EN FINANCE VAN DE LANGE TERMIJN

#### VERANKER DE LANGE TERMIJN IN DE INTELLIGENCE VAN BELEID

Om de oriëntatie op de lange termijn te verankeren is een daarbij passende informatievoorziening (intelligence) nodig. Dat betekent dat niet alleen naar kortetermijnindicatoren moet worden gekeken, zoals groei van het bbp (of het overheids-tekort); ook andere doelen zijn van belang. Er zijn alternatieve meetinstrumenten in ontwikkeling – zowel nationaal als internationaal – die het mogelijk maken om (groei van) het bbp af te wegen tegen andere indicatoren, waaronder sociale en ecologische. De ‘Monitor Duurzaam Nederland’ is een voorbeeld van een zogenoemde dashboardbenadering. De Monitor bevat een brede verzameling van indicatoren die een omvattend beeld geven van de staat van duurzaamheid in Nederland. Op soortgelijke wijze wordt ook wel geprobeerd om kapitalen van een land in kaart te brengen, en langs die weg ook zaken die meer op langere termijn van belang zijn. Deze kapitalenbenadering gaat uit van een breed welvaartsbegrip. Economisch, natuurlijk en sociaal kapitaal zijn immers allemaal noodzakelijk om de kwaliteit van leven van huidige én toekomstige generaties te garanderen (WRR 2013b: 350-354).

De langetermijnnoriëntatie in de intelligence kan ook gestalte krijgen door de rol van het Centraal Planbureau – in synergie met de andere planbureaus – weer meer te richten op brede welvaart en bijdragen aan het debat over de effecten van alternatieve beleidskeuzes op de lange termijn (WRR 2013b: 356-357).

#### MAAK DE LANGE TERMIJN ZICHTBAAR IN DE OVERHEIDSFINANCIËN

De rijksoverheid maakt – in tegenstelling tot het bedrijfsleven en decentrale overheden – nog steeds gebruik van het kasstelsel. Dat stelsel is niet bevorderlijk voor het doen van langetermijninvesteringen en voor het inzicht in de baten en lasten daarvan. Een baten-lastenstelsel daarentegen maakt het mogelijk om de baten en lasten van een investering uit te smeren over meerdere jaren en zichtbaar te maken

in verschillende begrotingen en jaarrekeningen. Daardoor is de verleiding om die investeringen uit te stellen ten gunste van zaken die op de korte termijn urgent, maar op de lange termijn misschien minder belangrijk zijn, minder groot. In tegenstelling tot het kasstelsel kent het baten-lastenstelsel niet alleen een heden, maar ook een verleden en een toekomst (WRRb 2013: 355-356).

#### **VOER EEN APARTE DISCONTOVOET IN VOOR LANGE TERMIJN(KLIMAAT)INVESTERINGEN**

Het hanteren van de standaarddiscontovoet in modelberekeningen voor lange-termijn(klimaat)investeringen is dubieus uit het oogpunt van onze morele verantwoordelijkheid voor toekomstige generaties. Weliswaar wordt op dit moment bij investeringen, gericht op onomkeerbare, negatieve externe effecten, gerekend met een risico-opslag van 1,5 procent (in plaats van 3%), maar elke positieve discontovoet remt dit type langetermijninvesteringen af. Voor (klimaat)investeringen zou een aparte discontovoet kunnen worden gehanteerd, minder hoog of zelfs negatief (cf. Litaer 2012: 140-144).

#### **MAAK GEBRUIK VAN FONDSVORMING BUITEN DE BEGROTINGSCYCLUS OM**

Continuïteit van beleid wordt bedreigd door de volatiliteit van de jaarlijkse begrotingscyclus. Door fondsvorming is het mogelijk om overheidsinkomsten te oormerken en uitsluitend in te zetten voor een bepaald langetermijndoel. Daarmee kan worden voorkomen dat die inkomsten wegvloeien naar de algemene middelen en is de bekostiging van activiteiten voor dat doel verzekerd. Het gaat met andere woorden om een bevoorrechte categorie van uitgaven. Fondsvorming beschermt tegen kortzichtige politici die 'een greep in de kas' willen doen. Een fonds biedt ook de mogelijkheid om derden te betrekken bij het beheer van het fonds (bijv. vertegenwoordigers van 'zwakke' belangen).

In de literatuur over openbare financiën worden verschillende bezwaren genoemd tegen fondsvorming. Een belangrijk bezwaar is dat fondsvorming afbreuk doet aan de budgettaire spelregel van de scheiding tussen inkomsten en uitgaven, alsmede aan de integrale en optimale afweging van alle overheidsuitgaven tegen elkaar. Zeker wanneer er sprake is van veel fondsen, gaat fondsvorming ook ten koste van het overzicht over de overheidsfinanciën. Een 'potjescultuur' kan ook aanleiding geven tot ongewenste bestedingsdrang, wanneer er veel inkomsten zijn en er vervolgens krampachtig wordt gezocht naar bestedingen die in vergelijking met alternatieve uitgaven misschien onvoldoende rendement opleveren.

Langjarige verplichtingen ten laste van een fonds kunnen ook rigiditeit en inflexibiliteit meebrengen. Maar een zekere robuustheid is nu juist het motief bij versterking van de langetermijngerichtheid van beleid. Het lijkt erop dat begrotingsfondsen – althans bij het Rijk – sterk aan belang inboeten. Ze zijn ook niet geheel

immuun voor de barre politieke werkelijkheid, zo leert de geschiedenis. Ze ontspringen in tijden van bezuinigingen niet altijd de dans, ze worden soms ook ‘leeggehaald’ of ‘vervuild’ met oneigenlijke uitgaven (Van der Bij 2011).

Van 1993 tot 2011 kende Nederland het Fonds Economische Structuurversterking (FES). Dit werd gevoed met aardgasbaten en met de middelen uit het fonds werden investeringen in de infrastructuur gefinancierd. In 2013 is het Deltafonds ingesteld, met als doel de bekostiging van maatregelen, voorzieningen en onderzoeken op het gebied van waterveiligheid en zoetwatervoorziening. Andere voorbeelden zijn het Waddenfonds (opgericht om economie en ecologie van het Waddengebied te stimuleren) en het Toekomstfonds (naar aanleiding van het WRR-advies ‘Naar een lerende economie’).

### **BESCHOUW FONDSVORMING ALS SIGNAAL**

Met publieke fondsen zendt de overheid een sterk signaal uit over de focus van beleid en haar commitment daaraan. Zonder sterke signalen van de overheid zullen – bijvoorbeeld – bedrijven met grote belangen in de fossiele energie-infrastructuur terughoudend zijn om te investeren in schonere infrastructuur. Dat heeft bovenal te maken met het voordeel van verzonken kosten (*sunk costs*) voor deze *regime players*: zij hebben in het (verre) verleden al veel geïnvesteerd in fossiele energie (kolen, gas) en zullen – juist vanwege gedane investeringen – niet staan te springen om over te stappen op andere, schonere technologie (zonnepanelen, wind). Daar komt nog bij dat er tot op heden niet – of in elk geval niet veel – betaald hoeft te worden voor de negatieve externe effecten van fossiele brandstoffen (cf. Stern 2010: 11-14 over klimaatverandering als het resultaat van ‘de grootste marktperfectie die de wereld ooit heeft gekend’).

Ook onzekerheid over de ontwikkeling van markten en technologie remt de transitiebereidheid bij de gevestigde partijen af. Des te groter is de noodzaak dat de overheid zoveel mogelijk van die onzekerheden wegneemt, want private investeerders kunnen geen langetermijnbeslissingen nemen op basis van wisselend, ‘start-stop’-overheidsbeleid (Mazzucato 2014: 124-126). De overgang naar een andere energie-infrastructuur zal het niet kunnen stellen zonder een overheid die een duidelijke langetermijnvisie formuleert en de daarvan afgeleide doelstellingen (duidelijke focus). Een overheid ook die geen misverstand laat bestaan over de daarvoor beschikbare middelen en vasthoudt aan het ingezette beleid (duidelijk commitment).

Publieke investeringsfondsen – denk in dit verband ook aan multilaterale ontwikkelingsbanken als de Wereldbank en de Europese Investeringsbank – beschikken over geduldig kapitaal en kunnen minder risico-avers zijn dan commerciële banken, en meer op de langere termijn gericht zijn dan verstrekkers van ‘durfkapitaal’. Zij kunnen projecten ondersteunen die risicovoller zijn, soms mis-

lukken, maar soms ook meer tijd nodig hebben om te rijpen: “*In the innovation game, it is crucial that finance be ‘patient’, and be able to accept the fact that innovation is highly uncertain and takes a long time.*” (Mazzucato 2014: 138).

### MAAK GEBRUIK VAN LANGDURIGE (PRIJS)GARANTIES

Met langdurige (prijs)garanties kan de overheid ook laten zien dat ze de continuïteit van haar beleid serieus neemt. Daarvan is in de Duitse Energiewende met veel succes gebruikgemaakt. In 2000 is – wettelijk – geregeld (*Erneuerbare Energien Gesetz*) dat aanbieders van hernieuwbare stroom voorrang hebben op het energienet en netbeheerders de groene stroom moeten inkopen voor een hogere prijs dan de marktprijs van grijze stroom. Het *feed-in*-tarief (of terugleververgoeding) vergoedt ruimschoots de hogere kosten van het opwekken van duurzame energie, maar waarschijnlijk heeft vooral de prijsgarantie van twintig jaar gezorgd voor een aanmerkelijke versnelling van de ingebruikname van duurzame energie.

Producenten van die energie zijn er immers van verzekerd dat hun stroom wordt afgenomen én dat hun inkomsten langdurig verzekerd zijn, en geen gevaar lopen bij een regeringsswisseling. Naast de wettelijke verankering van de langdurige prijsgarantie is de regeling ook minder politiek gevoelig, doordat de financiering plaatsvindt door een opslag, die alle afnemers van stroom betalen aan de energiebedrijven (afhankelijk van hun stroomverbruik). De ‘subsidie’ van groene stroom drukt dus niet op de overheidsbegroting.

Nederland kent geen *feed-in*-tarief, maar een subsidieregeling, waarbij het eigen energieverbruik en de eigen duurzame energieproductie met elkaar verrekend worden. Dat geschiedt op basis van de Stimuleringsregeling duurzame energieproductie (SDE). Die wordt uit de staatskas gefinancierd, is niet bij wet verankerd, kan op elk moment worden gewijzigd en biedt dus geen langdurige zekerheid voor investeerders in duurzame energie. Zo is een evaluatie voorzien (in 2017) en heeft de huidige minister van Economische Zaken al gesproken over een mogelijke versoering van de regeling in 2020. Een en ander lijkt illustratief voor het wisselvallige energiebeleid in ons land, waar kabinetten het de laatste tijd niet langer dan twee jaar volhouden. Als gevolg daarvan verschieft het energiebeleid regelmatig van kleur (cf. Köper 2012).

## 5.2 GOVERNANCE VAN DE LANGE TERMIJN

Naast strategieën die aangrijpen op het inbedden van de lange termijn in de intelligence en finance van (klimaat)beleid, zijn er ook strategieën die sleutelen aan de geïnstitutionaliseerde verhoudingen tussen betrokken actoren (governance). Het gaat hier met andere woorden om ‘institutionele capaciteit’, die in staat stelt tot het effectueren van langetermijnbeleid (cf. Jacobs 2011: 58-69). Daarbij is het in theorie mogelijk de lange termijn te prioriteren door *buiten* de kaders van onze



parlementaire democratie te treden. Eigenlijk gaat men er dan van uit dat de democratie als zodanig niet is opgewassen tegen de uitdaging van klimaatverandering. De Apocalyps – waarbij het ecosysteem aarde als ultiem massavernietigingswapen fungeert – kan in die denktrant alleen worden voorkomen door een (goedaardige) vorm van elitair en autoritair bestuur.

De eco-autoritaire stroming in het klimaatdebat is klein, maar lijkt in betekenis toe te nemen. Shearman en Wayne Smith (2007) behoren ertoe. Zij laten zich inspireren door alternatieven als het technocratische bestuur in de stadstaat Singapore, de *modus operandi* van de rooms-katholieke kerk en het autoritaire management van een intensive-care-unit in een ziekenhuis. Aan dit (quasi-platoonse) alternatief van *intensive care government* gaan we hier om hopelijk begrijpelijke redenen voorbij. Hierna volgt een aantal minder controversiële en realistischere opties om het langetermijnperspectief sterker in de governance-structuur van (klimaat)beleid te verankeren.

#### **DEPOLITISEER DOOR BEPAALDE AMBTELIJKE ONDERDELEN TE VRIJWAREN VAN POLITIEKE BEMOEIENIS**

Ongekozen instanties zijn – doordat ze niet afhankelijk zijn van herverkiezing – beter in staat om beslissingen te nemen die op de korte termijn bij kiezers niet populair zijn. Omdat politici geneigd zijn tot monetaire financiering, kennen we bijvoorbeeld de institutie van een onafhankelijke centrale bank. Centrale bankiers worden niet gekozen en zijn dus niet afhankelijk van kiezersvoorkeuren. Evenmin zijn ze afhankelijk van de regering door wie ze worden benoemd, want hun zittingstermijn is lang. Door deze depolitisering van het monetaire beleid zijn centrale banken vrij en in staat om zich te richten op het langetermijnbelang van de prijsstabiliteit.

Op soortgelijke wijze kunnen in het klimaatbeleid ambtelijke onderdelen worden geïsoleerd van kortzichtige politieke druk, die de effectiviteit van klimaatwetgeving dreigt te ondermijnen. Door onderdelen van het ambtelijk apparaat op afstand te plaatsen van de beleidsontwikkeling en politieke besluitvorming kan een zekere mate van onafhankelijkheid van al te bemoeizuchtige politici worden gewaarborgd. Ambtelijke verzelfstandiging kan op verschillende manieren plaatsvinden. Bij *interne* verzelfstandiging blijft de betreffende organisatie deel uitmaken van het departement, en daarmee ook hiërarchisch ondergeschikt aan de politieke leiding van het departement. De organisatie krijgt dan de status van agentschap. De vrijwaring van politieke bemoeienis gaat verder bij *externe* verzelfstandiging. Dan krijgt de verzelfstandigde organisatie de status van *zelfstandig bestuursorgaan* en is er geen sprake meer van directe hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister.

Er zijn allerlei manieren waarop de leiding van verzelfstandigde organisaties kan worden gevrijwaard van politieke druk. Het manipuleren van de benoemings-termijn (langer dan die van politieke ambtsdragers en niet parallel daaraan) is een klassieke manier. Ook de gronden voor ontslag en de vereiste (dis)kwalificaties (politieke affiliatie, expertise) kunnen de politieke invloed in meer of mindere mate beperken. Een voorbeeld is de figuur van de regeringscommissaris voor de delta (de Deltacommissaris).

In de Deltawet, die op 1 januari 2012 in werking is getreden, zijn niet alleen de financiën voor het Deltaprogramma (gericht op waterveiligheid en zoetwatervoorziening op de lange termijn) voor langere tijd vastgelegd in het Deltafonds. Ook de eigenstandige positie van de Deltacommissaris is wettelijk geregeld. Hij doet jaarlijks voorstellen aan regering en Tweede Kamer, maar is voor een langere termijn benoemd dan de politiek betrokken bewindspersonen (namelijk voor een periode van zeven jaar). Daardoor kan hij – naast andere taken – de langetermijnoriëntatie van het programma bewaken en op de politieke agenda houden. Uit een tussentijdse evaluatie komt naar voren dat de figuur van Deltacommissaris als ‘aanjager’ en ‘geweten’ duidelijke meerwaarde heeft, ook al zijn er partijen die last hebben van de reflex ‘nu kunnen we het wel weer alleen’ (Van Buuren en Teisman 2014).

Een sterk gepolitiseerde ambtelijke top (al of niet in de vorm van het zogeheten *spoils system*) lijkt in elk geval niet raadzaam voor wie langetermijngerichte tegenmacht wil versterken. Met andere woorden: naast sprinters is er rond het Binnenhof ook behoefte aan marathonlopers (Bekker 2012). Canada kent (daarom) een soort super secretaris-generaal, die de minister-president adviseert en speciaal belast is met het bewaken van de continuïteit van regeringsbeleid tussen opeenvolgende kabinetten (Clerk of the Privy Council).

#### **VERHOOG DE KOSTEN VAN TERUGKOMEN OP VASTGESTELD (KLIMAAT)BELEID**

De wetgever kan het terugkeren op zijn eigen schreden ook op andere manieren bemoeilijken. Zoals Odysseus was in zijn oren liet doen en zichzelf aan de mast liet binden tijdens de tocht langs de Sirenen, zo kan de wetgever weerstand bieden aan de verleiding om af te stappen van eenmaal vastgesteld beleid en toe te geven aan wetswijzigingen die ‘de waan van de dag’ volgen.

De Raad van State vervult een belangrijke functie met het oog op de kwaliteit en continuïteit van wetgeving, maar komt pas laat in het wetgevingsproces in actie. Het politieke *point of no return* is dan eigenlijk al gepasseerd. Wellicht gaat een grotere disciplinerende werking uit van onafhankelijke toetsingsinstanties, die al in een vroeger stadium tegenspraak kunnen bieden (cf. WRR 2014b: 51-52).

Het vermijden van ontsnappingsclausules in wetgeving – bijvoorbeeld bepalingen die de mogelijkheid bieden om voor het klimaat belangrijke bepalingen gedeeltematig uit te hollen of in het geheel niet toe te passen – is een vorm van precommitment. Een andere mogelijkheid is om in de wetgeving de vereiste op te nemen dat toekomstige amendementen alleen mogelijk zijn als er een gekwalificeerde meerderheid voor is (in plaats van een gewone meerderheid). Dit staat echter op gespannen voet met het beginsel van parlementaire soevereiniteit. Het is ook denkbaar om wijzigingen die een afzwakking van wettelijke vereisten inhouden, te binden aan een bepaalde termijn (bijv. niet langer dan een gespecificeerd aantal jaren). Terugkomen op eerder vastgesteld beleid kan ook worden bemoeilijkt door expliciet duidelijk te maken dat nationale wetgeving bedoeld is om te voldoen aan internationale (Europese) (verdrags)verplichtingen (Lazarus 2009: 1209). Dat verhoogt de politieke kosten, verbonden aan latere wetwijzigingen die de oorspronkelijke intenties verwateren. Een (nieuwe) politieke meerderheid zal immers niet graag de indruk willen wekken dat men afstand neemt van internationale verplichtingen.

Wanneer het nodig is om gedurende een lange periode een reeks van beslissingen vol te houden, kunnen veelvuldige bestuurswisselingen een bedreiging vormen voor de continuïteit van beleid (ROB 2013). In Nederland is het al geruime tijd gebruikelijk om in geval van een kabinetscrisis nieuwe verkiezingen voor de Tweede Kamer uit te schrijven. Dat is echter een kwestie van politieke cultuur, geen wet van Meden en Perzen. Het is mogelijk om op basis van dezelfde verkiezingsuitslag een nieuwe coalitie te vormen. Dat is de wettelijk verplichte praktijk in provincies en gemeenten en kán – het hoeft niet *per se* – een bijdrage leveren aan eenmaal ingezet beleid.

Schinkel (2012: 182-183) oppert het maximeren van het aantal jaren dat een persoon lid van de Tweede Kamer of de regering mag zijn. Er zijn ook voorbeelden van landen waarin een premier of president slechts voor één – maar dan wel betrekkelijk lange – termijn wordt gekozen. Dit soort voorschriften kan de langetermijnoriëntatie van politici en bestuurders bevorderen. Zonder uitzicht op herverkiezing zouden zij zich onafhankelijker van het 'bijziende' electoraat kunnen opstellen.

#### **VERPLICHT TOT CONSULTATIE EN COÖRDINATIE OM (KLIMAAT)BELEID OP KOERS TE HOUDEN**

Minder vergaand en controversieel zijn andere procedurele voorschriften. Zo is het denkbaar dat wijzigingen in de initiële wetgeving alleen mogelijk zijn na een formele analyse van de impact ervan (bijv. door een planbureau). De verplichting om wetenschappelijk advies te vragen aan een planbureau – of aan een adviesorgaan, waarin ook 'zwakke' stakeholders zijn vertegenwoordigd die een stem geven aan langetermijnbelangen – kan ertoe bijdragen dat (klimaat)wetgeving op koers blijft,

zeker wanneer de regering verplicht is om daarop publiekelijk te reageren. Ook een verplichting tot interdepartementale coördinatie of consultatie kan ervoor zorgen dat een ministerie of ambtelijke dienst niet gemakkelijk voorbijgaat aan bredere, langetermijnbelangen.

#### **MAAK BIJ BELEIDSONTWIKKELING SLIM GEBRUIK VAN PADAFHANKELIJKHEDEN**

Veel van de genoemde voorstellen kunnen onderdeel zijn van een strategie die gericht is op het genereren van padafhankelijkheden waarmee we *our future selves* beperkingen opleggen. In de literatuur over (super) wicked problemen wordt vaak gewezen op de negatieve consequenties van padafhankelijkheden en wordt gezocht naar mogelijkheden om die te reduceren. Er is echter ook een benadering mogelijk die juist op weloverwogen wijze gebruikmaakt van lock-in-processen (Levin et al. 2012). Dan gaat bij het ontwikkelen van beleid de aandacht uit naar *sticky* interventies, die in het begin misschien fragiel en op een kleine doelgroep gericht zijn, maar die via padafhankelijke processen in de loop van de tijd op een incrementele wijze de steun voor het beleid verankeren en uitbreiden naar grotere populaties. Het helpt bijvoorbeeld als er (machtige) actoren zijn die belang hebben bij het intact laten van bestaande (klimaat)wetgeving of het juist in gunstige zin veranderen van die wetgeving. Als die belanghebbenden er nog niet zijn, kan wetgeving zulke actoren ook zelf in het leven roepen (bijv. partijen die profiteren van subsidieregelingen).

Het is verleidelijk om bij een ernstig probleem als klimaatverandering te pleiten voor een *one shot*-beslissing met een lange doorlooptijd en daaraan resoluut vast te houden. Onze tijdsoriëntatie is collectief immers niet zo rationeel en we hebben nog maar weinig tijd. Maar in de race tegen de klok kan dat ook een valkuil zijn. Een *big bang*-beslissing met een lange doorlooptijd moet wel bestand zijn tegen veranderende omstandigheden die de doeltreffendheid van die beslissing kunnen ondermijnen. Een strategie die stap voor stap padafhankelijkheden triggert, is makkelijker aan te passen aan nieuwe omstandigheden en in die zin veerkrachtiger of flexibeler (cf. Webster 2008; PBL 2009).

#### **GEEF TOEZICHT EEN ROL BIJ DE BEWAKING VAN LANGETERMIJN(KLIMAAT)BELEID**

Toezicht kan ook een rol vervullen bij de versterking van de langetermijngerichtheid en continuïteit van (klimaat)beleid. Geloofwaardige binding (*credible commitment*) van het bestuur aan langetermijnbeleidsdoelen is een van de belangrijkste motieven om toezicht aan een onpartijdige instantie toe te wijzen (Hazeu 2000; Majone 2005). Politieke opportuniteit op de korte termijn mag het toezicht niet 'besmetten'. Een dergelijke politisering zou immers funest zijn voor de geloofwaardigheid van de politiek (en het toezicht).

‘Reflectief’ toezicht (WRR 2013a) levert een bijdrage aan de overkoepelende systeemverantwoordelijkheid van de overheid voor een bepaald maatschappelijk domein. Het is niet uitsluitend gericht op afwijkingen van geldende wet- en regelgeving of eenmaal vastgestelde prestatie-indicatoren. Het functioneert als *system steward* (Hallsworth 2011) met oog voor het grotere geheel en is nadrukkelijk georiënteerd op (lange termijn) publieke belangen. Het heeft gevoel voor politiek-bestuurlijke verhoudingen, maar bewaart gepaste afstand tot bestuur en politiek (en vanzelfsprekend ook tot de ondertoezichtgestelden). Alleen dan kan het gezaghebbend ‘terugpraten’ en op een assertieve wijze een feedbackfunctie vervullen naar de instituties die verantwoordelijk zijn voor de inrichting van het onder toezicht staande systeem. Een dergelijke toezichthouder deinst er niet voor terug om publiekelijk stelling te nemen, als het moet ook *tegenover* bestuur en politiek.

Gepaste afstand is overigens niet hetzelfde als de afwezigheid van interactie (geen *splendid isolation*). Het betekent wel dat de toezichthouder zichzelf niet beschouwt als de verlengde arm van de executieve (en de verantwoordelijke bewindspersoon dat ook niet doet). Een reflectieve benadering van toezicht stelt dus eisen aan de *mindset* van de betrokken partijen, maar ook aan het structurele, organisatorische kader waarbinnen die partijen opereren. Dat moet de onpartijdige houding van toezichthouders ondersteunen. Op de concrete modaliteiten (agentschap, klein of groot zelfstandig bestuursorgaan, etc.) gaan wij hier echter niet in.

#### **FACILITEER ZAAKWAARNEMING VOOR DE LANGE TERMIJN EN TOEKOMSTIGE GENERATIES**

Met de opkomst van onpartijdige en onafhankelijke toezichthouders “*in a space between the law and politics*” (Vibert 2007: 64) ontstaat eigenlijk een nieuwe scheiding der machten en een nieuwe vorm van ‘tegenmacht’, die niet geheel binnen de politiek geïncorporeerd is. Een andere vorm van tegenmacht staat Willem Schinkel voor ogen met zijn voorstel voor een ‘nieuwe Raad van State’. Net als relatief autonome toezichthouders bewaart die kritische afstand tot de politiek. Het gaat om een bijzondere vorm van depolitisering, een die er juist op uit is politisering – in de zin van inhoudelijk politiek debat – uit te lokken. Het is namelijk een instituut dat niet direct onderdeel is van de politieke besluitvorming, maar wel beschikt over agenderende macht: het kan discussiepunten op de agenda van de Tweede Kamer zetten: “*Wanneer de politiek in een tijd van dreigende ecologische crisis klimaatissues nagenoeg compleet negeert, heeft de Raad van State de mogelijkheid ze op de agenda te zetten.*” (Schinkel 2012: 181). Om tegenwicht te bieden aan de (te) grote invloed van media en markt op het democratische proces geeft deze nieuwe Raad van State stem aan ‘zwakkere’ sociale systemen (Schinkel noemt bijvoorbeeld wetenschap, kunst, religie).

Omdat ons doen en laten in Nederland ook ingrijpende gevolgen heeft voor mensen elders in de wereld, stelt Schinkel voor om in die nieuwe Raad van State ook een stem te geven aan ‘kritische boemerang-publieken’. Daarmee doelt hij op die mensen die elders in de wereld geraakt worden door ons gedrag. Via globale ketens van oorzaak en gevolg kopen wij immers in zekere zin onze vrijheid en welvaart met de onvrijheid en armoede van mensen elders. Waarom dan niet een vertegenwoordiging van mensenrechtenorganisaties of de Verenigde Naties in die nieuwe Raad van State? Die kunnen ons een spiegel voorhouden door de geografisch verwijderde gevolgen van ons handelen zichtbaar te maken en te agenderen. Schinkel noemt de mogelijkheid niet, maar ook de ‘ander’ die in temporeel opzicht ver van ons is verwijderd, zou in deze nieuwe Raad van State een stem kunnen krijgen. Wellicht zou ook de Eerste Kamer een rol kunnen spelen bij het insluiten van ver verwijderde *affected interests* in onze *demos* (Dahl 1970: 64-67). Het is ook denkbaar om een *aparte* instantie op te richten en die te belasten met de formele verantwoordelijkheid om de belangen van toekomstige generaties onder de aandacht te brengen. Nederland kende bijvoorbeeld van 1988 tot 1994 een Commissie Lange Termijn Milieubeleid (CLTM 1990; 1994).

Verschiedende landen kennen tegenwoordig instituties (ombudspersonen, toekomstcommissies) die – op nationaal niveau – belast zijn met het behartigen van de belangen en rechten van toekomstige generaties (United Nations 2013; cf. Read 2012; Gesang 2014). Een greep uit de voorbeelden:

- Finland: Committee for the Future (1993)
  - Canada: Commissioner of the Environment and Sustainable Development (1995)
  - Israël: Commission for Future Generations (2001)
  - Hongarije: Parliamentary Commissioner for Future Generations (2008)
  - Duitsland: Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung (2009)
  - Wales: Commissioner for Sustainable Futures (2011)
- Bron: United Nations (2013)

Zo kent Hongarije sinds 2008 een Parliamentary Commissioner for Future Generations (Fülöp 2014). Hij geeft weliswaar stem aan toekomstige generaties, maar die stem legt in wetgevingsprocessen niet veel gewicht in de schaal. De Hongaarse ‘ombudsman’ neemt petitieën in ontvangst die feitelijke of dreigende schendingen van de belangen van toekomstige generaties signaleren, hij kan op eigen initiatief onderzoek doen en aanbevelingen formuleren, maar zijn bevoegdheden zijn niet van dien aard dat hij zulke schendingen kan voorkomen of redresseren.

Er circuleren ook verdergaande voorstellen om toekomstige generaties niet alleen een *voice* te geven, maar ook een *vote*. Read (2012) stelt een ‘Derde Kamer’ met Guardians of Future Generations voor. Die Derde Kamer beschikt niet alleen over de bevoegdheid om heroverweging van bestaande wetgeving af te dwingen, maar kan ook zelf het initiatief nemen tot nieuwe wetgeving en een (opschortend) veto uitspreken over nieuwe wetgeving. De leden van deze Kamer worden niet door verkiezingen geselecteerd, maar op een wijze die in het klassieke Athene heel gangbaar was: door loting (cf. Van Reybrouck 2013). Op die manier worden ze niet blootgesteld aan partijpolitieke druk en electorale cycli op de korte termijn. Ze zijn daardoor representatief voor alle burgers (zoals in de rechtspraak de leden van een jury dat zijn), maar representeren de belangen van toekomstige generaties.

Read (2012: 13-14) is van mening dat ook op lokaal en internationaal niveau (Europese Unie, Verenigde Naties) kamers of raden met Guardians of the Future een belangrijke rol kunnen spelen. Binnen de Verenigde Naties staan – vooral na de Rio+20-conferentie over duurzame ontwikkeling (2012) – intergenerationele solidariteit en de behoeften van toekomstige generaties op de agenda. Er wordt gesproken over verschillende manieren om de zorg voor toekomstige generaties in het systeem van de Verenigde Naties te institutionaliseren, onder andere door een High Commissioner for Future Generations in te stellen (naast de twee Hoge Commissarissen – voor vluchtelingen en mensenrechten – die reeds bestaan) (United Nations 2013).

In de principiële argumentatie die aan zulke – meer of minder vergaande – voorstellen ten grondslag ligt, is democratie een intergenerationeel contract. De demos bestaat dan niet alleen uit die (stemgerechtigde) personen die nu leven. Onze kinderen en kleinkinderen maken ook deel uit van de demos en moeten in onze democratische instituties ook een stem krijgen. Respect voor de menselijke waardigheid gebiedt dat een politiek bestel niet alleen mensen die nu leven dient te voorzien van een aantal essentiële *capabilities*, maar ook toekomstige generaties (Nussbaum 2012: 57-59; 223-226). Sterker nog, we dienen ook te luisteren naar de stem van de overledenen, want we hebben ook een verantwoordelijkheid jegens de generaties vóór ons. Hun erfenis mogen we niet naar believen opsouperen of vernietigen. Deze manier van denken is al lang geleden treffend uitgedrukt door de conservatieve denker Edmund Burke (1790; cf. Scruton 2013: 215-217): “[*Society is a partnership not only between those who are living, but between those who are living, those who are dead, and those who are to be born.*”





## 6 BINDING AAN HET RECHT ALS WAARBORG VOOR LANGETERMIJNKLIMAATBELEID

Binding aan het recht vormt een speciale waarborg voor langetermijn- (klimaat)beleid. Het recht kan immers beperkingen opleggen aan de (toekomstige) bewegingsvrijheid van politiek en bestuur. Wetgeving biedt een zekere bescherming tegen politieke dynamiek (méér dan het populaire, maar onbestendige *regeren bij akkoord*). Wetgeving staat voor zekerheid, voorspelbaarheid en continuïteit. Toch zorgen elkaar snel opvolgende kabinetten soms voor elkaar even snel opvolgende wetswijzigingen. De Raad van State (2014) klaagde daarom onlangs over wetgeving als ‘wegwerpartikel’. De indruk bestaat dat wetgeving ‘hijgerig’ – maar tevergeefs – de maatschappelijke dynamiek probeert bij te houden. Kortom, de wet als sturingssysteem verliest aan betekenis in onze ‘snelheidssamenleving’.

Is er daarom geen wettelijke grondslag meer nodig of wenselijk? De gedachte dat het rechtsstatelijke ideaal is gediend door zo nauwkeurig en gedetailleerd mogelijk aan burgers, bedrijven en instellingen rechten en verplichtingen op te leggen, lijkt inderdaad niet meer houdbaar in een tijd van tijdschaarste en tijdversnelling. Die gedachte doet ook geen recht aan maatschappelijke variëteit en past evenmin bij de toegenomen behoefte aan ‘eigen verantwoordelijkheid’. De wet kan echter nog wel ‘sturen’ door langetermijndoelstellingen en het algemene normatieve kader te verankeren en te communiceren. In deze zin is het legaliteitsbeginsel nog steeds van betekenis (Waldron 1999).

### BINDING AAN SPECIFIEKE KLIMAATWETGEVING

Wettelijke verankering van de hoofdlijnen en principiële keuzes in het klimaatbeleid committeert niet alleen de rijksoverheid, maar zendt ook een belangrijk signaal uit waar andere overheden, burgers, bedrijven en instellingen van op aan (moeten) kunnen. In Nederland is de verankering van Deltaprogramma, Deltafonds en Deltacommissaris in de Deltawet (2012) een goed voorbeeld. Interessante buitenlandse voorbeelden van wettelijke verankering van langetermijn- (klimaat)beleid zijn:

- de Climate Change Act (2008) in het Verenigd Koninkrijk. De wet formuleert een exacte langetermijndoelstelling (80% minder uitstoot van broeikasgassen in 2050, vergeleken met 1990) en committeert het regeringsbeleid daaraan;
- het Erneuerbare Energien Gesetz (2000) in Duitsland. De wet verzekert aanbieders van hernieuwbare stroom gedurende twintig jaar van een (betrekkelijk hoog) feed-in-tarief (of terugleververgoeding);

- de Well-Being of Future Generations Bill in Wales. Het wetsvoorstel (2014) bevat onder andere een set van indicatoren en doelen ‘voorbij het bruto binnenlands product’. De totstandkoming van de wet is gekoppeld aan een ‘nationaal gesprek’ over *the Wales we Want by 2050*;
- de Ley de Derechos de la Madre Tierra in Bolivia. Het wetsvoorstel (2010) kent aan moeder aarde elf rechten toe en voorziet ook in de oprichting van een ministerie en ombudsman voor moeder aarde.

#### **BINDING AAN DE GRONDWET**

Een Grondwet – vooral in combinatie met rechterlijke toetsing van gewone wetten aan die Grondwet – legt beperkingen op aan wetgeving via het reguliere democratische proces. Een moeilijk te veranderen Grondwet functioneert als *veto point* in een politiek systeem. In het algemeen geldt dat wanneer het aantal *veto players* toeneemt, de stabiliteit van een politiek systeem ook toeneemt (Tsebelis 2002). Maar is het niet ondemocratisch dat de huidige meerderheid of generatie via grondwettelijke bepalingen over haar graf heen regeert? Waarom zouden de ‘dode handen’ van het verleden in staat moeten zijn om de handen te binden van de toekomstige meerderheid of generatie? Thomas Jefferson, ontwerper van de Amerikaanse Onafhankelijkheidsverklaring, zag er niets in: “*The earth belongs to the living, not to the dead.*” Een vorm van (zelf)binding die anticipeert op ondoordachte besluiten van gepassioneerde meerderheden (“*constitutions are chains imposed by Peter when sober on Peter when drunk*”), past echter goed bij een ‘meerstemmige’ opvatting van democratie (zie paragraaf 7).

Grondwetten bevatten dikwijls bepalingen voor het fysieke leefmilieu. Een veel genoemd (en geroemd) voorbeeld is sectie 24 van de Grondwet van Zuid-Afrika (1996):

“Everyone has the right:  
 (a) to an environment that is not harmful to their health or well-being; and  
 (b) to have the environment protected, for the benefit of present and future generations, through reasonable legislative and other measures that:  
 (i) prevent pollution and ecological degradation;  
 (ii) promote conservation; and  
 (iii) secure ecologically sustainable development and use of natural resources while promoting justifiable economic and social development.”

De Grondwet van Noorwegen (artikel 110b) spreekt niet slechts over de *belangen*, maar zelfs expliciet over de *rechten* van toekomstige generaties:

“Natural resources should be managed on the basis of comprehensive long-term considerations whereby this right [to an environment that is conducive to health] will be safeguarded for future generations as well.”

De Nederlandse Grondwet kent geen expliciete verankering van de rechten van toekomstige generaties, maar bepaalt het volgende in artikel 21:

“De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.”

Artikel 21 van de Grondwet is echter een algemeen geformuleerde zorgplicht van de overheid. Het draagt een taak op aan de overheid, maar het is niet een in rechte inroepbaar grondrecht. De Nederlandse Grondwet kent ook geen expliciete formulering van het verzorgingsbeginsel, al is grondwettelijke verankering van dat principe wel bepleit in het kader van het proactief omgaan met risico's en onzekerheden in het fysieke veiligheidsdomein (WRR 2008).

De betekenis van de Nederlandse Grondwet is daarnaast ook beperkt, doordat het de rechter niet is toegestaan om wetten te toetsen aan de Grondwet. Het is derhalve de vraag of het (Nederlandse) constitutionele recht wel een belangrijke rol kan vervullen bij het behartigen van de langetermijnbelangen van toekomstige generaties. Er wordt hartstochtelijk voor gepleit (Hiskes 2009; Du Plessis 2013), maar Spier en De Jong (2012: 67-68) negeren dit rechtsgebied volkomen in hun zoektocht naar juridische bases als 'breekijzer' in het klimaatbeleid, omdat *“there probably is not a hard core of legal obligations that can be derived from constitutions.”* (cf. Faure en Peeters 2011; Wijdekop 2014: 1554).

#### **BINDING AAN HET INTERNATIONALE MENSENRECHTENRECHT**

In tal van internationale verdragen wordt momenteel verwezen naar het belang van zorg voor toekomstige generaties, bijvoorbeeld in de preambule van The United Nations Framework Convention on Climate Change (1992). Er zijn ook veel internationale verklaringen waarin zorg voor toekomstige generaties wordt uitgesproken. Die zorg staat zelfs centraal in de Declaration on the Responsibilities of the Present Generations towards Future Generations van de UNESCO (1997). De verwijzingen naar de zorg voor toekomstige generaties in deze verdragen en verklaringen zijn symbolisch gezien niet zonder betekenis, maar in het algemeen niet verplichtend voor de ondertekenende staten (United Nations 2013: 9-10).

Op de mensenrechten, zoals opgenomen in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), kan in Nederland wel een beroep worden gedaan. Zo is de Stichting Urgenda – samen met honderden individuele burgers – een zaak begonnen tegen de Staat der Nederlanden (Van den Berg en Cox 2014). Zij houden de Staat (mede) aansprakelijk voor het (mede)veroorzaken van – desastreuze gevolgen van – klimaatverandering. Volgens Urgenda handelt de Staat onder andere in strijd met de artikelen 2 en 8 van het EVRM (het recht op leven resp. het recht op een ongestoord gezinsleven).

Sinds 1 december 2009 heeft de bescherming van mensenrechten ook een prominente plaats verworven binnen de Europese Unie. Toen trad het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie in werking. Het heeft dezelfde status als de EU-verdragen en is te beschouwen als een modernere versie van het EVRM. Artikel 37 luidt:

“Een hoog niveau van milieubescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu moeten in het beleid van de Unie worden geïntegreerd en overeenkomstig het beginsel van duurzame ontwikkeling worden gewaarborgd.”

#### **BINDING AAN HET AANSPRAKELIJKHEIDSRECHT**

De Stichting Urgenda kwalificeert het handelen van de Staat niet alleen als een schending van het EVRM, maar ook als onrechtmatige gevaarzetting. Aan de hand van de criteria van het zogenoemde kelderluik-arrest (Hoge Raad, 5 november 1965) stellen zij dat de Staat zich schuldig maakt aan (het bijdragen aan) gevaarzetting door onvoldoende reductie van Nederlandse broeikasgasemissies en onvoldoende investeringen in hernieuwbare energie. Dat is volgens de dagvaarding een onrechtmatige daad, want in strijd met de maatschappelijke betamelijkheid, zoals vereist volgens artikel 6:162 lid 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Met mensenrechten en de norm van ‘de goede huisvader’ uit het private aansprakelijkheidsrecht als leidraad tracht de Stichting Urgenda dus om via de rechterlijke macht op de lange termijn gerichte (preventieve) maatregelen van de wetgever af te dwingen, ook al is de Nederlandse overheid niet als enige partij aansprakelijk en rust op Nederland een proportionele aansprakelijkheid (overeenkomstig zijn aandeel in de totale emissies). En ook al zal de schade mogelijk pas in de verre toekomst optreden, omdat de causale keten tussen CO<sub>2</sub>-emissies en de klimatologische gevolgen daarvan in de tijd gezien bijzonder lang is.

Met behulp van het recht en een beroep op de rechter wordt steeds vaker getracht het super wicked probleem van klimaatverandering de baas te worden. Zo heeft in maart 2015 een internationale verzameling van juristen de zogenoemde Oslo Principles on Global Climate Change Obligations gepubliceerd en daarmee gewezen op de verplichtingen van overheden om burgers te beschermen tegen klimaatverandering. Bij deze vorm van *public interest litigation* (cf. Enneking en De Jong 2014) is de rechterlijke macht de onpartijdige instantie *par excellence*, die door toetsing aan het recht tegenspel kan bieden aan de uitvoerende en de wetgevende macht. Gelet op de urgentie van de problematiek bepleit Roger Cox, een van de opstellers van de dagvaarding namens Urgenda, zelfs een ‘revolutie met recht’ (Cox 2011: 238-295).

## 7 STRATEGIEËN VOOR (ZELF)BINDING IN DEMOCRATISCH PERSPECTIEF

De aanpak van klimaatverandering vergt een grote maatschappelijke transformatie en introductie van een langetermijnperspectief in de politiek, maar hoe? Regeringen komen en gaan. Naast klimaatverandering zijn er nog zoveel andere issues die om aandacht vragen, waaronder vragen die op de korte termijn (veel) belangrijker lijken. De geschiedenis van de mensheid kent grote maatschappelijke transformaties, maar deze transformatie is de eerste die een deadline kent, een fatale tijds-limiet, waarna er niet veel meer aan het probleem gedaan kan worden (Schmitz 2015: 177).

Er zijn auteurs die claimen dat klimaatverandering een probleem is dat niet binnen de bestaande politieke kaders kan – of zal – worden opgelost (Shearman en Wayne Smith 2007; Beeson 2010). Hoewel een deel van de hier genoemde strategieën voor (zelf)binding neerkomen op een zekere mate van depolitisering (*depoliticizing politics*), gaat het wel om opties die de bestaande parlementair-democratische instituties respecteren. Ze relativeren de meerderheidsregel en het politieke pri-maat, maar passen goed bij een ‘meerstemmige’ (madisoniaanse) opvatting van democratie met ruimte voor politieke transcendentie, onpartijdigheid en meer-voudige representatie.

### POLITIEKE TRANSCENDENTIE EN KLIMAATVERANDERING

De socioloog Anthony Giddens is van mening dat op een of andere manier een ‘cross-party framework’ (Giddens 2011: 7) tot stand moet worden gebracht om langetermijnbeleid mogelijk te maken. Een kernconcept in zijn benadering van klimaatverandering is ‘politieke transcendentie’:

“Climate change has to be a question that largely transcends party politics, and about which there is an overall framework of agreement that will endure across changes of government. I have never agreed with the idea that the political centre – where the parties converge – is the antithesis of radicalism. Sometimes overall political agreement is the condition of radical policy-making, and coping with climate change certainly falls into that category.” (Giddens 2011: 74).

Klimaatverandering is dus volgens Giddens een issue dat (partij)politieke tegen-stellingen grotendeels moet overstijgen; het zou geen links-rechtsissue moeten zijn. Het is in zijn optiek een issue dat vraagt om politieke consensus die niet beperkt blijft tot de regeertermijn van een enkel kabinet. Het lijkt erop dat politici in het Verenigd Koninkrijk gehoor geven aan het pleidooi van Giddens. In februari 2015 hebben de leiders van de conservatieve en liberaal-democratische regerings-partijen (resp. Cameron en Clegg) en de leider van Labour in de oppositie

(Miliband) – aan de vooravond van nieuwe verkiezingen voor het Lagerhuis – een gezamenlijke verklaring ondertekend waarin zij beloven om *across party lines* te zullen samenwerken om de doelstellingen van de Climate Change Act te realiseren.

Een soortgelijke benadering treffen we aan bij Klaas van Egmond (2013). Bij het ontstaan van de huidige (ecologische) crisis en ook bij de mogelijke oplossingen draait het volgens deze milieukundige uiteindelijk om de onderliggende waardepatronen (mens- en wereldbeelden). De hele wereldgeschiedenis interpreteert hij als een opeenvolging van verschillende waardeoriëntaties. Telkens weer wordt een van die oriëntaties eenzijdig dominant en een karikatuur van zichzelf. Verschillende mens- en wereldbeelden zijn niet zozeer het probleem.

Het probleem zit volgens Van Egmond in eenzijdige identificatie met een bepaald mens- en wereldbeeld. Eenzijdigheid zorgt voor middelpuntvliedende krachten. We moeten juist de middelpuntzoekende krachten versterken. Denk aan de dialectiek van Hegel of het ‘radicale midden’ van Giddens (zie hiervoor). Ook in cultuur en religie is de zoektocht naar het midden al eeuwenlang het centrale thema. De huidige politiek en bijbehorende medialogica versterken echter karikaturale identificaties. We slingeren van het ene uiterste naar het andere, van eenzijdig collectivisme naar even eenzijdig marktfundamentalisme. De nieuwe coalitie (‘en nu wij’) neemt revanche op de voorgaande (‘en nu wij’). Daarom pleit Van Egmond voor een Zwitserse vorm van ‘collegiaal bestuur’ (Van Egmond 2013: 175-176). Geen meerderheidscoalities, maar kabinetten waarin alle partijen evenredig vertegenwoordigd zijn.

#### **DE LEGITIMITEIT VAN ONPARTIJDIGHEID**

In dit verband zijn ook de beschouwingen van Pierre Rosanvallon (2011) over de *legitimiteit van de onpartijdigheid* van belang. Deze Franse politieke denker ziet in vormen van depolitisering een verrijking en beslist geen bedreiging van de democratie. Partijdige politiek is in een democratische rechtsstaat absoluut van essentieel belang en volstrekt legitiem, maar er is tegelijkertijd ook maatschappelijke vraag naar onpartijdige instituties die zich oriënteren op rechtsstatelijke waarden (rechtsgelijkheid, rechtszekerheid) en publieke belangen. Hij signaleert dat de traditionele scheiding der machten onder druk staat door de opkomst van tal van zelfstandige bestuursorganen en onafhankelijke toezichthouders. Het gaat volgens Rosanvallon om een ‘stille revolutie’ (2011: 86), die intrinsiek democratisch is en gericht op behartiging van het algemene, publieke belang. Democratie kan niet zonder politieke partijdigheid, maar heeft in zijn optiek ook behoefte aan vormen van depolitisering en onpartijdigheid.

**MEERVOUDIGE REPRESENTATIE**

Democratie is dus een meervoudig fenomeen (cf. Engelen en Sie Dhian Ho 2004; Grin, Hajer en Versteeg 2006). Het is méér dan de klassieke, electorale, vertegenwoordigende democratie (gekenmerkt door indirecte representatie en gericht op het organiseren van *vertrouwen* in volksvertegenwoordigers en bestuurders). Het omvat ook allerlei vormen van ‘tegen-democratie’ die uiting geven aan gezond wantrouwen in parlementaire politiek (Rosanvallon 2008).

John Keane spreekt in dezelfde geest over de geboorte van een nieuwe vorm van democratie, die deze politieke wetenschapper omschrijft als ‘monitory democracy’ en ook wel als een soort post-parlementaire politiek, gekenmerkt door verschillende soorten van *buiten*parlementaire mechanismen, die toezicht houden op machtsuitoefening. Het gevolg is dat de greep van verkiezingen, politieke partijen en parlementen op het leven van burgers enigszins verzwakt. Ze verdwijnen niet, maar hun claim op ‘democratische representatie’ is niet exclusief (cf. Saward 2010). Het oude principe van “*one person, one vote, one representative*” maakt in een monitory democracy plaats voor “*one person, many interests, many voices, multiple votes, multiple representatives*” (Keane 2009: 691).





## 8 CONCLUSIES

De reikwijdte van het menselijk handelen is ingrijpend veranderd. De ruimtelijke en temporele uitbreiding van ketens van oorzaak en gevolg doorbreekt het aloude kader van nabijheid en gelijktijdigheid, ook al is ons handelen nog gericht op de verwerkelijking van nabije doelen (Jonas 2011: 32). Deze enorme schaalvergroting verleent aan klimaatverandering haar super wicked karakter. Onze (voorspellende) kennis blijft echter achter bij de complexiteit en dynamiek van de nieuwe ruimtelijke en temporele kaders. En geldt dat niet ook voor onze waarden?

Klimaatverandering confronteert ons met andere woorden met een *perfect moral storm* – of beter: de samenloop van drie stormen (Gardiner 2013). Ten eerste een *globale storm*, die het kader van de natiestaat verre te buiten gaat en rijke en arme landen in een wereldwijd web van oorzaak- en gevolgketens aan elkaar bindt. Ten tweede een *theoretische storm*, die verwijst naar het gebrek aan robuuste kennis en theorie op veel terreinen. Ten derde een *intergenerationale storm*, waarin huidige generaties de vooruitzichten van toekomstige generaties ingrijpend kunnen beïnvloeden, maar niet vice versa. In deze bijdrage ging de aandacht uit naar de meest prominente storm (althans in de ogen van Gardiner, 2013: 7): het (intergeneratieve) tijdsaspect en de (on)mogelijkheden om de langetermijngerichtheid van politiek en bestuur te versterken.

Een traag probleem als klimaatverandering met zijn lange en ingewikkelde ketens van oorzaak en gevolg maakt het nadenken over een beter evenwicht tussen aandacht voor de korte en de lange termijn van evident en eminent belang. Dat geldt overigens ook wel voor andere beleidsterreinen. Zo is ons toekomstige verdienvermogen evenzeer gebaat bij een sterkere langetermijnnoriëntatie (WRR 2013b: 374-375).

Er zijn gelukkig meer mogelijkheden voor versterking van de langetermijngerichtheid van politiek en bestuur dan men wellicht op het eerste gezicht zou denken. Naast sterkere binding aan het recht kan de lange termijn in de intelligence, finance en governance van beleid met behulp van allerlei (zelf)disciplinerende mechanismen beter worden verankerd. Die zijn stellig niet zonder haken en ogen. Zo willen we niet dat ‘stolling’ van de lange termijn ten koste gaat van adaptiviteit. Er moet wel ruimte blijven voor aanpassing aan veranderende omstandigheden en voortschrijdend inzicht. Maar wie had gedacht dat er voor super wicked problems gemakkelijke oplossingen bestaan?

Lastig is ook de spanning tussen vormen van politisering en depolitisering. Veel van de hier besproken suggesties zijn depolitiserend van karakter, ze beschermen tegen de politieke ‘waan van de dag’. Tegelijkertijd vooronderstellen ze wel poli-

tieke bekrachtiging, en daarmee dus ook politieke contestatie. Kortom, langetermijnklimaatbeleid kan niet zonder politieke tegenstellingen en partijdigheid, maar heeft ook behoefte aan bindende vormen van depolitisering en onpartijdigheid.

## **DANKWOORD**

Met dank aan Arwin van Buuren, Jasper Eshuis, Albert Faber, Henk Griffioen, André Knottnerus en Nico Nelissen voor waardevol commentaar op een conceptversie.



## LITERATUUR

- Achterhuis, H. (2003) *Werelden van tijd*, Stichting Maand van de Filosofie.
- Bauman, Z. (2000) *Liquid modernity*, Cambridge: Polity Press.
- Bauman, Z. (2007) *Consuming life*, Cambridge: Polity Press.
- Beeson, M. (2010) 'The coming of environmental authoritarianism', *Environmental Politics* 19, 2: 276-294.
- Bekker, R. (2012) *Marathonlopers rond het Binnenhof; Topambtenaren bij het rijk 1970-2010*, Amsterdam: Boom Lemma.
- Berg, J.M. van den en R.H.J. Cox (2014) 'Is de staat aansprakelijk voor klimaatverandering?', *Aansprakelijkheid, Verzekering en Schade* 2: 5-11.
- Bij, J. van der (2011) 'Fondsvorming', *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 43, 2: 115-126.
- Burke, E. (1982; oorspr. 1790) *Reflections on the revolution in France*, Harmondsworth: Penguin.
- Buuren, A. van en G.R. Teisman (2014) *Samen verder werken aan de Delta. De governance van het Nationaal Deltaprogramma na 2014*, Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Castells, M. (1996) *The rise of the network society*, Oxford: Blackwell.
- Castells, M. (2009) *Communication power*, Oxford: Oxford University Press.
- Commissie Lange Termijn Milieubeleid (CLTM) (1990) *Het milieu: denkbeelden voor de 21<sup>ste</sup> eeuw*, Zeist: Kerckebosch.
- Commissie Lange Termijn Milieubeleid (Dutch Committee for Long-Term Environmental Policy) (red.) (1994) *The environment: towards a sustainable future*, Dordrecht: Kluwer.
- Cox, R.H.J. (2011) *Revolutie met recht*, Stichting Planet Prosperity Foundation.
- Dahl, R. A. (1970) *After the revolution? Authority in a good society*, New Haven: Yale University Press.
- Egmond, K. van (2013) *Een vorm van beschaving*, Zeist: Christofoor.
- Engelen, E.R. en M. Sie Dhian Ho (red.) (2004) *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Enneking, L. en E. de Jong (2014) 'Regulering van onzekere risico's via *public interest litigation*?' , *Nederlands Juristenblad* 23: 1542-1552.
- European Environment Agency (EEA) (2001) *Late lessons from early warnings: the precautionary principle 1896-2000*, Copenhagen.
- Faure, M. en M. Peeters (eds.) (2011) *Climate change liability*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Fülöp, S. (2014) 'Die Rechte, Pflichten und Tätigkeiten des ungarischen Parlamentsbeauftragten für zukünftige Generationen', blz. 67-85 in Bernward Gesang (Hrsg.) *Kann Demokratie Nachhaltigkeit?*, Wiesbaden: Springer vs.
- Gardiner, S.M. (2013) *A perfect moral storm; The ethical tragedy of climate change*, Oxford: Oxford University Press.
- Gesang, B. (Hrsg.) (2014) *Kann Demokratie Nachhaltigkeit?*, Wiesbaden: Springer vs.
- Giddens, A. (2011) *The politics of climate change*, Cambridge: Polity.

- Grin, J., M. Hajer en W. Versteeg (2006) *Meervoudige democratie. Ervaringen met vernieuwend bestuur*, Amsterdam: Aksant.
- Gunsteren, H. van (2011) *Zeker weten. Omgaan met verrassingen, falen, onwetendheid*, Amsterdam: Van Gennep.
- Gupta, J. (2014a) “‘Glocal’ politics of scale on environmental issues: Climate change, water and forests”, blz. 140-157 in Frans Padt et al. (red.) *Scale-sensitive governance of the environment*, Chichester: Wiley Blackwell.
- Gupta, J. (2014b) *The history of global climate governance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Haldane, A.G. (2015) *Growing, fast and slow*, Speech at the University of East Anglia, Norwich (17 februari).
- Hallsworth, M. (2011) *System stewardship. The future of policy making?*, Londen: Institute for Government.
- Harvey, D. (1990) *The condition of postmodernity. An enquiry into the origins of cultural change*, Oxford: Blackwell.
- Hazeu, C.A. (2000) *Institutionele economie. Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Bussum: Coutinho.
- Head, B.W. (2008) ‘Wicked problems in public policy’, *Public Policy* 3, 2: 101-118.
- Hiskes, R.P. (2009) *The human right to a green future. Environmental rights and intergenerational justice*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hofstede, G., G.J. Hofstede en M. Minkow (2011) *Allemaal andersdenkenden. Omgaan met cultuurverschillen*, Amsterdam/Antwerpen: Contact.
- Hoppe, R. (2011) *The governance of problems. Puzzling, powering and participation*, Bristol: Polity Press.
- Jacobs, A.M. (2011) *Governing for the long term. Democracy and the politics of investment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jonas, H. (2011) *Het principe verantwoordelijkheid. Onderzoek naar een ethiek voor de technologische civilisatie*, Utrecht: Uitgeverij IJzer.
- Kahneman, D. (2012) *Thinking, fast and slow*, Londen: Penguin.
- Keane, J. (2009) *The life and death of democracy*, Londen: Simon & Schuster.
- Köper, N. (2012) *Verslaafd aan energie. Waarom het Nederland niet lukt schoon, zuinig en duurzaam te worden*, Amsterdam/Antwerpen: Business Contact.
- Lange, P.A.M. van, D. Balliet, C.D. Parks en M. van Vugt (red.) (2014) *Social dilemmas. Understanding human cooperation*, Oxford: Oxford University Press.
- Lazarus, R.J. (2009) ‘Super wicked problems and climate change: restraining the present to liberate the future’, *Cornell Law Review* 94, 5: 1153-1233.
- Levin, K., B. Cashore, S. Bernstein en G. Auld (2012) ‘Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change’, *Policy Sciences* 45, 123-152.
- Lewis, M. (2014) *Flitshandel*, Amsterdam: Carrera.
- Lietaer, B. et al. (2012) *Geld en duurzaamheid. Van een falend geldsysteem naar een monetair ecosysteem*, Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel.

- Majone, G. (2005) 'Strategy and structure. The political economy of agency independence and accountability', blz. 126-156 in OECD *Designing independent and accountable regulatory authorities for high quality regulation. Proceedings of an expert meeting*, Londen: OECD.
- Mazzucato, M. (2014) *The entrepreneurial state. Debunking public vs. private sector myths*, Londen: Anthem Press.
- Meuleman, L. en R.J. in 't Veld (2009) *Sustainable development and the governance of long-term decisions*, Den Haag: RMNO.
- Nordhaus, W. (2008) *A question of balance. Weighing the options on global warming policies*, New Haven: Yale University Press.
- Nussbaum, M. (2012) *Mogelijkheden scheppen. Een nieuwe benadering van menselijke ontwikkeling*, Amsterdam: Ambo.
- Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) (2009) *Getting into the right lane for 2050. A primer for EU debate*, Bilthoven: Netherlands Environmental Assessment Agency/ Stockholm Resilience Centre.
- Plessis, A. du (2013) 'Governance in the face of socio-ecological change. A legal response', blz. 71-89 in B. Siebenhüner et al. (red.) *Long-term governance for social-ecological change*, Abingdon Oxon: Routledge.
- Pollitt, C. (2008) *Time, policy, management. Governing with the past*, Oxford: Oxford University Press.
- Raad van State (2014) *Jaarverslag 2013*, Den Haag.
- Raad voor het openbaar bestuur (ROB) (2013) *Beleidscontinuïteit in tijden van discontinuïteit*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Rappaport, A. (2011) *Saving capitalism from short-termism: how to build long-term value and take back our financial future*, New York: Mc Graw Hill.
- Read, Rupert (2012) *Guardians of the future. A constitutional case for representing and protecting future people*, Weymouth: Green House.
- Renn, O. (2008) *Risk governance. Coping with uncertainty in a complex world*, Londen: Earthscan.
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) (2014) *Greenhouse gas emissions in The Netherlands 1990-2012. National Inventory Report 2014*, Bilthoven: RIVM.
- Rittel, H.W.J. en M.M. Webber (1973) 'Dilemmas in a general theory of planning', *Policy Sciences* 4: 155-169.
- Rosanvallon, P. (2008) *Counter-democracy. Politics in an age of distrust*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosanvallon, P. (2011) *Democratic legitimacy. Impartiality, reflexivity, proximity*, Princeton: Princeton University Press.
- Saward, M. (2010) *The representative claim*, Oxford: Oxford University Press.
- Schinkel, W. (2012) *De nieuwe democratie. Naar andere vormen van politiek*, Amsterdam: De Bezige Bij.
- Schmitz, H. (2015) 'Green transformation: is there a fast track?', blz. 170-185 in I. Scoones, M. Leach en P. Newell (red.) *The politics of green transformations*, Londen: Routledge/Earthscan.

- Scruton, R. (2013) *Green philosophy. How to think seriously about the planet*, Londen: Atlantic Books.
- Shearman, D. en J. Wayne Smith (2007) *The climate change challenge and the failure of democracy*, Westport: Praeger.
- Smith, Z. (2014) 'Elegy for a country's seasons', *The New York Review of Books*, 3 april.
- Spier, J. en E. de Jong (2012) *Shaping the law for global crises. Thoughts about the role the law could play to come to grips with the major challenges of our time*, Den Haag: Eleven.
- Stern, N. (2007) *The economics of climate change. The Stern review*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Stern, N. (2010) *A blueprint for a safer planet. How can we save the world and create prosperity*, Londen: Vintage.
- Termeer, C.J.A.M. et al. (2013) 'Governance capabilities for dealing wisely with wicked problems', *Administration en Society*, published online: <http://aas.sagepub.com/>.
- Termeer, C. en A. Dewulf (2014) 'Scale-sensitivity as a governance capability', blz. 38-56 in Frans Padt et al. (red.) *Scale-sensitive governance of the environment*, Chichester: Wiley Blackwell.
- Tsebelis, G. (2002) *Veto players. How political institutions work*, New York/Princeton: Russell Sage/Princeton University Press.
- United Nations (2013) *Intergenerational solidarity and the needs of future generations*, Report of the Secretary-General A, 68: 322.
- Van Reybrouck, D. (2013) *Tegen verkiezingen*, Amsterdam: De Bezige Bij.
- Veld, R. in 't (2010) *Kennisdemocratie. Opkomend stormtij*, Den Haag: Sdu.
- Vibert, F. (2007) *The rise of the unelected. Democracy and the new separation of powers*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Visser, G. (2012) *De druk van de beleving. Filosofie en kunst in een domein van overgang en ondergang*, Amsterdam: SUN.
- VROM-raad (2006) *Slimmer investeren. Advies over het besluitvormingsproces bij strategische Rijksinvesteringen*, Den Haag.
- Wachter, D. de (2012) *Borderline times. Het einde van de normaliteit*, Leuven: Lannoo.
- Waldron, J. (1999) *The dignity of legislation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Webster, M. (2008) 'Incorporating path dependency into decision-analytic methods. An application to global climate-change policy', *Decision Analysis* 5, 2: 60-75.
- Wijdekop, Femke (2014) 'Democratie, rechtsstaat en de rechten van toekomstige generaties', *NJB* 89, 23: 1552-1560.
- Wijnberg, Rob (2013) *De nieuwsfabriek. Hoe media ons wereldbeeld vervormen*, Amsterdam: De Bezige Bij.
- WRR (2008) *Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2011) *Evenwichtskunst. Over de verdeling van verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid*, Den Haag: WRR.
- WRR (2013a) *Toe zien op publieke belangen*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2013b) *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press.



WRR (2014a) *Naar een voedselbeleid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

WRR (2014b) *Met kennis van gedrag beleid maken*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

