



Nederland: De Haalbaarheidsschuld

Toezegging vóór Duurzame Haalbaarheid

Nederland faalt niet. Het heeft een van de meest geavanceerde systemen ter wereld gebouwd voor het besturen van een onzekere toekomst, bovenal in water. Maar buiten zijn volwassen waterarchitectuur heeft het herhaaldelijk aan toekomstigen toegezegd voordat deze waren veiliggesteld: stikstofvergunningen die berustten op ecologische winsten die zich nog niet hadden voorgedaan, hernieuwbare subsidies verleend voordat netcapaciteit was gecontroleerd, en een nationale luchthaven die ongeveer een decennium vooruitliep op het juridische regime dat haar moest besturen. Dit rapport diagnosticeert de Haalbaarheidsschuld en stelt een Haalbaarheidsbalans voor als de concrete eerste stap.

Björn Kenneth Holmström

September 2026

Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International

Landenrapport · Nederland

<https://bjorkennethholmstrom.org/reports/netherlands-feasibility-debt>

Samenvatting

De Paradox

Geen land heeft meer ervaring met het leven binnen harde grenzen dan Nederland. Bijna 60 procent van zijn grondgebied kan aan overstromingen worden blootgesteld. Na de stormvloed van 1953 bouwde het de Deltawerken, en in de daaropvolgende decennia ontwikkelde het iets zeldzamers dan grote waterbouwkunde: een manier om een dreiging te besturen waarvan de toekomstige omvang niet bekend is. Adaptief deltamanagement—met zijn kantelpunten, vroege beslismomenten, alternatieve paden en periodieke hervalidatie—wordt nu wereldwijd bestudeerd als model voor planning onder diepe onzekerheid.

En toch. Op de drooggelegde grond van Flevoland staat Lelystad Airport, met een verlengde landingsbaan, een vergrote verkeersstoren en een voltooide terminal voor commerciële vluchten die gepland stonden voor april 2018. Er is nog geen commerciële vlucht vertrokken. Ongeveer een decennium lang opereerde Schiphol onder een formeel tijdelijke regeling waarin de staat weigerde juridisch bindende geluidsgrenzen te handhaven terwijl werd gewacht op een vervangend regime dat in de wet moest worden vastgelegd. Ongeveer 700 megawatt aan gesubsidieerde hernieuwbare projecten werd goedgekeurd voordat iemand had gecontroleerd of het net hun elektriciteit aankon. En vier jaar lang werden stikstofvergunningen deels verleend op basis van ecologische verbeteringen die nog niet hadden plaatsgevonden—totdat in 2019 de Raad van State oordeelde dat zulke toekomstige winsten niet vooraf mochten worden besteed.

Dit zijn niet de mislukkingen van een land dat zijn beperkingen negeert. Het zijn de mislukkingen van een land dat zo bedreven is in het doorbreken van beperkingen dat het, buiten zijn volwassen waterarchitectuur, soms een toekomst heeft toegezegd voordat deze was veiliggesteld.

De Kern Diagnose: Haalbaarheidsschuld—Toezegging vóór Duurzame Haalbaarheid

Haalbaarheidsschuld ontstaat wanneer duurzame toezeggingen worden gedaan voordat de ecologische, infrastructurele, fiscale, administratieve of juridische capaciteit die nodig is om ze uit te voeren, over de relevante implementatiehorizon is veiliggesteld. Het bepalende kenmerk is eenvoudig: **toezegging gaat vooraf aan duurzame haalbaarheid**.

Haalbaarheid is geen moment maar een pad. Een project kan haalbaar zijn op de dag dat het wordt goedgekeurd en onhaalbaar tegen de tijd dat het is gebouwd, omdat andere projecten dezelfde capaciteit verbruiken, de wet verandert, of de ecologische aannames waarop het berustte onjuist blijken. Het Nederlandse bewijs toont drie vormen van de schuld:

- **Geleende toekomstige capaciteit.** Capaciteit die in de toekomst wordt verwacht, wordt behandeld als vandaag beschikbaar. De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) stond emissies toe, deels op basis van ecologische winsten die de toekomstige maatregelen zouden moeten opleveren; onder de Europese natuurbeschermingswetgeving, die zekerheid eist dat beschermde habitats niet worden geschaad, was die verwachting niet voldoende.
- **Niet-veiliggestelde uitvoeringscapaciteit.** Een toezegging wordt gedaan voordat de capaciteit die nodig is om deze uit te voeren is veiliggesteld. Hernieuwbare subsidies werden verleend zonder projectspecifieke netcontroles tot 2019; de infrastructuur van Lelystad was voltooid voordat het luchtruim, de natuurbeschermingsvergunning en het exploitatiebesluit waren veiliggesteld.
- **Geanticiperde legalisatie.** Huidige operaties vertrouwen op een juridisch regime dat wordt verwacht maar nog niet van kracht is. De anticiperende handhaving op Schiphol, begonnen in 2015 als overbrugging, was in september 2026 nog niet volledig beëindigd.

Dit rapport beweert niet dat haalbaarheidsschuld het grootste deel van wat misgaat in het Nederlandse bestuur verklaart; het bewijs toont herhaling aan in verschillende domeinen, niet dominantie. Het beweert niet dat de betrokken beslissingen irrationeel waren. En het beweert niet dat de rechterlijke macht de crises heeft veroorzaakt waarin de schulden opeisbaar werden. De

ecologische, fysieke en juridische grenzen bestonden al voordat een rechter ze handhaafde.

De Tweelingtekorten

Aspect	Buiten (Hardware)	Binnen (Besturingssysteem)
Sterkte	De Delta-architectuur—Deltawet, Deltacommissaris, Deltafonds en adaptieve paden; expliciete allocatiesystemen voor zoetwater, netcapaciteit en stikstofruimte; onafhankelijke rechterlijke macht; een capabel, grotendeels onkreukbaar bestuur	<i>Maakbaarheid</i> : het vertrouwen, in eeuwen verdiend, dat het land zijn eigen omgeving kan vormgeven; de poldertraditie van onderhandelde, breed gedragen akkoorden
Tekort	Toezeggingen gedaan voordat haalbaarheid op het gebied van stikstof, energie en luchtvaart is veiliggesteld; het Delta-pakket van continuïteit, integratie, financiering en padwisseling slechts in stukken aanwezig buiten water; een landelijke transitiearchitectuur ontworpen, gefinancierd en verlaten	<i>Maakbaarheid</i> in zijn minder gedisciplineerde vorm—de aanname dat haalbaarheid later kan worden gecreëerd; de neiging van de consensuscultuur om de toewijzing van permanente verliezen uit te stellen; een politieke cultuur die zich op haar gemak voelt bij een beheerde kloof tussen regel en handhaving
Manifestatie	Een voltooide terminal op Lelystad zonder commerciële vluchten; gesubsidieerde projecten zonder netaansluiting; PAS-melders zonder geldige vergunning; een decennium van gedoogde niet-naleving op Schiphol; een infrastructuurprogramma gepauzeerd omdat het zijn gecombineerde envelop van geld, vergunningen en personeel overschreed	Boerenprotesten en de opkomst van een nieuwe plattelandspartij; een mislukt landbouwakkoord; bewoners die met geluid boven de wettelijke limieten leven; "het land is vol" als een populaire diagnose die het punt mist

Het Kenmerkende Patroon: De Druk–Toezeggen–Binden–Aflossen Lus

Elk rapport in deze reeks identificeert een kenmerkende beweging. De Japanse architectuur behoudt; de Koreaanse concurreert; de Bhutaanse racet. De Nederlandse beweging is een cyclus van lenen en terugbetalen.

Druk. Gelijktijdige, legitieme eisen—ongeveer 100.000 woningen per jaar, snelle elektrificatie, een hub-luchthaven, een van 's werelds meest productieve landbouwsectoren—drukken tegen een dichtbevolkte fysieke, ecologische en juridische omgeving.

Toezeggen. Onder druk worden toezeggingen gedaan op capaciteit die wordt verondersteld: ecologische verbetering verwacht, netcapaciteit nog te bouwen, een juridisch regime nog in te voeren.

Binden. De werkelijke grens doet zich gelden, gehandhaafd door een rechter, door de fysica, door financiën of door ecologie.

Aflossen. De schuld wordt betaald in vertraging, herontwerp, compensatie, beperking of annulering—en het conflict over wie betaalt, voedt de volgende ronde van druk.

Hoe de Schuld Wordt Opgeëist—en Waarom Sommige Schulden Moeilijker Zijn af te Lossen

Rechters hebben herhaaldelijk haalbaarheidsschuld opgeëist: de PAS-uitspraak van 2019; de aanscherping van interne stikstofcompensatie in 2024; het bevel van 2025 om de wettelijke stikstofdoelstelling voor 2030 te halen; en, op klimaatgebied, het *Urgenda*-vonnis van 2019. Zij handelden als handhavers van intertemporele beperkingen en weigerden onzekere toekomstige mitigatie te accepteren als vervanging voor huidige naleving. Maar schuld heeft geen rechter nodig. Op het net eiste de fysica het op. In het nationale infrastructuurprogramma werden in 2023 zeventien projecten gepauzeerd omdat het programma zijn gecombineerde envelop van financiering, stikstofvergunningsruimte en uitvoeringscapaciteit overschreed.

Drie eigenschappen van de onderliggende beperking verklaren grotendeels waarom sommige schulden via een wachtrij worden afgelost en andere via een politieke crisis: de **zekerheid** van de ontbrekende capaciteit, de **permanentie** van de verliezen die aflossing vereist, en de **ruimtelijke specificiteit** van de beperking. Netschuld betreft relatief zekere, uitbreidbare capaciteit en grotendeels tijdelijke verliezen; het is pijnlijk maar beheersbaar. Stikstofschuld betreft onzekere capaciteit, permanente verliezen en capaciteit die gebonden is aan specifieke beschermde habitats; het heeft de Nederlandse politiek in beroering gebracht. Water biedt de test binnen het domein: tijdelijke droogterantsoening werkt via een gevestigde prioriteitsvolgorde, terwijl de permanente verandering in landgebruik die het Delta-programma nu noodzakelijk acht, veel moeilijker blijkt.

De Legitimiteit van Permanent Verlies

De moeilijkste schulden vereisen dat iemand permanent iets opgeeft, en dat maakt legitimiteit deel van de beperkingsset. De landelijke transitie die stikstof een Delta-achtige architectuur had kunnen geven—langetermijngebiedsprogramma's ondersteund door een speciaal fonds—werd ontworpen, gefinancierd en vervolgens verlaten te midden van boerenprotesten, een mislukt landbouwakkoord en een regeringswisseling. Toch kon, toen gecompenseerde exit op acceptabele voorwaarden werd aangeboden, de vraag groot zijn: een beëindigingsregeling was binnen een dag overtekend. Het probleem is niet dat permanent verlies nooit kan worden onderhandeld. Het is dat het een toewijzingsproces vereist dat de betrokkenen als eerlijk beschouwen, voldoende gefinancierd en stabiel genoeg om op te plannen.

De Reeks Grens Voorwaarde

De meeste landen in deze reeks lijden aan eerste-orde tekorten; andere stuiten op structurele plafonds. Nederland lijkt op Bhutan en Finland in het hoofd bieden aan een probleem van timing in plaats van onvermogen. In Bhutan is het risico dat interfaces achterblijven bij versnellende instellingen. In Finland kan een competent systeem niet snel genoeg transformeren. In Nederland hebben toezeggingen de haalbaarheid ingehaald—en het land bezit al, in zijn waterbeheer, een van de meest ontwikkelde remedies die een staat heeft voortgebracht. De uitdaging is niet uitvinding maar overdracht.

De Kans

Het tegenmodel is **recursieve haalbaarheid**: bestuur dat ten minste één geloofwaardig haalbaar pad van toezegging tot operatie behoudt. Nederland past dit al toe voor water. Uitbreiding betekent het toepassen van de functies van de Delta-methode, niet het kopiëren van zijn instellingen:

- een **haalbaarheidspad-beoordeling** voor grote nationale toezeggingen, met beantwoording van negen vragen vóór toezegging—inclusief, cruciaal, wie permanente verliezen draagt als de schuld moet worden afgelost;
- een ladder van vier treden van bescherming—**observeren, voorspellen, voorwaardelijk behouden, hervalideren en vrijgeven**—met de regels van het net "gebruik het op tijd of verlies het" als bewijs dat behoud zonder vrijgave zijn eigen schaarste creëert;
- **beslismomenten vóór kantelpunten**, rekening houdend met de doorlooptijd die alternatieven vereisen;
- continuïteit, onafhankelijke integratie, langetermijnfinanciering en padwisseling, overgedragen per functie naar de domeinen die ze missen;
- een **legitimiteitsarchitectuur voor permanent verlies**, puttend uit Ruimte voor de Rivier, het nationale programma dat land teruggaf aan de rivieren en aantoonde dat Nederlands bestuur permanente, plaatsgebonden verliezen kan toewijzen wanneer compensatie eerlijk is, betrokkenheid vroeg en het programma stabiel.

Het Paard van Troje is de Delta-methode zelf: *Delta-proof beslissingen*, de toepassing van de meest vertrouwde bestuurstraditie van het land op zijn andere langetermijntoezeggingen.

De Concrete Eerste Stap: De Haalbaarheidsbalans

Nederland verantwoordt zijn fiscale schuld nauwkeurig. Het heeft geen rekening van de toezeggingen die het heeft gedaan tegen capaciteit die het niet heeft veiliggesteld. Een **Haalbaarheidsbalans**, opgesteld door een onafhankelijke instelling en op Prinsjesdag aan het Parlement gepresenteerd naast de fiscale rekeningen, zou elke uitstaande schuld vastleggen—vorm, omvang, blootstelling, waarschijnlijke handhaver en aflossingspad—samen met voorwaardelijke schulden: toezeggingen die afhangen van toekomstige levering die nog niet is veiliggesteld. Gepaard met haalbaarheidspad-beoordelingen voor nieuwe toezeggingen, zou het de regering niet beletten tegen de toekomst te lenen. Het zou beletten dat onzichtbaar te doen. Vier geregistreerde voorspellingen—over waterkwaliteit na 2027, de nieuwe woninglocaties, energie-infrastructuur en stikstofbestuur—zouden testen of de diagnose standhoudt.

De Eerlijke Conclusie

Haalbaarheidsschuld komt terug in ecologische, infrastructurele en juridische domeinen in Nederland, en de aflossing ervan is het moeilijkst waar verliezen permanent en plaatsgebonden zijn. Het land is in verschillende domeinen al begonnen haalbaarheid te toetsen vóór toezegging, hoewel de uitkomsten nog niet bewezen zijn. Of de functies van de Delta-methode kunnen worden overgedragen naar domeinen met andere autoriteiten, wetten en verliezen—en of de Nederlandse politiek de regelingen kan volhouden die nodig zijn om permanent verlies toe te wijzen—blijft open.

De transitie is haalbaar. Nederland heeft al, in eigen land, elke capaciteit gedemonstreerd die het vereist. Wat het nog niet heeft gedemonstreerd, is de wil en de continuïteit om ze toe te passen buiten het domein waar ze zijn geboren.

Reeks Coherentietabel (Bijgewerkt)

Systeem	Kernprobleem	Kenmerkend patroon	Culturele anker	Overgangshaalbaarheid
Duitsland	Uitvoering	Verlamde uitgaven	Technische nauwkeurigheid	Haalbaar
Frankrijk	Integratie	Hervorming-explosie-terugtocht	Jakobijnse helderheid	Haalbaar
Zweden	Feedback	Drift-lus (signaalonderdrukking)	<i>Saklighet</i>	Haalbaar
India	Synchronisatie	Sprong-vertraging-cyclus	<i>Jugaad</i>	Haalbaar
EU	Coherentie	Onderhandeling-verdunning	Subsidiariteit	Haalbaar
VK	Controle-uitvoering mismatch	Centraliseer-faal-centraliseer	Aanmodderen	Haalbaar
Brazilië	Accumulatie	Doorbraak-Captatie	<i>Jeitinho</i>	Moeilijk maar mogelijk
Rusland	Leesbaarheid	Controle–Blindheid–Schok	<i>Ne vysovyvaysya</i>	Onmogelijk onder huidig regime
VS	Integratie	Escaleren-Blokkeren-Omzeilen-Delegiteren	Bootstrap-individualisme	Mogelijk via sub-federaal
Finland	Doorvoerbeperking	Anticiperen–Consensus–Incrementeel–Druk	<i>Sisu</i> + Stille Consensus	Haalbaar
China	Kalibratie	Campagne–Overshoot–Abrupte Correctie	<i>Míng zhé bǎo shēn</i>	Moeilijk; herstelbaar onder huidig regime
Japan	Continuïteitsval (Paradigma Lock-in)	Druk–Accommoderen–Behouden–Uitstellen	<i>Wa</i> + <i>Kaizen</i> + <i>Gaman</i> + <i>Shouganai</i>	Haalbaar met gecontroleerde creatieve destructie
Nigeria	Substraattekort (Staat–Samenleving Dissociatie)	Extractie–Dissociatie–Adaptatie–Crisis	<i>Oga-Madam</i> + "The National Cake" + <i>Jugaad</i> + Pinkster-veerkracht	Generationeel; haalbaar via interface-opbouw van onderaf
Israël	Grenstekort (Contingentie Lock-In)	Dreiging–Mobilisatie–Securitisering–Fragmentatie–Vernieuwde Dreiging	<i>Ein Breira</i> + <i>Balagan</i> + Verbondsbewustzijn + <i>Tikun Olam</i>	Moeilijk; vereist constitutionele schikking via incrementele grensstabilisatie
Spanje	Integratief Sluitingstekort (Transitieval)	Crisis–Centralisatie–Perifere Mobilisatie–EU-bemiddeling–Accommodatie	<i>Convivencia</i> + <i>Las Dos Españas</i> + <i>El Aplazamiento</i>	Haalbaar via orthogonale interventies; onwaarschijnlijk via directe constitutionele hervorming
Zuid-Korea	Toernooival (Gevolgkoppeling onder Effectieve Schaarste)	Effectieve Schaarste–Rang–Investeren–Concentreren	<i>Gwageo</i> + <i>Hakbeol</i> + <i>Gongjeong</i>	Haalbaar als inzet wordt verlaagd voordat selectie wordt gewijzigd

Systeem	Kernprobleem	Kenmerkend patroon	Culturele anker	Overgangshaalbaarheid
Bhutan	Interface-race (Doel–Actuator Koppeling onder Acceleratie)	Vergelijken–Vertrekken–Versnellen–Herkoppelen	GNH + <i>Kidu</i> + <i>Driglam Namzha</i> + <i>Tha Damtshig Ley Jumdrey</i>	Transitiegeval; uitkomst hangt af van of interface-opbouw gelijke tred houdt
Nederland	Haalbaarheidsschuld (Toezegging vóór Duurzame Haalbaarheid)	Druk–Toezeggen–Binden–Aflossen	<i>Maakbaarheid*</i> + <i>Polderoverleg</i> + <i>Begrensd</i> <i>Resonantie met</i> <i>*Gedogen</i>	Haalbaar — binnenlands tegenmodel bestaat; overdracht tussen domeinen blijft onbewezen
Nederland is het geval dat de vraag stelt: <i>Wat gebeurt er wanneer het land dat de wereld leerde plannen voor een onzekere toekomst, soms zijn eigen toekomst toezegt voordat deze is veiliggesteld?</i> Het antwoord ligt niet in uitvinding maar in overdracht: de wijsheid die het op zee ontwikkelde, meenemen naar de beslissingen die het nu op land neemt.				

1. De Haalbaarheidsschuld

1.1 Opening: De Luchthaven Zonder Vluchten

Op de drooggelegde grond van Flevoland, ongeveer vijftig kilometer ten oosten van Amsterdam, staat een luchthaven die klaar is en nooit is geopend. De landingsbaan werd verlengd en verbreed voor commerciële straalvliegtuigen. De verkeerstoren werd vergroot. De terminal werd voltooid. Alles was voorbereid op de eerste commerciële vertrekken in april 2018.

Ze kwamen nooit. Eind 2016 werd de opening uitgesteld, omdat het luchtruim en de naderingsroutes die de luchthaven nodig had niet gereed waren. Toen oordeelde de Raad van State in mei 2019 over het Nederlandse stikstofvergunningstelsel, en de grond verschoof onder projecten in heel Nederland. Lelystad Airport had nu een natuurbeschermingsvergunning nodig voor de operaties waarvoor het was gebouwd. Jarenlang bleven ook de laagvliegroutes waarvan zijn vluchten afhankelijk zouden zijn betwist. Tegen 2026 was het routeprobleem grotendeels opgelost; het betwiste lage segment was verwijderd en de nieuwe routes stonden continue stijgingen en dalingen toe. Maar er stonden nog drie voorwaarden tussen het voltooide gebouw en zijn eerste commerciële vlucht: een natuurbeschermingsvergunning, een gewijzigd luchthavenbesluit, en afgeronde operationele voorbereidingen. In april 2026 stelde de regering een nieuwe ambitie vast—ongeveer 10.000 vluchten per jaar vanaf oktober 2027. Een maand later noteerden Kamerstukken dat er nog steeds geen duidelijk vooruitzicht was op een onherroepelijke natuurbeschermingsvergunning.

Het zou gemakkelijk zijn dit te vertellen als het verhaal van een slechte beslissing, en dat zal dit rapport niet doen. Of Lelystad had moeten worden gebouwd is een kwestie van kosten en baten die de terugblik niet kan beslechten, en de beperkingen die het project tot stilstand brachten veranderden terwijl het werd gebouwd. Wat de luchthaven illustreert is iets preciezers en wijdverspreiders. In Lelystad kwam het bezit eerst en de haalbare toekomst later—zo veel later dat die acht jaar na de geplande opening nog steeds niet volledig is aangebroken.

Nederland staat vol met vreemdere versies van hetzelfde patroon. Ongeveer een decennium lang opereerde de nationale luchthaven van het land onder een formeel tijdelijke regeling waarin de staat weigerde de juridisch bindende geluidsgrenzen te handhaven, terwijl werd gewacht op een vervangend regime dat in de wet moest worden vastgelegd. Honderden megawatts aan gesubsidieerde zonne- en windprojecten werden goedgekeurd voordat iemand had gecontroleerd of het net hun elektriciteit aankon, en ontdekte dat dit niet zo was. En vier jaar lang werden stikstofvergunningen voor woningen, wegen en boerderijen deels verleend op basis van ecologische verbeteringen die nog niet hadden plaatsgevonden, totdat de hoogste bestuursrechter van het land oordeelde dat zulke toekomstige verbeteringen niet vooraf mochten worden besteed.

Dit zijn niet de mislukkingen van een land dat zijn beperkingen negeert. Het zijn de mislukkingen van een land dat zo bedreven is in het doorbreken van beperkingen dat het soms een toekomst heeft toegezegd voordat deze was veiliggesteld. Dat is wat dit rapport **haalbaarheidsschuld** noemt.

1.2 De Druk–Toezeggen–Binden–Aflossen Lus

Elk rapport in deze reeks identificeert een kenmerkende beweging. De Japanse architectuur behoudt een geërfde evenwicht; de Koreaanse concurreert; de Bhutaanse racet om zijn versnellende instellingen verbonden te houden met zijn doel. De Nederlandse beweging is een cyclus van lenen en terugbetalen, en heeft vier fasen.

Druk. Nederland is een van de dichtstbevolkte en intensiefst gebruikte landen ter wereld, en de eisen die eraan worden gesteld zijn gelijktijdig. Het heeft ongeveer 100.000 nieuwe woningen per jaar nodig. Het elektrificeert zijn industrie, zijn transport en zijn verwarming. Zijn nationale luchthaven is een hub van Europees belang. Zijn landbouw behoort tot de productiefste ter wereld. Elk van deze eisen is legitiem en urgent, en elk drukt tegen een fysieke, ecologische en juridische omgeving die al dichtbezet is.

Toezeggen. Onder druk worden toezeggingen gedaan: subsidies verleend, vergunningen afgegeven, landingsbanen gebouwd, operaties voortgezet. Sommige van deze toezeggingen berusten op capaciteit die bestaat en is veiliggesteld. Andere berusten op capaciteit die wordt verwacht—ecologische verbetering die maatregelen zouden moeten opleveren, netcapaciteit die netbeheerders zouden moeten bouwen, een juridisch regime dat ministers zouden moeten invoeren. De toezegging is reëel en onmiddellijk. De capaciteit waarvan deze afhangt is verondersteld.

Binden. Uiteindelijk doet de werkelijke grens zich gelden, en het mechanisme dat deze handhaaft varieert. Voor stikstof was het een rechter: de Raad van State oordeelde in 2019 dat toekomstige ecologische winsten niet vooraf mochten worden gecrediteerd. Voor het net was het de fysica: de kabels konden niet vervoeren wat erop was aangesloten, en projecten die subsidies hadden gekregen konden niet worden aangesloten. Voor Schiphol was het een combinatie van rechters, Europees recht en het geduld van bewoners die met geluid boven de wettelijke limieten leven. De grens was er altijd al. Wat veranderde, was dat iemand, of iets, deze handhaafde.

Aflossen. Wanneer de grens bindt, wordt de schuld opeisbaar, en deze wordt betaald in vertraging, herontwerp, compensatie, beperking of annulering. Projecten wachten in rijen. Vergunningen worden ingetrokken of kunnen niet worden afgegeven. Boerderijen worden opgekocht. Vluchten worden verminderd. En het conflict over wie de kosten van aflossing draagt, voedt de volgende ronde van druk—vaak in de vorm van eisen om opnieuw toe te zeggen, sneller, op capaciteit die opnieuw wordt verondersteld in plaats van veiliggesteld.

De lus is niet onvermijdelijk. Nederland bevat, in zijn waterbeheer, een aantoonbaar andere manier van besturen onder onzekerheid, en in verschillende domeinen leert het land al om haalbaarheid te toetsen voordat het zich vastlegt. Maar waar de lus heeft gewerkt, is deze kostbaar gebleken, langzaam om te ontwarren en bitter betwist.

1.3 Haalbaarheidsschuld Gedefinieerd

Haalbaarheidsschuld ontstaat wanneer duurzame toezeggingen worden gedaan voordat de ecologische, infrastructurele, fiscale, administratieve of juridische capaciteit die nodig is om ze uit te voeren, over de relevante implementatiehorizon is veiliggesteld. Het bepalende kenmerk is eenvoudig: **toezegging gaat vooraf aan duurzame haalbaarheid.**

Het woord *duurzaam* is van belang. Een project kan haalbaar zijn op de dag dat het wordt goedgekeurd en onhaalbaar tegen de tijd dat het is gebouwd, omdat andere projecten dezelfde capaciteit verbruiken, omdat de wet verandert, of omdat de ecologische aannames waarop het berustte onjuist blijken. Haalbaarheid is geen moment; het is een pad. Een toezegging is alleen veilig als een haalbaar pad loopt van de beslissing helemaal tot de operatie die deze autoriseert.

Het Nederlandse bewijs toont drie onderscheiden vormen van de schuld.

Geleende toekomstige capaciteit. Capaciteit die naar verwachting in de toekomst wordt gecreëerd, wordt behandeld als vandaag beschikbaar. De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS), van kracht van 2015 tot 2019, stond toe dat stikstof emitterende activiteiten werden geautoriseerd, deels op basis van ecologische verbeteringen die van toekomstige maatregelen werden verwacht. Onder de Europese natuurbeschermingswetgeving, die zekerheid vereist dat een beschermd habitat niet wordt geschaad, was die verwachting niet voldoende. Toen de Raad van State in 2019 oordeelde, verdween de geleende capaciteit, en daarmee de vergunningbasis voor een groot aantal projecten.

Niet-veiliggestelde uitvoeringscapaciteit. Een toezegging wordt gedaan voordat de capaciteit die nodig is om deze uit te voeren gedurende de periode die nodig is om haar uit te voeren is veiliggesteld. Vóór het najaar van 2019 kon de nationale subsidieregeling voor hernieuwbare elektriciteit steun toekennen aan zonne- en windprojecten zonder enige projectspecifieke controle dat het net hun opbrengst aankon. Tegen december 2019 noteerde het Parlement ongeveer 700 megawatt aan gesubsidieerde projecten die geen aansluiting of transportcapaciteit konden verkrijgen. Lelystad Airport, waarvan de fysieke infrastructuur werd voltooid voordat zijn luchtruim, zijn natuurbeschermingsvergunning en zijn exploitatiebesluit waren veiliggesteld, is een begrensd voorbeeld van dezelfde vorm.

Geanticiperde legalisatie. Huidige operaties vertrouwen op een juridisch regime dat wordt verwacht maar nog niet van kracht is. Vanaf 2015 opereerde Schiphol onder een nieuw systeem van baangebruik dat was ontworpen om de algehele geluidsoverlast te verminderen, en dat de regering van plan was in het juridisch bindende luchthavenbesluit vast te leggen. Totdat dit gebeurde, kreeg de luchtvaartinspectie de instructie om overschrijdingen van de bestaande wettelijke geluidsgrenzen die het gevolg waren van het volgen van het nieuwe systeem, niet te handhaven. De regeling was bedoeld als overbrugging. Per september 2026 is deze nog niet volledig beëindigd.

Deze drie vormen zien er verschillend uit, maar delen een structuur. In elk ervan handelde het land op de toekomst alsof deze al was aangebroken. En in elk ervan, toen de toekomst niet op tijd arriveerde, moest iemand betalen.

Het is van belang wat deze definitie niet beweert. Ze beweert niet dat haalbaarheidsschuld het grootste deel van wat misgaat in het Nederlandse bestuur verklaart; het bewijs toont aan dat deze terugkomt in sterk verschillende domeinen, niet dat ze die domineert. Ze beweert niet dat de betrokken beslissingen irrationeel waren; verschillende waren redelijke gokken onder echte druk. En ze beweert niet dat de rechterlijke macht de crises heeft veroorzaakt waarin de schulden opeisbaar werden. De ecologische, fysieke en juridische grenzen bestonden al voordat een rechter ze handhaafde. De rechters eisten schulden op die al waren aangegaan.

1.4 Een Land Gebouwd Tegen Beperkingen

Om te begrijpen waarom haalbaarheidsschuld een Nederlandse paradox is en niet een Nederlandse gewoonte, is het nodig te begrijpen wat Nederland heeft bereikt in het domein waar beperkingen het hardst zijn.

Bijna 60 procent van het land kan aan overstromingen worden blootgesteld. In de nacht van 31 januari 1953 brak een stormvloed door de dijken van het zuidwesten en doodde meer dan 1.800 mensen. De reactie definieerde de verhouding van de moderne Nederlandse staat tot zijn omgeving. De Deltawerken die volgden behoorden tot de grootste technische projecten van de twintigste eeuw. En in de daaropvolgende decennia evolueerde het Nederlandse waterbeheer van het bouwen van verdedigingen tegen een bekende dreiging naar iets subtielers: een systeem om een dreiging te besturen waarvan de toekomstige omvang niet bekend is.

De Deltawet, het Deltaprogramma, de onafhankelijke Deltacommissaris en het toegewijde Deltafonds vormen een architectuur gebouwd op een premisse waar dit rapport herhaaldelijk op terug zal komen: **de toekomst is onzeker, dus behoud meer dan één pad ernaar toe.** Nederlandse waterplanners ontwikkelden een aanpak die nu wereldwijd wordt gebruikt—adaptief deltamanagement, gebaseerd op wat bekend staat als dynamische adaptieve beleidspaden. Het identificeert *kantelpunten*, de omstandigheden waaronder een huidige strategie zal ophouden te werken. Het stelt beslismomenten vóór die kantelpunten, rekening houdend met de jaren die het kost om een alternatief te bouwen. En het houdt alternatieve paden open, zodat het land van koers kan veranderen zonder eerst in een toestand te belanden waarin geen goede optie meer overblijft.

In de taal van de regeltechniek is dit een methode om te behouden wat **recursieve haalbaarheid** wordt genoemd: de eigenschap dat elke beslissing ten minste één haalbaar pad openlaat naar de toekomst. Het is precies wat haalbaarheidsschuld schendt.

Dezelfde competentie reikt verder dan de bescherming tegen overstromingen. Tijdens droogtes verdeelt Nederland het schaarse zoetwater via een gevestigde prioriteitsvolgorde, die bij iedere gebruiker vooraf bekend is, die dijken, drinkwater en onvervangbare natuur beschermt vóór landbouw, industrie en scheepvaart. Toen netcongestie nijpend werd, creëerde de energieregulator een kader voor het prioriteren van aansluitingen op basis van publieke waarde in plaats van wie het eerst komt, het eerst maalt. Zelfs stikstof, de meest betwiste beperking van allemaal, heeft een expliciet registratie- en allocatiesysteem voor vrijgekomen depositieruimte. Nederland mist de capaciteit om schaarste te besturen niet. Het heeft enkele van de meest geavanceerde schaarste-allocatiesystemen van alle staten gebouwd.

Daarom is "Nederland is simpelweg te vol" de verkeerde diagnose. Ruimte is schaars, maar schaarse ruimte is wat de Nederlanders altijd hebben bestuurd. De vraag is niet of het land binnen harde beperkingen kan leven. Dat kan het aantoonbaar. De vraag is waarom het in verschillende nationaal belangrijke domeinen aan toekomstigen heeft toegezegd voordat het ze had veiliggesteld.

1.5 Vergelijkingen Binnen de Reeks

Nederland staat in deze reeks het dichtst bij twee rapporten die ook over timing gaan in plaats van over regelrechte mislukking.

Het rapport over **Bhutan** beschreef een *Interface-race*: een land met een uitzonderlijk helder begrip van wat het waardeert, dat snelle nieuwe economische instellingen bouwt sneller dan het ze met dat begrip kan verbinden. Nederland presenteert een verwant maar onderscheiden probleem. In Bhutan is het risico dat interfaces achterblijven bij actuatoren. In Nederland hebben toezeggingen de haalbaarheid ingehaald. Beide zijn problemen van synchronisatie tussen een traag proces en een snel proces. Maar waar de uitdaging van Bhutan ligt in het verantwoordingsplichtig houden van nieuwe instellingen aan een bekend doel, ligt die van Nederland in het binnen een haalbare toekomst houden van ambitieuze toezeggingen.

Het rapport over **Finland** beschreef een *Doorvoerbeperking*: een hoogst competent systeem dat zichzelf niet zo snel kon transformeren als zijn omstandigheden eisten. Nederland deelt Finland's competentie en enkele van zijn frustraties—procedures die jaren duren, vergunningenstelsels die onbeweeglijk aanvoelen. Maar het Nederlandse bewijs suggereert dat snelheid niet het kernprobleem is. Snellere procedures zouden geen ecologische capaciteit hebben gecreëerd die niet bestond, netcapaciteit die niet was gebouwd, of een juridisch regime dat niet was ingevoerd. In verschillende van de hier onderzochte gevallen was de moeilijkheid niet dat Nederland te langzaam bewoog, maar dat het te vroeg toezegde.

Het rapport over **Zuid-Korea** biedt een meer verwijderd contrast. De moeilijkheid van Korea lag in zijn doel: een samenleving waarvan de vele waarden in de praktijk waren ingestort tot een paar rangordes. Nederland lijdt niet aan een nauw doel. Het lijdt aan een mismatch tussen het tempo van zijn toezeggingen en het tempo waarin de capaciteit om ze na te komen kan worden veiliggesteld.

1.6 De Werkelijke Sterktes van Nederland

Elke beschouwing van het Nederlandse bestuur moet beginnen bij wat het land heeft gebouwd. Het heeft land gemaakt van zee en het eeuwenlang droog gehouden. Het onderhoudt een van de productiefste landbouwsectoren ter wereld op een grondgebied kleiner dan de grootste regio's van veel landen. Zijn havens, logistieke netwerken en nationale luchthaven zijn centrale knooppunten van de Europese economie. Zijn instellingen zijn stabiel, zijn rechters onafhankelijk, zijn bestuur capabel en grotendeels onkreukbaar, en zijn politieke cultuur toegewijd aan overleg en compromis.

Het leert ook. Na de netschok begon de subsidieregeling voor hernieuwbare energie een transportindicatie van de netbeheerder te vereisen vóór enige toekenning, waarmee net-haalbaarheid vóór de toezegging werd geplaatst. De energieregulator introduceerde regels die het mogelijk maken ongebruikte gereserveerde netcapaciteit terug te vorderen—"gebruik het op tijd of verlies het"—zodat het beschermen van toekomstige haalbaarheid huidige projecten niet onnodig blokkeert. De nationale programmering van energie-infrastructuur plant nu grote capaciteit vóór investeringsbeslissingen in plaats van erna. En in september 2026 selecteerde de regering vijf nieuwe grootschalige woninglocaties pas nadat was getoetst of stikstof, netcapaciteit, drinkwater en bereikbaarheid geen grote obstakels zouden vormen—een directe omkering van de logica die haalbaarheidsschuld produceerde. Deze veranderingen zijn te recent om zich in uitkomsten te hebben bewezen. Maar ze tonen een systeem dat al beweegt van "toezeggen, dan oplossen" naar "toetsen, dan toezeggen."

Nederland bezit ook, in adaptief deltamanagement, het belangrijkste bezit dat een land kan hebben voor het aanpakken van het probleem dat dit rapport beschrijft: een binnenlandse, bewezen, internationaal gerespecteerde methode voor bestuur onder diepe onzekerheid. De transitie die dit rapport voorstelt vereist niet dat Nederland iets uitvindt. Het vereist dat het land breder toepast wat het al heeft uitgevonden.

1.7 De Werkelijke Vraag

Dit rapport vraagt daarom niet of Nederland harde beperkingen kan besturen. Zijn waterbeheer beantwoordt die vraag. Evenmin vraagt het of Nederland te veel regels heeft, te weinig ruimte of rechters die te veel tussenbeide komen. Het bewijs ondersteunt geen van die diagnoses.

Het stelt een smallere en interessantere vraag:

Waarom zegt het land dat adaptieve planning voor een onzekere zee pionierde, op land soms toe voordat de toekomst is veiliggesteld—en wat zou het vergen om zijn waterwijsheid uit te breiden naar de andere domeinen die haar nu nodig hebben?

Een deel van het antwoord, zoals de volgende paragrafen laten zien, is institutioneel. Waterbeheer ontwikkelde een volledig pakket van continuïteit, onafhankelijke integratie, toegewezen financiering, alternatieve paden en vroege beslismomenten dat andere domeinen slechts in stukken hebben verworven. Een deel ervan ligt in de aard van de beperkingen zelf. Sommige schulden kunnen worden afgelost door te wachten tot een kabel is gelegd. Andere kunnen alleen worden afgelost door een boerderij bij een beschermd habitat permanent te sluiten, en geen enkele architectuur kan dat verlies pijnloos maken. En een deel ervan ligt in de politiek: de landelijke transitie die stikstof een Delta-achtige architectuur had kunnen geven, werd ontworpen, gefinancierd en vervolgens verlaten toen de verliezen die zij vereiste te betwist bleken om vol te houden.

De transitie die dit rapport beschrijft is haalbaar. Nederland heeft al, in eigen land, de capaciteiten gedemonstreerd die het vereist. Wat onbewezen blijft, is of die capaciteiten kunnen worden overgedragen buiten het domein waar ze volwassen werden—naar stikstof en landbouw, naar energie en woningen, naar luchtvaart—waar de verliezen permanenter zijn, de capaciteit onzekerder, en de politiek meer verdeeld. Het land dat leerde ruimte te maken voor de rivier, staat nu voor de taak ruimte te maken, voordat het zich vastlegt, voor de toekomst die het op land belooft.

2. De Haalbaarheidsschuld: Structurele Mechanismen

2.1 Wat "Haalbaarheid" Betekent

Elk rapport in deze reeks noemt een capaciteit die een land mist of waartegen het zich schrap zet. Voor Nederland is de relevante capaciteit niet het vermogen om beperkingen te besturen—het Nederlandse waterbeheer toont dat het dat kan—maar het vermogen om toezeggingen binnen een haalbare toekomst te houden. Dat vereist precisie over wat "haalbaar" betekent.

Een project in Nederland moet in twee betekenissen tegelijk haalbaar zijn. Het moet **fysiek haalbaar** zijn: er moet land zijn dat niet overstroomt, water om het te voorzien, elektriciteit om het van stroom te voorzien, en een ecologische omgeving die de effecten kan absorberen. En het moet **vergund** zijn: het moet voldoen aan de wettelijke eisen van natuurbescherming, waterkwaliteit, geluid, milieueffectbeoordeling en ruimtelijke ordening, en het moet de rechter doorstaan. Een project kan fysiek mogelijk en juridisch onmogelijk zijn, of juridisch toegestaan en fysiek onbouwbaar. Alleen de doorsnede van de twee is bruikbaar.

Haalbaarheid heeft ook een tijdsdimensie die gemakkelijk over het hoofd wordt gezien. Een project is niet haalbaar omdat de voorwaarden ervoor bestaan op de dag dat het wordt goedgekeurd. Het is haalbaar als er een pad bestaat van de dag van goedkeuring tot de dag van operatie waarlangs elke voorwaarde blijft gelden. Grote Nederlandse projecten vergen jaren of decennia om te voltooien, en in die tijd verbruiken andere projecten capaciteit, veranderen wetten, worden ecologische aannames getest en maken rechters duidelijk wat de wet vereist. Dit rapport onderscheidt daarom een haalbaar *moment* van een **duurzaam haalbaar pad**. Haalbaarheidsschuld ontstaat wanneer toezeggingen worden gedaan op grond van het eerste zonder het tweede veilig te stellen.

Deze inkadering verklaart ook waarom de bekende diagnose—Nederland is simpelweg vol—te oppervlakkig is. Land gemeten in hectares is niet de operationele hulpbron. Een hectare kan te overstromingsgevoelig zijn, te dicht bij een beschermd habitat, te ver van netcapaciteit, te afhankelijk van schaars drinkwater, of gereserveerd voor toekomstige dijkversterking. Wat telt is land dat bruikbaar blijft zodra elk relevant systeem zijn zegje heeft gedaan. Het Nederlandse probleem is minder "Hoeveel ruimte is er?" dan "Hoeveel ruimte blijft haalbaar nadat alle beperkingen hebben gesproken?"

2.2 De Dichte Beperkingsomgeving

Nederland bestuurt een ongebruikelijk dichte stapel beperkingen, en ze zijn niet allemaal van dezelfde soort. Ze als één ding behandelen—"regelgeving", "bureaucratie", "schaarste"—verbergt het feit dat elk een ander remedie vereist.

Sommige beperkingen zijn **biofysisch**. De beschikbaarheid van zoetwater daalt in droge zomers naarmate de vraag stijgt; het Deltaprogramma zegt nu dat het optimaliseren van het bestaande watersysteem niet langer voldoende zal zijn en dat sommige landgebruiken niet kunnen blijven waar ze zijn. Bodemdaling, verzilting van veengebieden en droogte op hogere zandgronden leggen steeds vaker voorwaarden op aan wat waar kan gebeuren. Geen enkele procedure kan zoetwater creëren in een droogte.

Sommige zijn **ecologisch**, en operationeel gemaakt door de wet. Stikstofdepositie blijft boven wat een groot deel van de stikstofgevoelige beschermde natuur van het land kan verdragen. Waterkwaliteit is een andere: over individuele criteria voldoet Nederland aan meer dan driekwart van zijn ongeveer 100.000 Kaderrichtlijn Water-doelstellingen, maar onder de regel van de richtlijn dat een waterlichaam alleen slaagt als het aan elke doelstelling voldoet, voldeed bij de beoordeling van 2024 geen enkel

Nederlands oppervlaktewaterlichaam aan alle doelstellingen, en slechts ongeveer 15 procent van de 741 beoordeelde lichamen verkeerde in goede biologische toestand. Europees recht verandert deze ecologische voorwaarden in verplichtingen; nationale vergunningverlening vertaalt de verplichtingen in toetsen; rechters handhaven de toetsen.

Sommige zijn **infrastructureel**. Netcongestie treft nu substantiële delen van het land omdat vraag en hernieuwbare opwek sneller zijn gegroeid dan transportcapaciteit kan worden gebouwd. Drinkwaterbedrijven schatten dat tegen 2030 ongeveer 102 miljoen kubieke meter extra productiecapaciteit nodig zal zijn; in 2025 werd ongeveer 19 miljoen toegevoegd. Anders dan ecologische grenzen kunnen deze beperkingen worden uitgebreid—maar alleen met land, apparatuur, geschoolde arbeid, vergunningen en jaren van doorlooptijd.

Sommige zijn **administratief en fiscaal**: de capaciteit van ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen en aannemers om te plannen, te vergunnen en te bouwen, en de beschikbare budgetten om dat te betalen. En sommige zijn **jurisdictioneel**. Het Nederlandse fysieke bestuur is verdeeld over de rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen, overkoepeld door Europees recht, onafhankelijke toezichthouders, netbeheerders en de rechterlijke macht. Geen enkele actor beheerst de volledige haalbare verzameling.

Huisvesting is in deze lijst geen beperking. Het is een *vraag*—ongeveer 100.000 woningen per jaar—die tegen alle beperkingen tegelijk drukt. Dat maakt het een ongebruikelijk goede sonde van het systeem. Wanneer een woningbouwproject vastloopt, is de nuttige vraag niet hoe lang het is vertraagd, maar welke beperking het eerst bond.

2.3 Drie Vormen van Haalbaarheidsschuld

Het Nederlandse bewijs documenteert haalbaarheidsschuld in drie onafhankelijke domeinen—ecologisch, infrastructureel en juridisch—elk in een andere vorm.

Geleende toekomstige capaciteit: het stikstofvergunningstelsel. De Programmatische Aanpak Stikstof was ontworpen om een impasse te doorbreken. Stikstofdepositie op beschermde habitats was te hoog om nieuwe emitterende activiteit zonder beoordeling toe te staan, maar economische ontwikkeling kon niet simpelweg stoppen. PAS combineerde bronreductie, natuurherstel en een vergunningenkader in één programma, en stond toe dat nieuwe activiteiten werden geautoriseerd, deels op grond van de ecologische winsten die zijn toekomstige maatregelen geacht werden op te leveren. Het Europese natuurbeschermingsrecht stelt echter een veeleisende norm. Onder de Habitatrichtlijn, zoals het EU-Hof van Justitie deze heeft uitgelegd, mag een autoriteit een project alleen goedkeuren wanneer zij ervan overtuigd is dat de integriteit van een beschermd gebied niet nadelig wordt beïnvloed, waarbij geen redelijke wetenschappelijke twijfel overblijft. Verwachte toekomstige winsten konden die norm niet halen. In 2019 oordeelde de Raad van State dat PAS niet als vergunningbasis kon dienen. De capaciteit die van de toekomst was geleend, hield op te bestaan in het recht, en de vergunningbasis voor een breed scala aan activiteiten—boerderijen, wegen, woningen, industrie—viel daarmee weg. Onder de meest blootgestelden bevonden zich de zogenaamde PAS-melders, activiteiten die te goeder trouw op een meldingsregeling onder het programma hadden vertrouwd en zonder eigen schuld geen geldige vergunning meer hadden.

Niet-veiliggestelde uitvoeringscapaciteit: hernieuwbare subsidies en het net. Tot het najaar van 2019 kon de nationale subsidieregeling voor hernieuwbare elektriciteit steun toekennen aan een zonne- of windproject zonder enige projectspecifieke controle dat het lokale net zijn elektriciteit kon transporteren. Het subsidiebesluit en het netbesluit behoorden tot verschillende instellingen en verschillende planningscycli. Tegen december 2019 noteerde het Parlement ongeveer 700 megawatt aan gesubsidieerde projecten die geen aansluiting of transportcapaciteit konden verkrijgen en het risico liepen hun realisatiedeadlines te missen. De reactie van de regering was het invoegen van de ontbrekende controle: vanaf de ronde van najaar 2019 hadden aanvragers een transportindicatie van de netbeheerder nodig voordat zij een toekenning konden ontvangen. Tegen het voorjaar van 2020 hadden netbeheerders meer dan 9.000 zulke indicaties afgegeven. De correctie werkte, maar slechts gedeeltelijk. In

2026 erkende de regering dat veel zonneprojecten die een transportindicatie hadden ontvangen, desondanks later niet konden worden aangesloten, omdat de indicatie capaciteit toonde op het moment van aanvraag maar deze niet reserveerde gedurende de jaren van ontwikkeling. Haalbaarheid die op één moment was gecontroleerd, was vervallen voordat het project ervan gebruik kon maken.

Lelystad Airport, beschreven in paragraaf 1, is een begrensde voorbeeld van dezelfde vorm: substantiële fysieke infrastructuur voltooid voordat het luchtruim, de natuurbeschermingsvergunning en het exploitatiebesluit die het vereiste waren veiliggesteld. Het bewijs stelt de volgorde vast, niet de merites van de oorspronkelijke beslissing.

Geanticiperde legalisatie: Schiphol. In 2015 begon de regering een nieuw systeem van baangebruik op Schiphol toe te passen, het Nieuwe Normen- en Handhavingssysteem, bedoeld om de algehele geluidsoverlast te verminderen door vluchten naar voorkeursbanen te leiden. Het systeem was bedoeld om in het juridisch bindende luchthavenbesluit te worden opgenomen. Tot dan kreeg de luchtvaartinspectie de instructie om overschrijdingen van de bestaande wettelijke geluidsgrenzen niet te sanctioneren wanneer die overschrijdingen het gevolg waren van het volgen van het nieuwe systeem. De Raad van State beschreef de regeling later, in juridische termen, als de voorwaardelijke gedogen van niet-naleving van de wettelijke exploitatievoorwaarden in afwachting van hun toekomstige juridische verankering.

Wat de zaak zo onthullend maakt, is de duur ervan. In 2021 waarschuwde de inspectie de minister dat de regeling juridisch kwetsbaar was geworden en dat tijdige legalisatie niet in het vooruitzicht was. In 2022 besloot de regering in principe om deze te beëindigen. Het uittreden raakte vervolgens verstrengeld in het Europese luchtvaartrecht: in juli 2024 oordeelde de Hoge Raad dat maatregelen die de operationele capaciteit van de luchthaven verminderen de "evenwichtige benadering"-procedure van de EU moeten volgen, en in maart 2024 oordeelde de Rechtbank Den Haag dat de staat er niet in was geslaagd bewoners afdoende te beschermen en effectieve rechtsbescherming moest herstellen. Een gedeeltelijke herziening van het luchthavenbesluit in 2025 introduceerde jaarlijkse limieten van 478.000 vluchten en 27.000 nachtvluchten, maar beëindigde de anticiperende regeling niet. In september 2026 publiceerde de Raad van State zijn advies over het nieuwe besluit dat dit eindelijk moet doen. Een brug gebouwd in 2015 stond meer dan een decennium later nog overeind.

De Schiphol-zaak moet niet voorbij zichzelf worden gegeneraliseerd. Het bewijs toont niet aan dat anticiperende handhaving een gangbaar instrument van het Nederlandse bestuur is. Wat het toont, is dat de staat in een nationaal belangrijk domein ongeveer een decennium lang opereerde op juridische haalbaarheid die hij verwachtte te verwerven in plaats van haalbaarheid die hij had —en dat hoe langer de regeling duurde, hoe meer luchtvaartmaatschappijen, dienstregelingen en bedrijfsmodellen rond de geleende ruimte werden gebouwd, waardoor terugkeer moeilijker werd.

2.4 Hoe de Schuld Wordt Opgeëist

Haalbaarheidsschuld kondigt zichzelf niet aan. Ze wordt pas zichtbaar wanneer iets de grens handhaaft die de toezegging had weggeredeneerd. Het Nederlandse bewijs toont verschillende handhavers.

De meest zichtbare zijn **de rechters**. De PAS-uitspraak van 2019 verwijderde een vergunningarchitectuur die op onzekere toekomstige winsten was gebouwd. In december 2024 veranderde de Raad van State de behandeling van interne saldering—het wegstrepen van de nieuwe emissies van een project tegen bestaande—met onmiddellijke werking op lopende en toekomstige vergunningprocedures. In januari 2025 beval de Rechtbank Den Haag de staat om zijn eigen wettelijke stikstofdoelstelling voor 2030 te halen, dat de helft van het stikstofgevoelige beschermde habitat onder zijn kritische drempel wordt gebracht, met voorrang voor de meest overbelaste gebieden en een dwangsom van €10 miljoen als het doel wordt gemist; het vonnis blijft uitvoerbaar terwijl het hoger beroep van de staat loopt. Buiten stikstof bevestigde het *Urgenda*-arrest van de Hoge Raad uit 2019 een bevel dat de staat verplichtte de broeikasgasemissies tegen eind 2020 met ten minste 25 procent onder het niveau van 1990 te brengen.

Het is verleidelijk dit verslag te lezen als rechters die de regering belemmeren. Het bewijs ondersteunt een andere lezing. De rechters creëerden geen stikstofdepositie, klimaatverandering of geluid. Zij handhaafden verplichtingen die de staat zelf in de wet had vastgelegd, en zij weigerden onzekere toekomstige mitigatie te accepteren als vervanging voor huidige naleving. In regeltechnische termen handelden zij als **intertemporele beperkingshandhavers**: het onderdeel van het systeem dat het heden ervan weerhoudt capaciteit te besteden die aan de toekomst toebehoort. Of men die rol verwelkomt of betreurt, het is een functie, geen defect.

Maar haalbaarheidsschuld heeft geen rechter nodig. Op het net was de handhaver **de fysica**: kabels en onderstations die niet konden vervoeren waartoe men zich had verplicht, en netbeheerders die verplicht waren dat te zeggen. In infrastructuurprogramma's is de handhaver vaak **financiering en uitvoeringscapaciteit**. In 2023 pauzeerde het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zeventien weg- en waterwegprojecten in zijn nationale infrastructuurprogramma vanwege de opgebouwde druk van begrotingstekorten, stikstofvergunningproblemen en tekorten aan personeel en aannemers; in 2025 werden nog vijf gepauzeerd, voornamelijk vanwege stikstof. Tegen 2026 verwachtte het ministerie ongeveer één gepauzeerd project per jaar te herstarten, naarmate geld, vergunningsruimte en uitvoeringscapaciteit het toelieten. Het eerste, de A27 tussen Zeewolde en Eemnes, werd in januari 2026 herstart.

De handhavers verschillen, maar de structuur is dezelfde. Een toezegging wordt gedaan tegen capaciteit die wordt verondersteld. De grens bindt. De schuld wordt opeisbaar.

2.5 Waarom Sommige Schulden Moeilijker Zijn af te Lossen

Haalbaarheidsschuld verklaart hoe het systeem in de problemen komt. Ze verklaart niet waarom sommige schulden via een wachtrij worden afgelost en andere via een politieke crisis. Drie eigenschappen van de onderliggende beperking verklaren een groot deel van het verschil.

Zekerheid. Hoe betrouwbaar kan de beschikbare capaciteit worden gekend? Nettransportcapaciteit is meetbaar. Het water dat in een gegeven droogte beschikbaar is, kan worden waargenomen. Stikstof-"vergunningruimte" is van een andere aard: ze hangt af van waar emissies neerkomen, welk habitat ze ontvangt, hoe dat habitat reageert, of een reductie permanent is, of deze additioneel is aan wat natuurherstel al vereist, en hoe de rechters elk van deze vragen interpreteren. De hoeveelheid die wordt verdeeld is zelf onzeker—en onder een juridische norm die zekerheid eist, kan onzekerheid niet worden besteed.

Permanentie. Betekent aanpassing wachten, of iets voorgoed verliezen? Een vertraagde netaansluiting is kostbaar maar tijdelijk; het project wordt uiteindelijk aangesloten. Een zomerirrigatieverbod verstrijkt in het najaar. Het sluiten van een veehouderij bij een beschermd habitat is daarentegen permanent: het beëindigt een bedrijf, vaak een generatielang familiebestaan, en verandert het karakter van een regio.

Ruimtelijke specificiteit. Kan capaciteit op de ene plaats capaciteit op een andere vervangen? Netcapaciteit is geografisch beperkt, maar nieuwe kabels kunnen de grens verleggen. Stikstofdepositie is alleen van belang in relatie tot een specifiek beschermd habitat; een reductie in de ene provincie doet niets voor een habitat in een andere. Het stikstofregistratiesysteem volgt daarom depositieruimte afzonderlijk rond elk beschermd gebied, en in 2026 werd nieuwe ruimte als beperkt beschreven, juist omdat een additionaliteitstoets eerst een groot deel van de reductie voor ecologisch herstel reserveerde.

Samengenomen verklaren deze eigenschappen waarom dezelfde fundamentele fout—toezeggen voordat haalbaarheid is veiliggesteld—zeer verschillende politiek oplevert. **Netschuld** betreft relatief zekere, uitbreidbare capaciteit en grotendeels tijdelijke verliezen. Ze wordt afgelost via wachtlijsten, prioriteitsregels, netuitbreiding en flexibele contracten. Pijnlijk, maar beheersbaar. **Stikstofschuld** betreft onzekere capaciteit, permanente verliezen en extreme ruimtelijke specificiteit. Ze wordt afgelost via opkoop van boerderijen, habitatherstel en jaren van juridische procedures, en heeft de Nederlandse politiek in

beroering gebracht. **Schiphols schuld** zit ertussenin: de aflossing ervan vereist het verminderen van operaties waarop luchtvaartmaatschappijen en passagiers zijn gaan vertrouwen, onder Europese procedures die beperken hoe snel dat kan gebeuren.

Water biedt de duidelijkste test binnen één domein. Tijdelijke droogte-allocatie werkt: Nederland heeft een gevestigde prioriteitsvolgorde, vooraf bekend, en tijdens de droogte van 2022 legde het echte beperkingen op aan landbouw en industrie. Maar de permanente veranderingen in landgebruik die het Deltaprogramma nu noodzakelijk acht, blijken veel moeilijker. De uitvoering van de zoetwaterstrategie is vertraagd door complexe procedures, verzet tegen grondaankopen, tekorten aan arbeid en de beëindiging van het nationale programma voor het landelijk gebied. Dezelfde volwassen architectuur die tijdelijk verlies goed verdeelt, worstelt wanneer het verlies permanent wordt. Dit rapport behandelt deze drie variabelen als een analytisch model, niet als een statistische wet. Maar ze wijzen consequent in dezelfde richting.

2.6 Beperkingen op Verschillende Schaalniveaus

Lijdt Nederland aan een "beperkingsstapel"—projecten gevangen door meerdere harde grenzen tegelijk? Het antwoord hangt af van de schaal waarop men kijkt.

Op het niveau van **individuele projecten** toont het bewijs verschillende patronen in plaats van één. Sommige projecten worden tegengehouden door één dominante beperking en gaan verder zodra deze is opgelost. Het Porthos-project voor koolstofopslag verloor in november 2022 zijn beroep op een stikstofvrijstelling in de bouwfase; na een projectspecifieke beoordeling concludeerde de Raad van State in augustus 2023 dat schade aan de acht relevante beschermde gebieden kon worden uitgesloten, en het project ging door. Het wegproject ViA15 bracht zeven jaar door in juridische procedures; nadat andere bezwaren waren opgelost, bleef stikstof het beslissende issue tot oktober 2024, toen het project definitief werd. Andere projecten kampen met meerdere onafhankelijke beperkingen die afzonderlijk kunnen worden opgelost. De Utrechtse wijk Merwede, 6.000 woningen, kampte met een net dat conventionele elektrificatie niet kon leveren; het antwoordde met een collectief warmteopslag- en energie-delingssysteem waardoor, volgens overheidsdocumentatie, 4.250 woningen plus buurtvoorzieningen minder vraag op het net leggen dan ongeveer 250 conventioneel geëlektrificeerde woningen zouden doen. Een afzonderlijk juridisch beroep tegen het bestemmingsplan vertraagde het project met ongeveer tweeënhalf jaar. De bouw begon in maart 2025.

Op het niveau van **langlevende megaprojecten** bewegen de beperkingen. De bindende voorwaarde van Lelystad was luchtruim, toen stikstof, toen een samenloop van stikstof, regelgeving en operationele gereedheid. De samenstelling van de stapel veranderde naarmate de jaren verstreken—een direct gevolg van het zich vastleggen op een project waarvan de implementatiehorizon langer was dan de stabiliteit van de voorwaarden waarvan het afhing.

Op het niveau van **programma's** is echte stapeling duidelijk. De zeventien gepauzeerde infrastructuurprojecten werden niet allemaal door elke beperking tegelijk geblokkeerd; sommige werden meer beperkt door stikstof, andere door geld of personeel. Maar samen bevatte het programma meer gewenste projecten dan binnen de gecombineerde envelop van financiering, vergunningsruimte en beschikbare uitvoeringscapaciteit paste. De hele portefeuille was onhaalbaar, ook al verklaarde geen enkele beperking dat.

Een nationale studie naar verstedelijking en energie uit 2024 identificeerde een subtielere vorm van voortplanting. Het transformeren van een stedelijk gebied naar woningen kan vereisen dat een bestaand bedrijf naar een nieuwe locatie verhuist. Als netcongestie de nieuwe locatie vertraagt, kan het bedrijf niet verhuizen, en kunnen de woningen niet worden gebouwd. Een beperking op de ene plaats blokkeert vooruitgang op een andere, via een keten van afhankelijkheden die geen enkel projectplan vastlegt. Dezelfde studie constateerde dat energie op strategisch niveau lang was behandeld als een probleem dat uiteindelijk oplosbaar zou worden gemaakt, terwijl water en bodem als echte locatiebeperkingen werden beschouwd. Die aanname—that haalbaarheid na de beslissing kan worden voltooid—is precies degene die haalbaarheidsschuld bestraft.

2.7 De Legitimiteit van Permanent Verlies

De moeilijkste haalbaarheidsschulden vereisen dat iemand permanent iets opgeeft. Dat maakt legitimiteit—of degenen die het verlies dragen het proces accepteren dat het toewijst—deel van de beperkingsset. Een technisch haalbaar plan dat geen duurzame naleving kan veiligstellen, is operationeel niet haalbaar.

Stikstof toont dit het duidelijkst. Landbouw is een belangrijke bron van stikstofdepositie, en veel sterk emitterende bedrijven liggen dicht bij gevoelige beschermde habitats. In 2022 lanceerde de regering een aanpak van de grootste uitstoters op basis van vrijwillige keuzes om te stoppen, te verplaatsen of de emissies drastisch te verminderen, waarbij de resulterende reducties deels bedoeld waren om de natuur te herstellen en PAS-melders te legaliseren. Zij stelde een Nationaal Programma Landelijk Gebied voor, uitgevoerd via provinciale gebiedsprogramma's, en reserveerde ongeveer €24,3 miljard, deels via een speciaal transitiefonds.

De politiek die volgde behoorde tot de meest intense in de recente Nederlandse geschiedenis. Grote boerendemonstraties keerden zich tegen de stikstofplannen. De BoerBurgerBeweging (BBB), die uit die omgeving voortkwam, won de provinciale verkiezingen van maart 2023. In juni 2023 mislukten de pogingen om een breed landbouwakkoord te bereiken toen de grootste boerenorganisatie zich terugtrok. De daaropvolgende regering beëindigde in 2024 het Nationaal Programma Landelijk Gebied, en in november van dat jaar werd de wetgeving voor het transitiefonds ingetrokken, waarbij de €20,5 miljard die nog met het programma was geassocieerd anders zou worden ingezet. Verschillende provinciale programma's werden stopgezet of heroverwogen. De onderliggende verplichtingen—stikstof, waterkwaliteit, natuur, klimaat—bleven.

Het zou verkeerd zijn dit te lezen als boeren die simpelweg verandering weigeren. Toen gecompenseerde exit op acceptabele voorwaarden werd aangeboden, kon de vraag groot zijn: een beëindigingsregeling voor kleinere veehouderijsectoren in 2024–25 was binnen een dag overtekend, en de regering voegde €78 miljoen toe zodat elke in aanmerking komende aanvrager kon deelnemen. Het probleem is niet dat permanent verlies nooit kan worden onderhandeld. Het is dat permanente, geconcentreerde verliezen—van bestaansmiddelen, eigendom, familiecontinuïteit en regionale identiteit—een toewijzingsproces vereisen dat de betrokkenen als eerlijk beschouwen, voldoende gecompenseerd en stabiel genoeg om op te plannen. De landelijke transitie was een poging dat proces te bouwen. Ze werd ontworpen, gefinancierd en vervolgens verlaten. De schuld bleef.

Paper XIII van de reeks *Governance as Engineering* behandelt legitimiteit als een versterkingsparameter: de mate waarin de bestuurden naleven en meewerken vermenigvuldigt de effectiviteit van elke institutionele keuze. De Nederlandse landelijke transitie is een geval waarin die parameter laag genoeg daalde dat een technisch coherent programma niet kon worden volgehouden.

2.8 Het Culturele Besturingssysteem

Elk rapport in deze reeks onderzoekt het culturele besturingssysteem onder de institutionele hardware. Drie kenmerken van de Nederlandse politieke cultuur zijn direct van belang voor haalbaarheidsschuld.

Het eerste is **maakbaarheid**—de overtuiging dat de samenleving en haar omgeving bewust kunnen worden gevormd. Ze heeft diepe wortels in een land dat veel van zijn eigen grondgebied heeft vervaardigd; het Nederlandse gezegde dat God de wereld schiep maar de Nederlanders Nederland schiepen, drukt het precies uit. *Maakbaarheid* is de bron van de Deltawerken en van Nederlandse uitmuntendheid in techniek, planning en logistiek. Ze is ook, in haar minder gedisciplineerde vorm, de bron van de aanname dat haalbaarheid later kan worden gemaakt: dat het net zal worden gebouwd, de ecologie zal herstellen, de wet zal worden geschreven. Het vertrouwen dat Nederlandse ambitie mogelijk maakt, maakt het ook gemakkelijk toe te zeggen voordat de toekomst is veiliggesteld.

Het tweede is het **poldermodel**, de Nederlandse traditie van consensusvorming door overleg tussen overheid, werkgevers, vakbonden en maatschappelijk middenveld, genoemd naar de samenwerking die ooit nodig was om drooggelegd land droog te houden. Consensus is een echte sterkte: ze produceert duurzame akkoorden, breed eigenaarschap en stabiele instellingen. Maar ze heeft een kenmerkende zwakte in het aangezicht van permanente, geconcentreerde verliezen. Wanneer geen akkoord kan worden bereikt dat iedereen accepteert, neigt de consensuscultuur ernaar de beslissing uit te stellen in plaats van op te leggen. Uitstel is precies wat haalbaarheidsschuld mogelijk maakt: een veronderstelde toekomstige capaciteit stelt meer partijen in staat nu iets te worden beloofd, en de toewijzing van verlies kan worden uitgesteld.

Het derde is **gedogen**, de al lang bestaande Nederlandse praktijk van het formeel tolereren van wat formeel verboden is, waarvan het cannabisbeleid van het land het meest bekende voorbeeld is. Het bewijs in dit rapport toont niet aan dat anticiperende handhaving op Schiphol voortkwam uit *gedogen*, en het moet ook niet zo worden gelezen. Maar de resonantie is het vermelden waard. In een politieke cultuur die zich op haar gemak voelt bij een beheerde kloof tussen de letter van de wet en de handhaving ervan, kan een decennium van gedoogde niet-naleving in afwachting van een nieuw juridisch regime minder uitzonderlijk hebben geleken dan elders.

Geen van deze culturele kenmerken is een gebrek. Elk is een sterkte die, onder de specifieke omstandigheden van dichte beperkingen en lange horizons, het systeem kan doen overhellen naar eerst toezeggen en haalbaarheid later veiligstellen.

2.9 Waarom Water Anders Is—en Hoe de Mechanismen Samenhangen

De centrale paradox van dit rapport is dat Nederland zijn moeilijkste beperking, water, bestuurt via een architectuur die expliciet is ontworpen om haalbaarheidsschuld te vermijden, terwijl het elders zulke schuld opbouwt. Een systematische vergelijking van vijf domeinen—water, stikstof, het net, luchtvaart en huisvesting—verklaart veel van het verschil, zij het niet alles.

Het is niet dat water wordt gemonitord en de andere niet. Stikstof heeft een wettelijk programma dat tot 2035 loopt, met jaarlijkse rapportage over depositie, tweejaarlijkse rapportage over maatregelen en zesjaarlijkse rapportage over habitatconditie. Netcongestie heeft een nationaal actieprogramma met regelmatige voortgangsrapporten. Huisvesting heeft nu wettelijke programma's op meerdere bestuursniveaus en een nationale bouwmonitor die elke zes maanden wordt bijgewerkt. Luchtvaart heeft jaarlijkse handavingsrapportage. Monitoring alleen onderscheidt water niet.

Wat water onderscheidt is het **volledige pakket**. De Delta-architectuur combineert tegelijkertijd: wettelijke continuïteit via de Deltawet; een jaarlijkse beslissingscyclus; een onafhankelijk bureau, de Deltacommissaris, verantwoordelijk voor samenhang tussen overheden en tijdshorizonten; een toegewezen langetermijnfinanciering; expliciete behandeling van onzekerheid als onvermijdelijk; alternatieve paden die vooraf worden onderhouden; signalen en herzieningen die het gekozen pad kunnen veranderen; en beslismomenten die vroeg genoeg worden gesteld om doorlooptijd voor uitvoering mogelijk te maken. De andere domeinen hebben stukken van dit pakket verworven—doelen, monitoring, programma's, steeds vroegere haalbaarheidstoetsen—maar geen heeft het geheel. Stikstof kwam het dichtst bij het verwerven ervan: de landelijke transitie was, structureel, een poging een Delta-achtige architectuur voor het platteland te bouwen, met een lange horizon, gebiedsprogramma's en een speciaal fonds. Die poging werd verlaten.

Maar architectuur is slechts de helft van de verklaring. Waterbeheer is het meest succesvol geweest waar opties flexibel konden worden gehouden, maatregelen gefaseerd en collectieve baten groot waren. Zijn eigen moeilijkheden groeien juist naarmate het beweegt naar permanente verandering in landgebruik en naar een financieringskloof: het Deltaprogramma 2027 rapporteert dat ongeveer €28 miljard beschikbaar is tegen ongeveer €40 miljard aan vereiste maatregelen tot 2050, een tekort van ongeveer €12 miljard, en stelt dat technische interventies alleen niet langer zullen volstaan. Het Delta-model is het sterkst waar optiebehoud technisch mogelijk is. Zijn moeilijkste test begint waar aanpassing permanente herverdeling vereist—wat precies is waar stikstof al die tijd is geweest.

De mechanismen vormen daarom samen één verhaal. Een **dichte beperkingsomgeving, lange implementatiehorizonten en druk om toe te zeggen** leiden, in domeinen zonder een volledige optie-behoudende architectuur, tot toezeggingen die voorafgaan aan duurzame haalbaarheid. Dat is **haalbaarheidsschuld**. De schuld wordt opgeëist door rechters, door de fysica, door financiering of door ecologie. Hoe pijnlijk ze moet worden afgelost, hangt af van de **zekerheid, permanentie en ruimtelijke specificiteit** van de beperking. Waar aflossing permanente, geconcentreerde verliezen vereist, wordt **legitimiteit** deel van de beperkingsset, en de instellingen die nodig zijn om die verliezen toe te wijzen, moeten zelf politiek conflict overleven. De culturele sterktes van *maakbaarheid* en het poldermodel maken het gemakkelijk eerst toe te zeggen en verliezen later te regelen.

En het tegenmodel is al Nederlands. **Recursieve haalbaarheid**—het behouden van ten minste één geloofwaardig haalbaar pad gedurende de volledige implementatiehorizon—is wat adaptief deltamanagement voor water doet. De vraag voor de rest van dit rapport is hoe die capaciteit kan worden overgedragen, per functie in plaats van door imitatie, naar de domeinen die haar nu nodig hebben.

3. Hoe het Bouwen van Recursieve Haalbaarheid eruit zou zien

3.1 Het Principe: Behoud een Haalbaar Pad, Niet Elke Optie

De voor de hand liggende reactie op haalbaarheidsschuld is zekerheid eisen voordat enige toezegging wordt gedaan. Dat zou de verkeerde reactie zijn. Een land dat wachtte tot elke beperking was veiliggesteld voordat het zich tot iets verbond, zou niets bouwen, en Nederland kan het zich niet veroorloven te stoppen met bouwen. Het heeft woningen nodig, netcapaciteit, energie-infrastructuur en de transformatie van zijn platteland, en het heeft die nodig op tijdschalen korter dan de tijd die nodig is om elke onzekerheid weg te nemen.

De tegenovergestelde reactie—capaciteit ruimhartig reserveren voor elke toezegging, zodat niets later kan worden verdrongen—faalt op een andere manier. De Nederlandse netregulering heeft al ontdekt dat capaciteit die is gereserveerd maar ongebruikt blijft, capaciteit is die iemand anders wordt onthouden. Overbescherming van toekomstige haalbaarheid creëert kunstmatige schaarste in het heden.

Het principe dat daaruit volgt is het principe dat het Nederlandse waterbeheer al toepast:

Zeg niet toe op een toekomst voordat ten minste één geloofwaardig haalbaar pad ernaartoe is veiliggesteld—en houd dat pad alleen open zolang het daadwerkelijk nodig is.

Dit is **recursieve haalbaarheid**: de eigenschap dat elke beslissing het systeem achterlaat in een toestand van waaruit nog een haalbare weg vooruit bestaat. Het vereist geen perfecte voorspelling. Adaptief deltamanagement werkt juist omdat het niet pretendeert de toekomst te kennen; het onderhoudt verschillende mogelijke toekomst en besluit vooraf hoe het zal herkennen welke zich aandient. Evenmin vereist het maximale reservering. Het vereist *dynamisch behoud van opties met gedisciplineerde vrijgave*.

De volgende paragrafen beschrijven wat dat principe in de praktijk buiten water zou betekenen. Ze delen één beperking, duidelijk gemaakt door het bewijs: de Delta-architectuur kan niet eenvoudigweg worden gekopieerd. Stikstof, het net, luchtvaart en huisvesting verschillen van water in hun autoriteiten, hun juridische kaders en de aard van de verliezen die ze opleggen. Wat kan worden overgedragen is niet de instelling maar haar functies.

3.2 De Haalbaarheidspad-beoordeling

Het meest concrete instrument dat dit rapport voorstelt is een **haalbaarheidspad-beoordeling** voor grote, langetermijn nationale toezeggingen: grote infrastructuurprojecten, nationale woninglocaties, grote energie-investeringen, significante wijzigingen van luchtvaartregimes, en nationale subsidieregelingen die langlevende private investeringen uitlokken.

De beoordeling zou negen vragen beantwoorden vóór toezegging:

1. **Welke beperkingen moeten vervuld blijven** vanaf het moment van toezegging tot en met bouw en operatie?
2. **Welke van de vereiste capaciteit bestaat nu**—ecologisch, infrastructureel, fiscaal, administratief en juridisch?
3. **Welke hangt af van toekomstige levering**, en door wie?

4. **Hoe zeker is die levering**, en op basis van welk bewijs?
5. **Welke capaciteit of opties moeten voorwaardelijk behouden blijven** zodat het gekozen pad uitvoerbaar blijft?
6. **Wanneer moet haalbaarheid worden hervalideerd**, en tegen welke voorwaarden?
7. **Welk alternatief pad blijft over** als het voorkeurspad sluit?
8. **Wanneer moeten gereserveerde middelen worden vrijgegeven** als de toezegging geen voortgang boekt?
9. **Wie draagt permanente verliezen** als de schuld moet worden afgelost, en hoe?

Geen van deze vragen is nieuw voor Nederlandse planners. Veel ervan worden al gesteld in milieueffectbeoordelingen, infrastructuurplanning en de nieuwe screening van woninglocaties. Wat nieuw is, is ze allemaal samen te stellen, vóór toezegging, en de antwoorden vast te leggen in een vorm die later kan worden gecontroleerd. De negende vraag is het belangrijkste. De moeilijkste haalbaarheidsschulden waren die waarvan de aflossing permanente verliezen vereiste die niemand had ingestemd te dragen. Een beoordeling die de vraag dwingt te worden beantwoord voordat de toezegging wordt gedaan, zou die verliezen niet laten verdwijnen, maar zou verhinderen dat ze standaard worden uitgesteld.

De beoordeling zou niet beslissen of een project moet doorgaan. Dat blijft een politieke keuze. Ze zou de voorwaarden van de keuze zichtbaar maken: hoeveel van de voorgestelde toekomst is veiliggesteld, hoeveel is geleend, en wie betaalt als het lenen mislukt.

3.3 De Vier-treden Ladder

De vragen van de beoordeling komen overeen met vier toenemende niveaus van haalbaarheidsbescherming. Elk heeft een Nederlandse precedent.

Observeren. Stel vast welke capaciteit bestaat op het moment van beslissing. De transportindicatie die in 2019 voor hernieuwbare subsidies werd ingevoerd, is het model: vóór een toekenning bevestigt de netbeheerder dat capaciteit zichtbaar is op de voorgestelde locatie.

Voorspellen. Schat in welke capaciteit tijdens de implementatie zal bestaan, gegeven andere claims erop. De zwakte van de transportindicatie, in 2026 erkend, is dat ze observeert zonder te voorspellen: capaciteit die vandaag zichtbaar is, kan door andere projecten worden verbruikt voordat dit project is gebouwd.

Voorwaardelijk behouden. Bescherm genoeg capaciteit, of genoeg alternatieve opties, zodat het gekozen pad uitvoerbaar blijft gedurende zijn implementatievenster. Het Deltafonds is een gedeeltelijk voorbeeld in financiering; ruimtelijke reserveringen voor toekomstige dijkversterking zijn een voorbeeld in land.

HervaldErén en vrijgeven. Toets periodiek of gereserveerde capaciteit nog nodig is, en geef haar vrij als de toezegging is gestopt of de voorwaarden zijn veranderd. De regels van de energieregulator "gebruik het op tijd of verlies het", die netbeheerders toestaan gecontracteerde transportcapaciteit die ongebruikt blijft terug te vorderen, zijn het Nederlandse precedent. Ze bestaan omdat de derde trede, toegepast zonder de vierde, haar eigen falen produceert: capaciteit opgepot tegen toekomst die nooit arriveren, terwijl haalbare projecten wachten.

De ladder maakt een afweging expliciet die haalbaarheidsschuld verbergt. Te weinig behoud, en toezeggingen halen de capaciteit om ze na te komen in. Te veel, en capaciteit ligt werkloos terwijl anderen worden uitgesloten. Het juiste niveau ligt daartussen, en het wordt niet door regel maar door hervalidatie gevonden.

3.4 Beslismomenten vóór Grenzen

Het meest overdraagbare element van adaptief deltamanagement is niet een instelling maar een denkgewoonte: vooraf identificeren onder welke voorwaarden een huidige strategie zal ophouden te werken, en de beslissing om van koers te veranderen vroeg genoeg plaatsen om te handelen voordat die voorwaarden zich aandienen.

Nederlandse waterplanners noemen deze voorwaarden *adaptatiekantelpunten*. Hun inzicht is dat het beslismoment niet samen kan vallen met het kantelpunt, omdat alternatieven tijd kosten om te bouwen. Als een dijk over twintig jaar niet langer adequate bescherming biedt, en een vervanging vijftien jaar vergt om te plannen en te bouwen, moet de beslissing binnen vijf jaar worden genomen.

Toegepast buiten water zou dezelfde logica voor elke grote toezegging vragen: op welk punt zou dit pad onhaalbaar worden, hoe lang zou het duren om een alternatief te bouwen, en wanneer moeten we daarom beslissen? Voor stikstof zou het kantelpunt het punt kunnen zijn waarop een vergunningbenadering juridisch onhoudbaar wordt. Voor het net het punt waarop de regionale vraag de geplande capaciteit zal overschrijden. Voor Schiphol het punt waarop een voorlopig regime niet langer kan worden verdedigd. In elk van de gevallen die dit rapport heeft onderzocht, waren die kantelpunten voorzienbaar—de luchtvaartinspectie waarschuwde in 2021 voor Schiphols juridische kwetsbaarheid, jaren voordat de regeling kon worden beëindigd. Wat ontbrak, was een beslismoment dat vóór hen was geplaatst, met een alternatief gereed.

3.5 Het Delta-pakket Overdragen per Functie

De Delta-architectuur werkt omdat ze continuïteit, integratie, financiering, padwisseling en vroege beslismomenten in één pakket combineert. Andere domeinen hebben de functies nodig, niet de instellingen.

Continuïteit. Waterplanning is beschermd tegen politieke cycli door de Deltawet, die een jaarlijks programma vereist ongeacht welke regering aan het bewind is. Domeinen die vatbaar zijn voor haalbaarheidsschuld hebben een vergelijkbare garantie nodig dat de haalbaarheidsbeoordeling, de monitoring van gereserveerde capaciteit en het bijhouden van uitstaande schulden door regeringswisselingen heen voortduren. Dat kan worden bereikt via wetgeving die de verplichting vastlegt in plaats van het beleid.

Integratie. De functie van de Deltacommissaris is samenhang te bewaren tussen overheden, sectoren en tijdshorizonten, en onafhankelijk over de voortgang te rapporteren. Stikstof-, net- en huisvestingsbeleid hebben elk monitoring, maar geen heeft een actor wiens expliciete taak is over de hele haalbare verzameling te kijken en te zeggen wanneer toezeggingen haar inhalen. Die functie zou kunnen worden toegewezen aan een bestaand onafhankelijk orgaan met het juiste mandaat in plaats van aan een nieuwe commissaris voor elk veld.

Financiering. Het Deltafonds geeft waterplanning het vermogen op lange horizonten te handelen. De landelijke transitie probeerde een equivalent te bouwen en verliet het. Waar aflossing van haalbaarheidsschuld langdurige, voorspelbare financiering vereist—vooral voor gecompenseerde transities in de landbouw—is een toegewijde, meerjarige financieringsregeling een functionele vereiste, geen luxe.

Padwisseling. Waterplanning onderhoudt alternatieve strategieën en weet vooraf wat een wisseling zou uitlokken. Andere domeinen hebben de neiging zich te verbinden aan één voorkeurspad en ontdekken het falen ervan pas wanneer de grens bindt.

Het bewijs ondersteunt niet het creëren van een Deltacommissaris voor elk veld, en het suggereert niet dat de instellingen van het waterbeheer zouden slagen als ze in hun geheel werden getransplanteerd. Het ondersteunt wel het expliciet maken van deze vier functies waar langetermijntoezeggingen worden gedaan onder dichte beperkingen.

3.6 Een Legitimiteitsarchitectuur voor Permanent Verlies

Haalbaarheidsschuld is het moeilijkst af te lossen waar aflossing permanente, geconcentreerde verliezen vereist. Geen beoordeling, ladder of beslismoment maakt zulke verliezen pijnloos. Wat kan worden ontworpen is het proces waarmee ze worden toegewezen—zodat degenen die ze dragen het als eerlijk beschouwen, voldoende gecompenseerd en stabiel genoeg om op te plannen.

Nederland heeft een binnenlands precedent. **Ruimte voor de Rivier**, het nationale programma uitgevoerd tussen ruwweg 2006 en 2015, gaf land terug aan de grote rivieren van het land zodat ze hogere afvoeren veilig konden verwerken. Het verlaagde uiterwaarden, verplaatste dijken en creëerde bypasses op meer dan dertig locaties. Op verschillende plaatsen vereiste het permanente verandering van landgebruik, waaronder de verplaatsing van boerderijen en, in sommige gevallen, woningen. Het wordt in Nederland en in het buitenland algemeen als een succes beschouwd. Het toonde dat Nederlands bestuur permanente, plaatsgebonden verliezen kan toewijzen wanneer bepaalde voorwaarden gelden: een duidelijk publiek doel, vroege en oprechte betrokkenheid van getroffen gemeenschappen, ruimhartige en voorspelbare compensatie, lokale ontwerpvrijheid binnen een nationaal kader, en een programma stabiel genoeg om de politieke cyclus te overleven.

Die voorwaarden zijn precies wat de landelijke transitie miste tegen de tijd dat ze werd verlaten. Een legitimiteitsarchitectuur voor permanent verlies zou daarom omvatten:

- **Voorspelbare, toereikende compensatie**, ondersteund door langetermijnfinanciering die niet met elk coalitieakkoord verandert;
- **Geloofwaardige alternatieven**—verplaatsing, extensivering, nieuwe inkomensbronnen—zodat exit niet de enige geboden optie is;
- **Transitietijd** afgestemd op het leven van de betrokken bedrijven en gezinnen;
- **Gebiedsgericht ontwerp**, zodat de vorm van aanpassing lokale omstandigheden weerspiegelt in plaats van één nationale mal;
- **Procedurale stabiliteit**: regels die, eenmaal vastgesteld, niet door elke regeringswisseling worden heropend.

De overtekende beëindigingsregeling van 2024–25 toont dat waar deze voorwaarden worden vervuld, onderhandelde exit aantrekkelijk kan zijn. Het falen van de bredere landelijke transitie toont wat er gebeurt wanneer ze dat niet zijn.

3.7 Rechters als Vangnet, Niet als Enige Handhaver

In de hier onderzochte Nederlandse gevallen werden rechters vaak het mechanisme waarlangs haalbaarheidsschuld werd opgeëist. Dat is geen falen van de rechterlijke macht. Het is een teken dat andere mechanismen niet eerst handelden.

Een systeem waarin de grens alleen door rechtszaken wordt gehandhaafd, is een systeem dat zijn onhaalbaarheid laat, duur en in één keer ontdekt. De PAS-uitspraak maakte niet slechts een vergunningregeling ongeldig; ze verwijderde de vergunningbasis voor een breed scala aan activiteiten in één uitspraak. Recursieve haalbaarheid beoogt de handhaving naar voren te verplaatsen: de haalbaarheidspad-beoordeling, de hervalidatie van gereserveerde capaciteit en het bijhouden van uitstaande schulden laten detecteren wanneer toezeggingen capaciteit inhalen, zodat aanpassing geleidelijk en volgens ontwerp plaatsvindt in plaats van plotseling en volgens vonnis.

Dit vermindert de rol van de rechterlijke macht niet. Onafhankelijke rechterlijke toetsing van de vraag of de staat zijn eigen wettelijke verplichtingen nakomt, blijft essentieel, en de bereidheid van de rechter om onzekere toekomstige mitigatie te weigeren als vervanging voor huidige naleving is zelf een waarborg voor recursieve haalbaarheid. Het doel is eenvoudigweg dat de rechter het vangnet is, niet de eerste linie.

3.8 Culturele Software-update: Van Land Maken naar Ruimte Maken

Elke transitie in deze reeks vereist uiteindelijk dat het culturele besturingssysteem evolueert zonder zijn kracht te verliezen. Het Nederlandse besturingssysteem is ongebruikelijk geschikt voor de taak, omdat zijn centrale sterkte—het vertrouwen dat het land zijn eigen omgeving kan vormgeven—precies is wat recursieve haalbaarheid nodig heeft, zodra het gedisciplineerd is.

De evolutie die dit rapport voorstelt is vervat in de naam van het programma dat haar al belichaamt. Eeuwenlang betekende *maakbaarheid* land maken: de zee terugdringen, de meren droogleggen, de polders inpolderen, en aannemen dat techniek een uitweg zou vinden. Ruimte voor de Rivier vertegenwoordigde een ander idee. In plaats van de rivier in een kanaal te dwingen dat haar niet langer kon bevatten, gaf Nederland haar ruimte. Het accepteerde een grens, plande eromheen, en wees het verlies toe dat volgde.

Dat is de culturele verschuiving die haalbaarheidsschuld vereist: van het *maken* van haalbaarheid na de toezegging naar het *ruimte maken* ervoor vóór. Het behoudt het Nederlandse vertrouwen in ontwerp, maar past het toe op het ontwerp van paden in plaats van op de aanname van uitkomsten. Het behoudt de poldertraditie van overleg, maar vraagt haar te regelen wie permanente verliezen draagt voordat die verliezen worden afgedwongen, in plaats van erna. En het behoudt het Nederlandse vermogen tot pragmatische tolerantie, maar beperkt het tot wat werkelijk tijdelijk is, met een datum waarop de kloof tussen de regel en de praktijk zal worden gesloten.

Nederland hoeft niet minder ambitieus te worden. Het heeft zijn ambitie recursief haalbaar nodig—om met elke toezegging die het doet een pad achter te laten waarlangs die toezegging daadwerkelijk kan worden nagekomen.

4. Het Politieke Immuunsysteem: Wat Schulden Blijft Produceren

4.1 Een Immuunsysteem Zonder Schurken

Elk rapport in deze reeks onderzoekt de krachten die een bestaand patroon tegen verandering beschermen. In Nederland verdedigt niemand haalbaarheidsschuld. Geen minister betoogt dat vergunningen moeten berusten op ecologische winsten die misschien nooit komen, of dat subsidies moeten worden verleend voor projecten die het net niet aankan. De schuld is geen beleid dat iemand heeft gekozen. Het is een bijproduct van druk die elk zijn eigen legitimiteit heeft.

Dat maakt het Nederlandse immuunsysteem ongewoon. Het beschermt geen disfunctie die een machtige groep bevoordeelt. Het beschermt een *gewoonte*: de gewoonte om een huidig conflict op te lossen door een toekomst te veronderstellen die het zal laten verdwijnen. De hieronder beschreven krachten houden die gewoonte in stand. Geen ervan vereist kwade trouw, en verschillende behoren tot de sterktes van het Nederlandse politieke leven.

Door alles heen geldt een waarschuwing. Dit rapport beweert niet dat Nederlandse beleidsmakers opzettelijk haalbaarheidsschuld creëren om moeilijke keuzes te vermijden. Het bewijs ondersteunt geen beweringen over motieven. Wat het ondersteunt is een structurele observatie: haalbaarheidsschuld *kan* het mogelijk maken moeilijke allocatiebeslissingen uit te stellen, en de hier beschreven krachten maken dat uitstel gemakkelijker te accepteren.

4.2 De Druk om te Beloven

De eerste kracht is het simpele gewicht van gelijktijdige vraag. Nederland heeft ongeveer 100.000 nieuwe woningen per jaar nodig. Het heeft zich verbonden aan snelle decarbonisatie, die elektrificatie van industrie, transport en verwarming vereist en de bouw van enorme nieuwe energie-infrastructuur. Zijn nationale luchthaven is een hub waarvan een groot deel van zijn economie afhangt. Zijn landbouwsector behoort tot de productiefste ter wereld. Elk van deze eisen heeft een achterban, een doel en een politieke deadline.

Onder die druk is de kosten van "nog niet" zeggen onmiddellijk en zichtbaar: een woninglocatie niet aangewezen, een hernieuwbaar project niet gesubsidieerd, een vluchtschema ingekort. De kosten van toezeggen op veronderstelde capaciteit zijn uitgesteld en diffuus: een vergunning die later kan worden aangevochten, een aansluiting die wellicht niet beschikbaar is wanneer het project is gebouwd, een juridisch regime dat misschien niet op tijd arriveert. Elk politiek systeem dat met die asymmetrie wordt geconfronteerd, zal neigen naar de toezegging.

De asymmetrie wordt verscherpt door de lengte van de Nederlandse implementatiehorizonten. Een politieke termijn duurt vier jaar, en vaak korter. Een woninglocatie, een netverzwaring of een luchthavenregime vergt een decennium of meer om te voltooien. De baten van toezeggen vallen binnen de termijn; de kosten van de schuld worden opeisbaar in de volgende, of de daaropvolgende.

4.3 Onzekerheid die op Speelruimte Lijkt

De tweede kracht is subtieler, en ligt in het hart van het mechanisme. Wanneer capaciteit bekend nul is, moet een regering schaarste direct onder ogen zien. Wanneer capaciteit bekend bestaat, is allocatie eenvoudig. Het gevaarlijke geval is het tussenliggende: wanneer capaciteit *misschien* later bestaat.

Onzekerheid van die aard heeft politieke waarde. Ze stelt meer achterbannen in staat nu iets te worden beloofd, in de verwachting dat de toekomst zal leveren wat het heden niet kan. Het stikstofvergunningstelsel berustte op ecologische verbeteringen die werden verwacht maar niet zeker waren. De subsidieregeling voor hernieuwbare energie berustte op netcapaciteit die zou worden gebouwd maar dat niet was. De Schiphol-regeling berustte op een juridisch regime dat zou worden ingevoerd maar nog niet van kracht was. In elk geval werd de onzekerheid over toekomstige capaciteit in de praktijk behandeld alsof het capaciteit was.

Het principe kan eenvoudig worden gesteld: **onzekerheid kan zich voordoen als speelruimte**. Het is geen falen van voorspelling. Het is wat gebeurt wanneer een systeem onder druk de bovenkant van zijn verwachtingen mag meetellen als huidige middelen. De juridische norm die PAS uiteindelijk velde—dat er geen redelijke wetenschappelijke twijfel mag bestaan—bestaat juist om die substitutie in natuurbescherming te voorkomen. De meeste andere domeinen hebben geen gelijkwaardige regel.

4.4 Consensus en Uitstel

De derde kracht is het poldermodel zelf. De Nederlandse politieke cultuur waardeert consensus: akkoorden onderhandeld tussen overheid, sectoren en maatschappelijk middenveld, breed gedragen en duurzaam zodra bereikt. Die traditie heeft het land buitengewoon goed gediend, en ze blijft een van zijn grote sterktes.

Maar consensus heeft een kenmerkende moeilijkheid met permanente, geconcentreerde verliezen. Wanneer een akkoord vereist dat sommige partijen hun bestaansmiddelen permanent opgeven zodat anderen verder kunnen, is het vaak onmogelijk er een te bereiken die iedereen accepteert. Het consensusinstinct is dan om te blijven onderhandelen—om een formule te zoeken die iedereen laat doorgaan. Haalbaarheidsschuld levert die formule. Een veronderstelde toekomstige capaciteit stelt boeren, bouwers, weggebruikers en natuur in staat tegelijk ruimte te worden beloofd, en stelt de vraag uit wie werkelijk zal moeten wijken.

De poging om in 2023 een breed landbouwakkoord te bereiken illustreert de grens. De onderhandeling was een oefening in consensusvorming van precies de Nederlandse soort. Ze mislukte toen de grootste boerenorganisatie zich terugtrok. De onderliggende vraag—wie de permanente aanpassing zou dragen die stikstof en waterkwaliteit vereisten—werd niet beslecht, en de verplichtingen die haar noodzakelijk maakten bleven.

4.5 Niemand Beheert de Hele Haalbare Verzameling

De vierde kracht is structureel. Het Nederlandse fysieke bestuur is verdeeld over vier niveaus—rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen—en overkoepeld door Europees recht, onafhankelijke toezichthouders, netbeheerders, drinkwaterbedrijven en de rechterlijke macht. Elke actor bestuurt zijn eigen beperking competent. Geen is verantwoordelijk voor het geheel.

Een gemeente kan een woninglocatie aanwijzen. Een provincie kan een regionaal ontwikkelingsplan ondersteunen. Een netbeheerder kan nog steeds capaciteit missen. Een drinkwaterbedrijf kan nog steeds levering missen. Europees natuurbeschermingsrecht kan nog steeds beoordeling vereisen. Een rechter kan nog steeds de vergunningbasis ongeldig verklaren. Elke beslissing in de keten kan individueel rationeel zijn, en het project kan toch onhaalbaar zijn, omdat niemand was belast met het controleren van de doorsnede voordat de toezegging werd gedaan.

Deze fragmentatie is geen ontwerpfout. Verdeelde autoriteit beschermt waarden die een enkele optimaliseerder zou kunnen opofferen, en houdt beslissingen dicht bij de plaatsen die ze raken. Maar het betekent dat de haalbare verzameling in feite eigenaarloos is. Water is de uitzondering: de Deltacommissaris bestaat juist om over de niveaus en over de tijd heen te kijken. Elders heeft de functie die haalbaarheidsschuld zou detecteren voordat ze zich opbouwt geen houder.

4.6 Politieke Discontinuïteit

De vijfde kracht is de instabiliteit van de instellingen die de schuld zouden aflossen. Recursieve haalbaarheid vereist continuïteit: toezeggingen, reserveringen en transitie-arrangementen die de regering die ze maakte overleven. De recente Nederlandse politiek heeft die niet geleverd. Coalities zijn complex en fragiel geweest, en verschillende kabinetten zijn geëindigd voordat ze hun termijn voltooiden.

De landelijke transitie is het duidelijkste slachtoffer. De ene regering ontwierp een langetermijnprogramma met een speciaal fonds van het soort dat stikstof een Delta-achtige architectuur had kunnen geven. De volgende beëindigde het programma en trok de fondswetgeving in, waarbij ze het geld dat was gereserveerd herbestemde. Wat de merites van de aanpak van beide regeringen ook mogen zijn, het effect op haalbaarheid was hetzelfde: provincies die gebiedsprogramma's waren begonnen stopten of heroverwogen ze, boeren die het ene was verteld kregen het andere te horen, en de onderliggende verplichtingen bleven zich opbouwen.

Water is opnieuw het contrast. De Deltawet werd ontworpen om overstromingsbescherming te isoleren van precies dit soort discontinuïteit, en ze heeft dat gedaan over vele regeringswisselingen heen. De les is niet dat de ene regering gelijk had en de andere ongelijk. Het is dat de aflossing van langetermijn haalbaarheidsschuld instellingen vereist die de politieke cyclus overleven, en dat zulke instellingen in de meeste domeinen nog niet bestaan.

4.7 Lock-in Rond Geleende Ruimte

De zesde kracht werkt zodra de schuld is aangegaan. Activiteit georganiseerd rond geleende haalbaarheid verwerft haar eigen achterban. Hoe langer de schuld uitstaat, hoe meer investeringen, bedrijfsmodellen, banen en verwachtingen ervan afhangen, en hoe kostbaarder aflossing wordt.

Schiphol is het duidelijkste voorbeeld. Tijdens een decennium van anticiperende handhaving bouwden luchtvaartmaatschappijen dienstregelingen, netwerken en investeringen rond een operationeel regime dat niet volledig legaal was. Terugkeer naar een juridisch veilige envelop betekent nu het verminderen van operaties waarop veel actoren zijn gaan vertrouwen, onder Europese procedures die zorgvuldige afweging vereisen voordat capaciteit kan worden ingekort. De regeling die bedoeld was een korte kloof te overbruggen, werd iets waarop mensen bouwden.

De PAS-melders tonen dezelfde dynamiek van de andere kant. Het waren boeren en bedrijven die te goeder trouw hadden vertrouwd op een meldingsregeling die de staat zelf had gecreëerd. Toen de regeling viel, bleven ze achter zonder geldige vergunningen. Hun legalisatie is sindsdien een prioriteit geweest voor de toewijzing van vrijgekomen stikstofruimte,

concurrerend met huisvesting en infrastructuur om een beperkte pool. De schuld die de staat aanging, werd een last gedragen door mensen die erop hadden vertrouwd.

4.8 Wie Profiteert van Haalbaarheidsschuld—Eerlijk Benoemd

De reeks benoemt de begunstigten van elk immuunsysteem. In Nederland is de lijst ongewoon, omdat bijna iedereen die profiteert van haalbaarheidsschuld wanneer ze wordt aangegaan, ook door haar wordt geschaad wanneer ze opeisbaar wordt.

Regeringen en coalities profiteren van het gelijktijdig kunnen beloven van huisvesting, energie, mobiliteit en landbouwcontinuïteit, en van het uitstellen van de toewijzing van permanente verliezen voorbij hun termijn. Ze erven ook de schulden die hun voorgangers aangingen.

Sectoren die op geleende ruimte opereren—de luchtvaartsector op Schiphol tijdens anticiperende handhaving, activiteiten vergund onder PAS—profiteren van het blijven opereren terwijl de juridische of ecologische basis onvolledig is. Ze dragen de kosten wanneer de ruimte wordt ingetrokken.

Ontwikkelaars en investeerders profiteren van vroeg gedane toezeggingen, voordat beperkingen volledig zijn getoetst. Ze behoren ook tot de eersten die verliezen wanneer projecten vastlopen: de hernieuwbare ontwikkelaars die met subsidies zonder aansluitingen achterblijven, de bouwers wier locaties niet konden worden vergund.

Consumenten en bewoners profiteren van woningen, elektriciteit en vluchten die eerder worden geleverd. Sommigen van hen—bewoners die met geluid boven de wettelijke limieten leven, gemeenschappen bij overbelaste habitats—dragen de kosten van de kloof tussen wat was toegezegd en wat rechtmatig was.

Boeren bekleden beide posities tegelijk. Sommigen profiteerden van vergunningen die PAS mogelijk maakte. Velen staan nu voor de permanente aanpassing die het aflossen van de stikstofschuld vereist.

De eerlijke conclusie is dat haalbaarheidsschuld geen overdracht is van verliezers naar winnaars. Het is een overdracht van de toekomst naar het heden. Dezelfde actoren zitten vaak aan beide zijden ervan, alleen gescheiden door de tijd.

4.9 De Narratieve Strategie

Hoe de transitie wordt ingekaderd, bepaalt of ze wordt gehoord als voorzichtigheid opgelegd aan een ambitieus land of als de uitbreiding van iets wat het land al goed doet. Vijf principes volgen.

Kader recursieve haalbaarheid als Nederlandse waterwijsheid toegepast in eigen land. Nederland wordt internationaal bewonderd om hoe het water bestuurt onder onzekerheid. Het pleidooi voor haalbaarheidspad-beoordelingen is het sterkst wanneer het niet wordt gepresenteerd als een nieuwe beperking maar als de toepassing van de Delta-methode op de andere domeinen die haar nu nodig hebben.

Kader het als bescherming voor wie de staat vertrouwt. De PAS-melders en de hernieuwbare ontwikkelaars die zonder aansluitingen achterbleven, werden geschaad door toezeggingen die de staat namens hen deed. Haalbaarheid veiligstellen vóór toezegging is bovenal een manier om de staat zijn woord te houden.

Kader het niet als vertraging. Het argument tegen haalbaarheidsschuld is niet dat Nederland minder moet doen. Het is dat het land moet toezeggen op manieren die het kan nakomen, zodat projecten doorgaan in plaats van halverwege te stikken.

Benoem de permanente verliezen vroeg. De moeilijkste schulden ontstonden waar niemand had ingestemd wie de kosten van aflossing zou dragen. Het narratief moet duidelijk maken dat het beslechten van deze vraag vóór toezegging—via eerlijke, voorspelbare en goed gefinancierde transitie-arrangementen, zoals Ruimte voor de Rivier deed—vriendelijker is voor de betrokkenen dan het overlaten aan rechters en crises.

Presenteer de rechterlijke macht als bondgenoot van goede planning. De rechterlijke macht als obstakel inkaderen, nodigt de conclusie uit dat het antwoord is haar te verzwakken. Het betere kader is dat rechters herhaaldelijk verplichtingen hebben gehandhaafd die de staat zelf aanging, en dat de beste manier om te voorkomen dat men wordt teruggefloten is zodanig te plannen dat de grenzen van de wet van meet af aan worden gerespecteerd.

Het immuunsysteem kan niet door argument alleen worden verslagen, omdat het op echte druk en echte sterktes berust. Maar het grootste deel ervan wordt in stand gehouden door actoren die zelf worden geschaad door de schulden die ze helpen creëren. De transitie hoeft hen niet te overwinnen. Ze moet hun laten zien dat een land dat zijn toekomsten veiligstelt voordat het zich eraan verbindt, meer levert van wat zij willen, niet minder.

5. Met de Stroom Mee: Transitiearchitectuur voor Nederland

5.1 Het Principe: Begin Waar het Leren Al Bestaat

Nederland hoeft niet te worden overtuigd dat haalbaarheid ertoe doet. In verschillende domeinen is het land al begonnen haalbaarheid te toetsen voordat het zich vastlegt, en de transitie zou moeten voortbouwen op die beginnetjes in plaats van een nieuwe doctrine aan te kondigen.

Het bewijs is recent maar reëel. Sinds 2019 vereisen hernieuwbare subsidies een transportindicatie van de netbeheerder voordat een toekenning wordt gedaan. De regels van de energieregulator "gebruik het op tijd of verlies het" maken het mogelijk ongebruikte netcapaciteit terug te vorderen. De nationale programmering van energie-infrastructuur plant nu grote capaciteit vóór investeringsbeslissingen in plaats van erna. En in september 2026 selecteerde de regering vijf grote woninglocaties pas nadat was getoetst of stikstof, netcapaciteit, drinkwater en bereikbaarheid geen grote obstakels zouden vormen. Elk van deze is een gedeeltelijke stap op de ladder die in paragraaf 3 is beschreven. Geen ervan is al voltooid, en geen ervan heeft de tijd gehad zich in uitkomsten te bewijzen. Samen tonen ze een systeem dat al beweegt van "toezeggen, dan oplossen" naar "toetsen, dan toezeggen."

De transitie moet ook respecteren hoe Nederland verandert. Nederlandse hervorming verloopt zelden bij decreet. Ze verloopt via expertise, overleg en incrementele institutionalisering: een probleem wordt bestudeerd door de planbureaus, bediscussieerd tussen de partijen, beproefd, geëvalueerd en vervolgens in de wet vastgelegd zodra een consensus is gevormd. Het Deltaprogramma zelf volgde dat pad, van het advies van de Deltacommissie in 2008 tot de Deltawet. Een transitie die met deze stroom meegaat, zal eerder evidentie dan wetgeving zijn, en ze zal haar zaak bepleiten met Nederlandse voorbeelden in plaats van geïmporteerde modellen.

5.2 Het Paard van Troje: Delta-proof Beslissingen

Elke transitiearchitectuur in deze reeks heeft een Paard van Troje geïdentificeerd: een mechanisme dat een transformatieve lading in vertrouwde verpakking vervoert. In Bhutan was het GNH-materialiteit; in Korea de rechtvaardigheid zelf.

In Nederland is het Paard van Troje de **Delta-methode**. Weinig zaken genieten zo'n brede trots en vertrouwen in het Nederlandse publieke leven als de beheersing van het water. Adaptief deltamanagement wordt wereldwijd onderwezen, geëxporteerd via Nederlandse ingenieursbureaus en aangehaald in het internationale klimaatadaptatiebeleid. Het presenteren van haalbaarheidspad-beoordelingen als *Delta-proof beslissingen*—de toepassing van de eigen waterwijsheid van het land op zijn andere langetermijntoezeggingen—draagt de lading van recursieve haalbaarheid in een kader dat bijna niemand in de Nederlandse politiek zou verwerpen.

De inkadering is geen vermomming. Ze is accuraat. Kantelpunten, beslismomenten die vóór hen worden geplaatst, alternatieve paden en periodieke hervalidatie zijn precies wat de Delta-methode doet. De lading is eenvoudigweg de erkenning dat stikstof, het net, luchtvaart en huisvesting nu net zo beperkt, en net zo onzeker, zijn als de zee.

5.3 Veilig-te-Falen Pilots

Vier pilots zouden de aanpak tegen lage kosten testen, elk gekozen omdat ze al gaande of op handen zijn.

Pilot 1: de nieuwe nationale woninglocaties. De vijf locaties die in 2026 zijn geselecteerd, zijn al getoetst op gezamenlijke haalbaarheid op het moment van selectie—de eerste trede van de ladder. Een pilot zou die toetsing uitbreiden over de implementatiehorizon: voorspellen of net-, water- en stikstofcapaciteit beschikbaar zullen blijven naarmate elke locatie zich ontwikkelt, identificeren wat voorwaardelijk behouden moet worden, hervalidatiedata vaststellen, en het alternatief benoemen als een beperking sluit. Als deze locaties vervolgens aanzienlijk minder laat-stadium haalbaarheidsfalen vertonen dan eerdere ontwikkelingen, zal de zaak voor uitbreiding van de aanpak zichzelf maken.

Pilot 2: grote energie-infrastructuur. Het nationale programma voor energie-infrastructuur plant al capaciteit vóór investering. Een pilot zou de trede van hervalideren-en-vrijgeven toevoegen: expliciete toetsdata waarop capaciteit die is gereserveerd voor industriële elektrificatie ofwel wordt bevestigd ofwel wordt vrijgegeven aan anderen, waarmee zowel vastgelopen toezeggingen als opgepotte capaciteit worden vermeden.

Pilot 3: het openingsbesluit van Lelystad. Het huidige regeringsplan voor commerciële operaties op Lelystad hangt af van drie voorwaarden die gezamenlijk moeten worden vervuld. Het toepassen van een haalbaarheidspad-beoordeling op die beslissing—waarin wordt aangegeven welke voorwaarden zijn veiliggesteld, welke afhangen van toekomstige levering, wat het terugvalscenario is als de natuurbeschermingsvergunning niet kan worden verkregen, en wanneer de beslissing wordt hervalideerd—zou het openingsgeval van dit rapport in zijn eerste demonstratie veranderen.

Pilot 4: een blootstellingsbeoordeling voor waterkwaliteit vóór 2027. Nederland is niet op koers om al zijn Kaderrichtlijn Water-doelstellingen tegen de deadline van 2027 te halen. Een pilot zou vóór de deadline identificeren welke bestaande vergunningen, plannen en toezeggingen afhangen van waterkwaliteitsverbeteringen die wellicht niet zullen plaatsvinden—het vinden van eventuele haalbaarheidsschuld *voordat* een rechter of de Europese Commissie haar opeist. Dit is de meest tijdsgevoelige van de vier. De waarde ervan ligt volledig in het handelen voordat de grens bindt.

Elke pilot is goedkoop, informatief ongeacht de uitkomst, en verenigbaar met beslissingen die de regering al neemt.

5.4 Opschalen door Aantrekkingskracht

Nederlandse beleidsinnovaties verspreiden zich via bewijs en voorbeeld. Nederland heeft ongebruikelijk sterke onafhankelijke planbureaus—voor milieu-, economische en sociale beoordeling—wiens evaluaties gewicht in het hele politieke spectrum dragen. De transitie zou ze moeten gebruiken.

Als de pilots aantonen dat haalbaarheidspad-beoordelingen vastgelopen projecten, gestrande investeringen en late juridische nederlagen verminderen zonder de algehele levering te vertragen, zal dat bewijs, onafhankelijk geëvalueerd en gepubliceerd, het meest overtuigende beschikbare argument zijn. Ministeries, provincies en gemeenten die de aanpak overnemen, zullen kunnen aantonen dat hun toezeggingen standhouden. Ontwikkelaars en investeerders, die veel van de kosten dragen wanneer projecten vastlopen, hebben alle reden om toezeggingen te verkiezen die met een veiliggesteld pad komen. En de rechterlijke macht, geconfronteerd met beslissingen die hun eigen juridische aannames al hebben getoetst, zal minder snel het mechanisme worden waarlangs haalbaarheid wordt ontdekt.

De rol van de staat is meten, publiceren en de voorbeelden die werken voor het voetlicht brengen. Nederland hoeft niet te worden gezegd dat het goed moet plannen. Het heeft bewijs nodig dat plannen voor duurzame haalbaarheid loont.

5.5 Volgorde

De volgorde van handelingen is van belang, omdat de transitie moet vermijden de voorraad schuld te vergroten terwijl ze werkt om die te verminderen.

Eerst, maak de schuld zichtbaar. De haalbaarheidsbalans die in paragraaf 6 wordt voorgesteld, legt de uitstaande schulden—onopgeloste PAS-melders, de juridische status van Schiphol, netwachtrijen, gepauzeerde infrastructuurprogramma's—op één plaats vast. Ze verandert geen beslissing, maar maakt de omvang van het probleem, en de beweging ervan in de tijd, zichtbaar voor het Parlement en het publiek.

Ten tweede, stop met het toevoegen eraan. Pas haalbaarheidspad-beoordelingen toe op nieuwe grote toezeggingen, te beginnen met de pilots. Dit is de goedkoopste en belangrijkste stap: elke toezegging die op een veiliggesteld pad wordt gedaan, is een schuld die niet wordt aangegaan.

Ten derde, bouw de legitimiteitsarchitectuur voor permanent verlies. Het aflossen van de stikstofschuld vereist langetermijn, voorspelbare regelingen voor gecompenseerde transitie in de landbouw. Welke vorm ze ook aannemen, ze moeten worden ontworpen om regeringswisselingen te overleven, zoals Ruimte voor de Rivier en het Deltafonds deden.

Ten vierde, los de bestaande schulden doelbewust af. De anticiperende regeling van Schiphol, de legalisatie van PAS-melders en de gepauzeerde infrastructuurportefeuille zouden elk een gepubliceerd pad naar oplossing moeten hebben, met data en terugvalscenario's, in plaats van onbepaald open te blijven.

De stappen overlappen, en geen ervan zou moeten wachten tot de vorige is afgerond. Maar de richting is duidelijk: eerst de schuld zien, dan stoppen met het toevoegen eraan, dan de middelen bouwen om haar af te lossen, dan aflossen.

5.6 De Rol van het Centrum: Leg de Verplichting Vast, Niet de Uitkomst

De belangrijkste bijdrage van het centrum is continuïteit. Recursieve haalbaarheid vereist dat toezeggingen, reserveringen en transitie-arrangementen de regering die ze maakte overleven, en de recente Nederlandse politiek heeft laten zien hoe gemakkelijk ze dat niet doen.

De Deltawet biedt het sjabloon. Ze schrijft niet voor welke dijken moeten worden gebouwd; ze vereist dat elk jaar een Deltaprogramma wordt opgesteld, dat een commissaris er onafhankelijk over rapporteert, en dat er een fonds bestaat om het te betalen. Dezelfde aanpak zou kunnen worden toegepast op haalbaarheidsschuld. Wetgeving zou haalbaarheidspad-beoordelingen kunnen vereisen voor toezeggingen boven vastgestelde drempels, een jaarlijkse haalbaarheidsbalans aan het Parlement, en onafhankelijke rapportage over beide. Ze zou de verplichting vastleggen om te toetsen en openbaar te maken, niet de beleidskeuzes die daaruit volgen.

De integratiefunctie—het kijken over beperkingen, bestuursniveaus en tijdshorizonten heen, en zeggen wanneer toezeggingen de haalbare verzameling inhalen—zou moeten worden toegewezen aan een bestaand onafhankelijk orgaan in plaats van een nieuwe instelling. Nederland heeft verschillende kandidaten, van zijn planbureaus tot zijn adviesraden voor de leefomgeving en infrastructuur. Wat telt is dat het mandaat expliciet is, de rapportage openbaar en de onafhankelijkheid beschermd.

Het centrum zou twee verleidingen moeten weerstaan. De eerste is het creëren van een nieuwe coördinerende autoriteit met macht over elke beperking. Dat zou op nationaal niveau het probleem opnieuw creëren dat het moet oplossen: een enkele optimaliseerder die de verdeelde autoriteiten overstemt die waarden beschermen die hij zou kunnen verwaarlozen. De tweede is de Delta-instellingen te behandelen als een blauwdruk om te kopiëren. Hun functies dragen over; hun vorm niet.

Nederland bouwde de meest gerespecteerde architectuur ter wereld voor het besturen van een onzekere toekomst. De transitie die hier wordt voorgesteld vraagt het iets te doen wat het eerder heeft gedaan: een nieuw domein van diepe onzekerheid te erkennen en de instellingen te bouwen die nodig zijn om het te besturen voordat de volgende vloed arriveert in plaats van erna.

6. Een Concrete Eerste Stap: De Haalbaarheidsbalans

6.1 De Logica van de Eerste Stap

Haalbaarheidsschuld is een structurele toestand, en geen enkele maatregel zal haar aflossen. De eerste stap zou daarom niet de meest ambitieuze hervorming moeten zijn die dit rapport heeft beschreven. Het zou degene moeten zijn die elke latere hervorming gemakkelijker maakt: laag in kosten, niet bedreigend voor de betrokken instellingen, en in staat om te veranderen hoe het land zijn eigen toezeggingen ziet.

Twee verleidelijke kandidaten falen voor die toets. Een nieuwe autoriteit met macht over elke beperking zou de verdeelde instellingen overstemmen die waarden beschermen die een enkele optimaliseerder zou kunnen verwaarlozen, en het zou jaren vergen om haar op te bouwen. Een onmiddellijke wettelijke verplichting om haalbaarheid vóór elke toezegging veilig te stellen, zou worden weerstaan als een rem op huisvesting, energie en infrastructuur op het moment dat het land ze het hardst nodig heeft.

De eerste stap die hier wordt voorgesteld doet geen van beide. Ze begint bij een eenvoudige observatie. Nederland verantwoordt zijn fiscale schuld nauwkeurig. Het publiceert zijn leningen, zijn renteverplichtingen en zijn voorwaardelijke verplichtingen, en het presenteert ze jaarlijks aan het Parlement. Het heeft geen gelijkwaardige rekening van de toezeggingen die het heeft gedaan tegen capaciteit die het niet heeft veiliggesteld. Zijn haalbaarheidsschulden—de vergunningen die berusten op capaciteit die niet langer bestaat, de operaties die vooruitlopen op hun juridische basis, de gesubsidieerde projecten zonder aansluitingen, het infrastructuurprogramma dat zijn gecombineerde envelop van geld, vergunningen en personeel overschrijdt—worden, als ze al worden vastgelegd, vastgelegd in verspreide brieven, uitspraken en voortgangsrapporten.

De eerste stap is ze op één plaats te verantwoorden. Dit rapport noemt het instrument de **Haalbaarheidsbalans**.

6.2 Wat de Balans Zou Vastleggen

De balans zou de uitstaande haalbaarheidsschulden van het land opsommen: nationale toezeggingen die momenteel afhangen van ecologische, infrastructurale, fiscale, administratieve of juridische capaciteit die niet is veiliggesteld. Voor elke post zou ze vastleggen:

De toezegging. Wat werd beloofd, geautoriseerd, gesubsidieerd, gebouwd of vergund, en wanneer.

De vorm van de schuld. Of ze berust op geleende toekomstige capaciteit, op niet-veiliggestelde uitvoeringscapaciteit, of op geanticiperde legalisatie.

De omvang. Een passende maatstaf van de blootstelling: het aantal vergunningen of projecten dat is getroffen, de megawatts die op aansluiting wachten, de vluchten die onder een voorlopig regime opereren, het budget dat nodig is om gepauzeerde projecten te herstarten.

Wie blootgesteld is. Welke actoren het risico dragen als de schuld wordt opgeëist—boeren, ontwikkelaars, bewoners, luchtvaartmaatschappijen, publieke budgetten.

De waarschijnlijke handhaver. Of de grens het meest waarschijnlijk door een rechter, door fysieke capaciteit, door financiering of door ecologische omstandigheden zal worden gehandhaafd.

Het aflossingsprofiel. Hoe zeker de ontbrekende capaciteit is, of aflossing permanente verliezen zou vereisen, en hoe gebonden deze is aan specifieke plaatsen—de drie eigenschappen die bepalen hoe moeilijk de schuld af te lossen zal zijn.

Het aflossingspad. Wat wordt gedaan om de ontbrekende capaciteit veilig te stellen of de toezegging af te lossen, door wie, en wanneer—en wat er gebeurt als dat pad faalt.

Naast de uitstaande schulden zou de balans **voorwaardelijke schulden** vastleggen: toezeggingen die nog niet in moeilijkheden zijn maar waarvan de haalbaarheid afhangt van toekomstige levering die onzeker is. Fiscale rekeningen onderscheiden al tussen schuld en voorwaardelijke verplichtingen zoals garanties; hetzelfde onderscheid geldt hier. Een toezegging die afhangt van waterkwaliteitsverbeteringen die zich nog moeten voordoen, of van netverzwaring die nog niet is gebouwd, hoort in deze kolom voordat ze een probleem wordt.

6.3 De Eerste Posten

Op basis van het bewijs in dit rapport zou een eerste balans ten minste het volgende omvatten.

Stikstof en de PAS-melders. Activiteiten die vertrouwden op de meldingsregeling onder het voormalige stikstofprogramma en zonder geldige vergunningen achterbleven toen het viel. Vorm: geleende toekomstige capaciteit. Blootstelling: de betrokken boeren en bedrijven. Aflossingsprofiel: onzekere capaciteit, vaak permanente aanpassing, extreme ruimtelijke specificiteit.

De anticiperende handhaving op Schiphol. Operaties sinds 2015 uitgevoerd onder gedoogde afwijkingen van de juridisch bindende geluidsgrenzen, in afwachting van een vervangend juridisch regime. Vorm: geanticipeerde legalisatie. Blootstelling: omwonenden, de luchtvaartsector en, via Europese procedures, het tempo waarin enige vermindering kan worden doorgevoerd.

Hernieuwbare projecten die op aansluiting wachten. Gesubsidieerde projecten, waaronder die welke een transportindicatie ontvingen maar capaciteit niet beschikbaar vonden toen ze klaar waren om aan te sluiten. Vorm: niet-veiliggestelde uitvoeringscapaciteit. Aflossingsprofiel: relatief zekere en uitbreidbare capaciteit, grotendeels tijdelijke verliezen.

De gepauzeerde infrastructuurportefeuille. De weg- en waterwegprojecten die sinds 2023 zijn gepauzeerd omdat het programma de gecombineerde envelop van financiering, stikstofvergunningsruimte en uitvoeringscapaciteit overschreed. Vorm: niet-veiliggestelde uitvoeringscapaciteit op programmaniveau.

Lelystad Airport. Voltooide fysieke infrastructuur waarvan de commerciële operatie nog afhangt van een natuurbeschermingsvergunning, een gewijzigd luchthavenbesluit en operationele gereedheid. Vorm: niet-veiliggestelde uitvoeringscapaciteit, vastgelegd zonder oordeel over de merites van de oorspronkelijke investering.

Waterkwaliteitstoezeggingen (voorwaardelijk). Vergunningen, plannen en landgebruiken waarvan de haalbaarheid kan afhangen van voortgang richting Kaderrichtlijn Water-doelstellingen die Nederland niet op koers is om tegen 2027 te halen.

Deze posten zijn geen aanklacht. Verschillende weerspiegelen redelijke beslissingen genomen onder echte druk, en sommige worden al afgelost. Hun waarde ligt erin samen te worden gezien, consistent te worden gemeten en in de tijd te worden gevolgd.

6.4 Het Begeleidende Instrument: Haalbaarheidspad-beoordeling

De balans maakt bestaande schuld zichtbaar. Haar begeleider, de haalbaarheidspad-beoordeling beschreven in paragraaf 3, voorkomt dat nieuwe schuld zich opbouwt.

De twee zijn ontworpen om samen te werken. Elke grote nieuwe toezegging boven vastgestelde drempels zou een beoordeling ondergaan voordat ze wordt gedaan. Waar de beoordeling aantoont dat de toezegging afhangt van capaciteit die nog niet is veiliggesteld, mag de toezegging nog steeds doorgaan—dat blijft een politieke keuze—maar ze komt in de balans als een voorwaardelijke schuld, met haar aflossingspad, hervalidatiedata en terugvalscenario vastgelegd. Als de ontbrekende capaciteit wordt veiliggesteld, wordt de post gesloten. Als dat niet gebeurt, verhuist de post van de voorwaardelijke kolom naar de uitstaande, en het Parlement kan het zien gebeuren.

Die koppeling verandert de prikkels zonder enige beslissingsregel te veranderen. Een regering die ervoor kiest toe te zeggen op geleende capaciteit mag dat nog steeds doen. Ze kan het alleen niet onzichtbaar doen.

6.5 Institutioneel Ontwerp

De geloofwaardigheid van de balans hangt af van haar onafhankelijkheid en haar regelmaat.

Ze zou moeten worden opgesteld door een onafhankelijke instelling met gezag in zowel de publieke rekeningen als de fysieke planning—bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer in samenwerking met het nationale planbureau voor de leefomgeving, dat al stikstof, water en ruimtelijke ontwikkeling monitort. Elk ministerie dat verantwoordelijk is voor een toezegging zou zijn eigen posten opstellen; de onafhankelijke instelling zou ze verifiëren, consistentie tussen domeinen waarborgen en het resultaat publiceren.

Het natuurlijke moment voor publicatie is Prinsjesdag, wanneer de regering haar fiscale rekeningen aan het Parlement presenteert. Het presenteren van de haalbaarheidsbalans naast de fiscale zou een eenvoudig punt maken: dat de toezeggingen van de staat tegen fysieke, ecologische en juridische capaciteit even reëel zijn als zijn toezeggingen tegen geld, en hetzelfde onderzoek verdienen. De regering zou verplicht zijn te reageren op de belangrijkste bevindingen van de balans, zoals ze reageert op het begrotingsdebat, zonder eraan gebonden te zijn.

Het ontwerp is bewust bescheiden. De balans creëert geen nieuwe autoriteit, annuleert geen project en vereist geen onmiddellijke juridische verandering. Haar enige instrumenten zijn meting en publicatie. Die bescheidenheid is wat haar in staat stelt het politieke immuunsysteem te passeren dat in paragraaf 4 is beschreven. Geen sector verliest iets wanneer ze wordt ingevoerd. En zodra ze bestaat, zal elke toekomstige toezegging worden gedaan in de wetenschap dat haar haalbaarheid zal worden vastgelegd.

6.6 Geregistreerde Voorspellingen

Dit rapport biedt een diagnose die het bewijs zou moeten kunnen verzwakken of omverwerpen. Het registreert nu vier voorspellingen, voordat hun uitkomsten bekend zijn. De balans zou de middelen bieden om ze te volgen.

P1 — Waterkwaliteit na 2027. Als vergunningen, plannen of landgebruiken hebben vertrouwd op waterkwaliteitsverbeteringen die niet plaatsvinden, kan handhaving na de deadline van 2027 nieuwe haalbaarheidsschuld blootleggen, via rechters of via Europese inbreukprocedures. Als wettige uitzonderingen, gefaseerd herstel en gedifferentieerde programma's het tekort absorberen zonder een brede schok voor de vergunningverlening, zal het stikstofgeval uitzonderlijker lijken. Dit rapport voorspelt geen schok in stikstofstijl; het registreert de toets.

P2 — De nieuwe woninglocaties. De locaties die in 2026 zijn geselecteerd, ondergingen een sterkere gezamenlijke haalbaarheidsscreening vóór aanwijzing. Als ze vervolgens aanzienlijk minder laat-stadium falen op stikstof, netcapaciteit of water vertonen dan eerdere ontwikkelingen, zal de bewering dat de Nederlandse planning recursieve haalbaarheid leert worden versterkt. Als ze op dezelfde manieren vastlopen, zal die worden verzwakt.

P3 — Energie-infrastructuur. Als de nationale programmering van energie-infrastructuur nieuwe elektrificatie- en industriële toezeggingen steeds vaker afstemt op veiliggestelde capaciteit voordat ze worden gedaan, zou nieuwe schuld van de niet-veiliggestelde vorm moeten afnemen. De groei of krimp van netgerelateerde posten op de balans zou tonen of dat is gebeurd.

P4 — Stikstofarchitectuur. Als stikstofbestuur duurzame paden verwerft, voorspelbare langetermijnfinanciering en transitiearrangementen die regeringswisselingen overleven, zal het institutionele deel van de diagnose van dit rapport worden verzwakt. Als doelen blijven worden gemonitord terwijl uitvoeringsafspraken herhaaldelijk worden gereset, zal institutionele continuïteit als centrale verklarende variabele worden bevestigd.

Elke voorspelling kan falen. Dat is hun doel. Als alle vier zich in het voordeel van Nederland oplossen, zal dit rapport een transitie hebben beschreven die is geslaagd, en het land zal hebben aangetoond dat de wijsheid die het voor water heeft ontwikkeld ook zijn andere beperkingen kan besturen.

6.7 Wat de Balans Niet Zou Doen

De balans zou niet beslissen tot welke toezeggingen Nederland zich moet verbinden. Ze zou sectoren niet rangschikken, schuld voor vroegere beslissingen niet toewijzen of een oordeel vellen over investeringen zoals Lelystad. Ze zou de regering er niet van weerhouden toe te zeggen op onzekere capaciteit wanneer zij het risico de moeite waard acht. En ze zou de distributieve conflicten niet oplossen die de moeilijkste schulden moeilijk af te lossen maken; die vereisen de legitimiteitsarchitectuur beschreven in paragraaf 3.

Haar doel is smaller: ervoor zorgen dat wanneer het land leent tegen zijn toekomstige haalbaarheid, het dat wetend doet, de lening vastlegt en de aflossing plant.

6.8 Hoe Succes te Meten

Het succes van de balans zou over vijf jaar moeten worden beoordeeld, aan de hand van de vraag of ze verandert hoe Nederland zijn toezeggingen doet en volgt.

Vijf markers zouden tonen dat ze werkt. De eerste balans is gepubliceerd en bediscussieerd naast de begroting. Ten minste één uitstaande schuld is afgelost via een gepubliceerd pad in plaats van een rechterlijke uitspraak. Grote nieuwe toezeggingen komen routinematig in de balans als voorwaardelijke schulden met aflossingspaden, in plaats van pas te verschijnen wanneer ze falen. Het totaal van uitstaande schulden is beginnen te dalen, niet slechts gerapporteerd. En het publieke debat over huisvesting, energie, luchtvaart en landbouw is begonnen niet alleen te vragen waartoe het land zich moet verbinden, maar of een haalbaar pad ernaartoe is veiliggesteld.

Die laatste marker is het belangrijkste. Nederland werd het land dat het is door te weigeren te accepteren dat de zee de grenzen stelde aan wat het kon bouwen—en vervolgens door te leren, na 1953 en opnieuw na de bijna-overstromingen van de jaren negentig, te plannen voor een toekomst die het niet kon voorspellen. De balans zou dezelfde discipline vragen van zijn toezeggingen op land: niet minder bouwen, maar weten, voordat het belooft, of de belofte kan worden nagekomen.

7. Coda: De Landmakers op de Grens van de Belofte

7.1 De Rijkdom die Ertoe Doet

Nederland is rijk aan iets wat weinig landen bezitten: een eeuwenlange, praktische vertrouwdheid met grenzen. Zijn bevolking leeft onder de zeespiegel en naast grote rivieren zolang ze een natie is. Ze hebben geleerd dat de omgeving niet onderhandelt, dat een dijk ofwel hoog genoeg is ofwel niet, en dat de kosten van een fout in levens worden gemeten. Uit die ervaring bouwden ze niet alleen dijken en gemalen, maar ook instellingen, denkgewoonten en planningsmethoden die de rest van de wereld nu bestudeert.

Dit zijn geen kleine bezittingen. Ze zijn de reden dat haalbaarheidsschuld een Nederlandse paradox is en niet een Nederlandse toestand. Een land dat niet wist hoe het onder onzekerheid moest besturen, zou het vergeven kunnen worden tegen een toekomst te lenen die het niet begreep. Nederland weet hoe. Het schreef de methode.

De rijkdom die er in de komende decennia toe doet, is het vermogen die methode toe te passen buiten het domein waar ze werd geleerd. De beperkingen die nu het Nederlandse leven vormgeven—stikstof en natuur, netcapaciteit, waterkwaliteit, ruimte voor huisvesting en energie, de grenzen van een luchthaven omringd door woningen—zijn even reëel als de zee en in veel opzichten even onzeker. Nederland weet al hoe zulke beperkingen te besturen. Het heeft er nog niet voor gekozen ze allemaal zo te besturen.

7.2 De Verschuiving

De verschuiving die dit rapport beschrijft is niet van ambitie naar voorzichtigheid. Nederland moet meer bouwen, niet minder: meer woningen, meer netcapaciteit, een getransformeerd platteland, een duurzaam energiesysteem. De verschuiving zit in de volgorde van handelingen.

Te vaak heeft de Nederlandse staat, buiten water, eerst toegezegd en later de haalbaarheid veiliggesteld. Hij autoriseerde stikstofemissies tegen ecologische winsten die zich nog niet hadden voorgedaan. Hij subsidieerde hernieuwbare projecten voordat was gecontroleerd of het net ze aankon. Hij liet zijn nationale luchthaven opereren vooruitlopend op het juridische regime dat haar moest besturen. Hij bouwde een luchthaven voordat het pad naar de exploitatie ervan veilig was. In elk geval werd de toekomst behandeld alsof ze al was aangebroken, en in elk geval, toen ze niet op tijd arriveerde, moest iemand betalen—boeren, ontwikkelaars, bewoners, publieke budgetten, en het vertrouwen van burgers in het woord van de staat.

Het alternatief is al Nederlands. Adaptief deltamanagement vereist niet de toekomst te kennen. Het vereist het identificeren van de voorwaarden waaronder een huidig pad zal falen, vroeg genoeg beslissen om een alternatief te bouwen, meer dan één pad openhouden, en de keuze herzien naarmate bewijs binnenkomt. Toegepast buiten water wordt het een eenvoudige discipline: *toetsen, dan toezeggen*. En waar de toets aantoont dat een toezegging berust op capaciteit die nog niet is veiliggesteld, de schuld vastleggen, de aflossing plannen en vooraf regelen wie het verlies draagt als het moet worden afgelost.

De culturele verschuiving daaronder is degene die Ruimte voor de Rivier al maakte. Eeuwenlang betekende Nederlandse *maakbaarheid* land maken: de omgeving dwingen zich te voegen naar de plannen van het land. De nieuwere wijsheid is ruimte maken: een grens accepteren, eromheen plannen en eerlijk toewijzen wat ze kost. Dat is geen terugtocht uit het Nederlandse vertrouwen in ontwerp. Het is de rijping ervan.

7.3 De Ruimere Betekenis

Nederland is niet het enige land dat leent tegen zijn toekomstige haalbaarheid. Over de hele wereld doen regeringen toezeggingen—om te decarboniseren, te elektrificeren, te bouwen, natuur te herstellen—die afhangen van capaciteit die nog niet is gebouwd, ecologisch herstel dat nog niet is bereikt en juridische regimes die nog niet zijn ingevoerd. Veel van de energietransitie in rijke landen berust op netten die nog niet bestaan. Veel klimaatdoelen berusten op technologieën die nog niet op schaal zijn ingezet. Lenen tegen toekomstige haalbaarheid wordt een van de bepalende risico's van een tijdperk van gelijktijdige transitie.

Wat Nederland belangrijk maakt, is dat het dit risico eerder en intenser ervaart dan de meeste landen, omdat zijn beperkingen dichter zijn, zijn ruimte schaarser en zijn rechters meer bereid de verplichtingen te handhaven die de staat is aangegaan. En het is belangrijk omdat het, in zijn eigen waterbeheer, het meest ontwikkelde antwoord bezit dat enig land heeft voortgebracht. Als Nederland kan aantonen dat de methode die het voor een onzekere zee ontwikkelde ook zijn andere beperkingen kan besturen—dat recursieve haalbaarheid kan worden ingebouwd in stikstof, energie, huisvesting en luchtvaart—zal het een model bieden dat elke dichtbeperkte samenleving nodig zal hebben. Als het dat niet kan, zal de les voor anderen ontvullend zijn: dat zelfs het land dat adaptieve planning uitvond haar niet kon toepassen waar de verliezen permanent en de politiek verdeeld waren.

De vergelijking met de rapporten die hieraan voorafgaan, scherpt het punt aan. Bhutan toonde een land met een helder doel dat racete om nieuwe instellingen eraan verantwoordingsplichtig te houden. Finland toonde een competent systeem dat zich niet snel genoeg kon transformeren. Nederland toont iets tussen de twee: een competent systeem waarvan de ambitie soms de haalbaarheid die het heeft veiliggesteld inhaalt, en waarvan het remedie ligt in een vermogen dat het al bezit.

7.4 De Eerlijke Conclusie

Dit rapport heeft een diagnose voorgesteld, en het moet eerlijk zijn over wat het bewijs vaststelt en wat het openlaat.

Het bewijs stelt vast dat haalbaarheidsschuld is teruggekomen in verschillende Nederlandse domeinen: bij stikstofvergunningen, waar toekomstige ecologische capaciteit vooraf werd gecrediteerd; bij hernieuwbare energie, waar subsidies werden verleend voordat netcapaciteit was veiliggesteld; en op Schiphol, waar operaties ongeveer een decennium vooruitliepen op het juridische regime dat ze moest autoriseren. Het stelt vast dat de schuld door verschillende handhavers is opgeëist—rechters, fysica, financiering—en dat haar aflossing het moeilijkst is waar de ontbrekende capaciteit onzeker is, de vereiste verliezen permanent en de beperking gebonden aan bepaalde plaatsen. Het stelt vast dat Nederland al, in adaptief deltamanagement, een eigen architectuur bezit die is ontworpen om zulke schuld te voorkomen, en dat het voordeel van water ligt in een volledig pakket van continuïteit, onafhankelijke integratie, toegewezen financiering, alternatieve paden en vroege beslismomenten dat andere domeinen slechts gedeeltelijk hebben verworven. En het stelt vast dat de Nederlandse planning in verschillende domeinen is begonnen haalbaarheid te toetsen voordat ze zich vastlegt.

Veel blijft open. Het bewijs toont dat haalbaarheidsschuld terugkomt; het toont niet dat ze het grootste deel verklaart van wat misgaat in het Nederlandse bestuur. Of de recente verschuiving naar eerdere haalbaarheidstoetsing vastgelopen en gestrande toezeggingen zal verminderen, is nog niet in uitkomsten aangetoond. Of waterkwaliteitsverplichtingen na 2027 een tweede schok zullen produceren, is onbekend. Of de functies van de Delta-methode kunnen worden overgedragen naar domeinen met andere autoriteiten, juridische kaders en verliezen, is onbewezen. En of de Nederlandse politiek de langetermijn-arrangementen kan volhouden die nodig zijn om permanente verliezen in de landbouw toe te wijzen—de arrangementen waarvan het verlaten de stikstofschuld onbetaald liet—is de moeilijkste open vraag van allemaal.

De transitie is haalbaar. Nederland heeft al, in eigen land, elke capaciteit gedemonstreerd die het vereist. Wat het nog niet heeft gedemonstreerd, is de wil en de continuïteit om ze toe te passen buiten het domein waar ze zijn geboren.

7.5 Een Laatste Woord

In 1932 sloten arbeiders het laatste gat in de Afsluitdijk, de grote dam die de Zuiderzee van de Noordzee afsloot. De bouwers wisten dat het gevaarlijkste moment het laatste is: naarmate de gaten smaller worden, jaagt het getij erdoorheen, en een dam die bijna klaar is, is helemaal geen dam. De laatste sluitingen werden pas gemaakt toen alles erachter veilig was. Daarachter, in de daaropvolgende decennia, rees nieuw land uit het water. Op een deel van dat land, bij Lelystad, staat een voltooide luchthaventerminal die nog geen commerciële vlucht heeft gezien.

De twee bouwwerken staan op dezelfde drooggelegde grond, en tussen hen ligt het betoog van dit rapport. Het eerste werd gebouwd door een land dat begreep dat een toezegging slechts zo sterk is als het pad dat haar veiligstelt. Het tweede werd gebouwd door hetzelfde land, in een tijdperk van dichtere beperkingen en snellere beloften, voordat zijn pad was veiliggesteld.

Nederland hoeft niet opnieuw te ontdekken hoe het onder onzekerheid moet besturen. Het leerde de wereld hoe. Het hoeft zich alleen op land te herinneren wat het op zee nooit is vergeten: dat de toekomst niet kan worden besteed voordat ze is veiliggesteld, en dat het moment om er ruimte voor te maken vóór de toezegging ligt, niet erna.

De landmakers staan nu op de grens van de belofte. Wat ze hierna doen, zal niet alleen van belang zijn voor de boeren, bouwers, bewoners en reizigers wier toekomsten afhangen van nagekomen toezeggingen, maar voor elke samenleving die leert, zoals Nederland al heeft geleerd, dat de moeilijkste beperking om te besturen niet die buiten de dijk is, maar die binnen de beslissing.

Bijlage A: Waardesystemen en beleidsmindset — Een gids voor de Nederlandse context

Een opmerking over deze bijlage

De hoofdtekst van dit rapport spreekt de taal van haalbaarheid, beperkingen en toezeggingen. Deze bijlage biedt een aanvullende lens voor lezers die de waardesysteemdynamiek onder haalbaarheidsschuld willen begrijpen. Ze put uit de integratieve theorie van Spiral Dynamics, vereenvoudigd. Ze is optioneel, maar maakt de onderliggende logica van het rapport transparant.

A.1 Het basisinzicht

Instellingen en politieke culturen opereren vanuit verschillende zwaartepunten in hoe zij bestuur, middelen en verandering begrijpen. Dit zijn onderliggende waardesystemen—manieren om te construeren wat als reëel, legitiem en belangrijk wordt ervaren—elk een coherente reactie op specifieke levensomstandigheden, elk met karakteristieke sterktes en blinde vlekken. Wat volgt is een vereenvoudigde kaart van de meest relevante voor Nederland.

A.2 De waardesystemen in de Nederlandse arena

Gemeenschap en plaats (soms 'Paars' genoemd). Het landelijke Nederlandse leven—de familieboerderij die van generatie op generatie wordt doorgegeven, het dorp, de regionale identiteit van Friesland, Brabant of de Achterhoek—draagt een diepe gehechtheid aan land en continuïteit. Sterktes: rentmeesterschap, verbondenheid, intergenerationele betrokkenheid. Blinde vlek: permanente verandering van landgebruik wordt niet ervaren als een beleidsaanpassing maar als een verlies van identiteit, waardoor de toewijzing van stikstofverliezen veel meer dan een technische kwestie werd.

Orde en regel (soms 'Blauw' genoemd). De Nederlandse constitutionele orde, onafhankelijke rechters, de rechtsstaat en het Europese juridische kader drukken een waardesysteem uit van bindende verplichtingen die onpartijdig worden toegepast. Sterktes: voorspelbaarheid, bescherming van degenen met minder macht, en het vermogen—herhaaldelijk aangetoond in dit rapport—om de staat aan zijn eigen verplichtingen te houden. Blinde vlek: een juridisch systeem kan een grens afkondigen, maar kan niet op zichzelf de verliezen toewijzen die het respecteren ervan vereist.

Prestatie en techniek (soms 'Oranje' genoemd). *Maakbaarheid*, de Deltawerken, de Nederlandse landbouwproductiviteit, de hubstrategie van Schiphol en de logistieke economie van het land drukken een waardesysteem uit van ambitie, optimalisatie en technische beheersing. Sterktes: buitengewone prestaties in techniek, handel en innovatie. Blinde vlek: het vertrouwen dat haalbaarheid later kan worden gemaakt—dat het net zal worden gebouwd, de ecologie zal herstellen, de wet zal worden geschreven—wat de culturele wortel is van haalbaarheidsschuld.

Consensus en zorg (soms 'Groen' genoemd). Het poldermodel, milieubewegingen en de zorg voor natuur, gezondheid van bewoners en toekomstige generaties drukken een waardesysteem uit van inclusie, overleg en bescherming. Sterktes: breed eigenaarschap van beslissingen, gevoeligheid voor degenen die kosten dragen, en de morele energie achter de rechtszaken die natuur- en klimaatverplichtingen handhaafden. Blinde vlek: een voorkeur voor het voortzetten van overleg boven het opleggen van permanente verliezen, wat de toewijzing kan uitstellen tot een rechter of een crisis die afdwingt.

Integratief en adaptief (soms 'Geel' genoemd). Adaptief deltamanagement is een van de duidelijkste institutionele uitingen van deze mindset, waar dan ook: planning die meerdere toekomsten in het vizier houdt, kantelpunten identificeert en alternatieve paden openhoudt. Sterkte: bestuur onder diepe onzekerheid. Blinde vlek: het is volwassen geworden in één domein en moet nog worden gegeneraliseerd.

A.3 Haalbaarheidsschuld als een waardesysteempatroon

Haalbaarheidsschuld ontstaat waar Oranje ambitie Groen terughoudendheid ontmoet om permanent verlies op te leggen, binnen een Blauwe juridische orde die uiteindelijk de grens handhaaft die beiden hebben uitgesteld. Oranje zegt toe; Groen stelt de toewijzing van verliezen uit; Blauw eist de schuld op; Paarse gemeenschappen dragen veel van de aflossing. Elk waardesysteem handelt redelijk vanuit zijn eigen logica. Het patroon ontstaat uit hun interactie.

De Delta-architectuur toont het alternatief: een Gele integratie waarin Oranje technische ambitie wordt gedisciplineerd door expliciete onzekerheid, Blauwe juridische continuïteit langetermijntoezeggingen beschermt, Groene zorgen in vroege beslissingen worden ingebouwd, en Paarse gemeenschappen worden betrokken bij het toewijzen van de verliezen—zoals Ruimte voor de Rivier deed. De transitie die in dit rapport wordt voorgesteld is, in waardesysteemtermen, de generalisatie van die integratie buiten water.

Bijlage B: Internationale en binnenlandse analogen

De voorstellen in dit rapport putten uit ervaring die niet direct overdraagbaar is. Het volgende zijn ontwerpanalogen, geen voorschriften.

B.1 Ruimte voor de Rivier: Permanent verlies toewijzen in eigen land

Het belangrijkste analogon is Nederlands. Na de rivieroverstromingen en massale evacuaties van midden jaren negentig nam Nederland een nieuwe benadering van rivierveiligheid aan: in plaats van dijken onbeperkt te verhogen, de rivieren meer ruimte geven. Het programma Ruimte voor de Rivier, uitgevoerd tussen ruwweg 2006 en 2015, verlaagde uiterwaarden, verplaatste dijken en creëerde bypasses op meer dan dertig locaties, waarbij op verschillende plaatsen permanente verplaatsing van boerderijen en, in sommige gevallen, woningen nodig was. Het wordt algemeen als een succes beschouwd. De lessen die er algemeen aan worden ontleend—een duidelijk publiek doel, vroege betrokkenheid van getroffen gemeenschappen, eerlijke en voorspelbare compensatie, lokale ontwerpvrijheid binnen een nationaal kader, en programmastabiliteit over regeringen heen—zijn de voorwaarden waaraan volgens dit rapport een legitimiteitsarchitectuur voor permanent verlies moet voldoen.

B.2 Adaptief deltamanagement en dynamische adaptieve beleidspaden

De methode die centraal staat in het tegenmodel van dit rapport werd in Nederland ontwikkeld en wordt nu internationaal toegepast, onder meer bij overstromingsrisicoplaning voor grote rivier- en kuststeden. De kernelementen ervan—adaptatiekantelpunten, beslismomenten die ervoor worden geplaatst om doorlooptijd mogelijk te maken, alternatieve paden die open worden gehouden, en periodieke hervalidatie—bepalen hoe recursieve haalbaarheid er in de praktijk uitziet.

B.3 Het Murray–Darlingbekken in Australië: Permanente herverdeling van een schaarse hulpbron

Het Murray–Darling Basin Plan in Australië beoogde water van irrigatie terug te geven aan het milieu in een overgealloceerd riviersysteem, deels door waterrechten van boeren op te kopen. De ervaring toont zowel dat permanente herverdeling van een schaarse hulpbron mogelijk is als hoe betwist ze wordt: opkoop leidde tot sterk verzet in getroffen gemeenschappen, en de balans tussen aankopen en infrastructuurinvesteringen is herhaaldelijk herzien. Het is een nuttige vergelijking voor het Nederlandse stikstofbeleid, dat met een vergelijkbare structuur van permanente, plaatsgebonden aanpassing wordt geconfronteerd.

B.4 De Duitse Kolencommissie: Een gecompenseerde exit onderhandelen

De Duitse commissie voor groei, structurele verandering en werkgelegenheid, ingesteld om de uitstap uit kolen te plannen, bracht industrie, vakbonden, milieuorganisaties, regionale vertegenwoordigers en wetenschappers samen om een tijdschema en een pakket van regionale steun en compensatie overeen te komen. Wat de latere moeilijkheden ook mogen zijn, ze illustreert een benadering van permanent, geconcentreerd verlies die de voorwaarden van de exit, de compensatie en de regionale transitie regelt voordat de exit wordt afgedwongen.

B.5 Fiscale risicoverantwoording

De Haalbaarheidsbalans ontleent haar logica aan de publieke financiën. Overheden publiceren steeds vaker niet alleen hun schuld maar ook hun voorwaardelijke verplichtingen—garanties, verplichtingen die kunnen kristalliseren, fiscale risico's van staatsbedrijven—zodat het Parlement blootstellingen kan zien voordat ze verliezen worden. De balans die hier wordt voorgesteld past hetzelfde principe toe op toezeggingen die worden gedaan tegen fysieke, ecologische en juridische capaciteit.



Bijlage C: De verbinding met Governance as Engineering

C.1 De architectonische basis

Dit rapport put uit de reeks Governance as Engineering, die bestuursinstellingen modelleert als terugkoppelingsregelsystemen met behulp van regeltechniek, informatietheorie en cybernetica. Deze bijlage vat de delen samen die de diagnose onderbouwen en onderscheidt wat de papers vaststellen van wat dit rapport afleidt.

Net als bij het Bhutan-rapport erft dit rapport geen eerdere schatting uit het meetprogramma van de reeks. Nederland behoorde niet tot de landen die in Paper VIII werden gepilot, en er is geen Variety Gap-cijfer voor beschikbaar.

C.2 De papers in het kort

Paper II — Fractaliteit als stabiliteit toont aan dat een regelaar die op één tijdschaal werkt, storingen die op zeer verschillende tijdschalen aankomen niet kan stabiliseren. Haalbaarheidsschuld is in de kern een tijdschaalprobleem: toezeggingen gedaan op politieke tijdschalen tegen capaciteit die op veel langere tijdschalen wordt gebouwd, hersteld of wetgegeven.

Paper XIII — Legitimiteit behandelt legitimiteit als een operationele versterkingsparameter. De Nederlandse landelijke transitie is een geval waarin die parameter laag genoeg daalde dat een technisch coherent programma niet kon worden volgehouden. Waar het aflossen van haalbaarheidsschuld permanente verliezen vereist, wordt legitimiteit deel van de beperkingsset.

C.3 Recursieve haalbaarheid en model predictive control

Het centrale formele idee van het rapport komt uit de optimalisatie en de regeltechniek. In model predictive control kiest een regelaar acties door te optimaliseren over een voorspelde toekomstige horizon, onderworpen aan beperkingen op de toestand van het systeem. Een bekende moeilijkheid is dat een regelaar een actie kan kiezen die nu aan elke beperking voldoet, maar het systeem in een toestand brengt van waaruit bij de volgende stap geen haalbare actie bestaat. De eigenschap die garandeert dat dit niet kan gebeuren, heet **recursieve haalbaarheid**: elke gekozen actie laat ten minste één haalbare voortzetting over.

Haalbaarheidsschuld is een schending van recursieve haalbaarheid in het bestuur. De drie vormen die in dit rapport worden gedocumenteerd, komen overeen met drie manieren om haar te schenden:

- **geleende toekomstige capaciteit** behandelt voorspelde toekomstige speelruimte als huidige capaciteit, waardoor de schijnbare haalbare verzameling groter wordt dan de werkelijke;
- **niet-veiliggestelde uitvoeringscapaciteit** verifieert haalbaarheid op één moment zonder haar over de horizon veilig te stellen, zodat de haalbare verzameling krimpt voordat de actie is voltooid;
- **geanticiperde legalisatie** opereert buiten de huidige beperkingsset in de verwachting dat de beperkingsset zelf later zal opschuiven om de gekozen toestand te omvatten.

De vier-treden ladder—observeren, voorspellen, voorwaardelijk behouden, hervailderen en vrijgeven—komt overeen met toenemende sterktes van haalbaarheidsgarantie. De vrijgevingstrede weerspiegelt een afweging die bekend is in beperkte optimalisatie: het aanscherpen van beperkingen om toekomstige haalbaarheid te garanderen vermindert de prestaties die nu haalbaar zijn. Het optimale niveau van behoud balanceert het risico van toekomstige onhaalbaarheid tegen de kosten van huidige uitsluiting.

C.4 Wat Nederland aan het raamwerk toevoegt

De reeks heeft tot nu toe tekorten gediagnosticeerd in uitvoering, integratie, feedback, synchronisatie en kalibratie; plafonds van doorvoer en continuïteit; de compressie van doelstellingen; en de koppeling van doelstellingen aan actuatoren. Nederland voegt een temporele faalwijze toe: een systeem waarvan de individuele beslissingen elk haalbaar kunnen zijn, terwijl de opeenvolging van zijn toezeggingen dat niet is. Dat suggereert een kandidaat voor toekomstig formeel werk: een paper over recursieve haalbaarheid in het bestuur, die modelleert hoe toezeggingshorizonten, doorlooptijden van capaciteit en handhavingsmechanismen op elkaar inwerken, en onder welke voorwaarden een bestuursstelsel kan garanderen dat zijn toezeggingen uitvoerbaar blijven.

Bijlage D: Verwachte tegenwerpingen

D.1 "Nederland is simpelweg te vol. Het probleem is gebrek aan ruimte."

Ruimte is schaars, maar schaarse ruimte is wat Nederland altijd heeft bestuurd. De relevante grootte is niet hectares maar land dat bruikbaar blijft zodra aan elke beperking is voldaan, en dat hangt af van water, natuur, netcapaciteit, drinkwater en recht. Belangrijker nog: het land verdeelt al schaars zoetwater, netcapaciteit en stikstofruimte via expliciete systemen. De moeilijkheid die dit rapport identificeert is niet het bestaan van beperkingen, maar de praktijk—in verschillende domeinen—van toezeggen voordat ze zijn veiliggesteld.

D.2 "De rechterlijke macht heeft de stikstofcrisis veroorzaakt."

De rechterlijke macht heeft geen stikstofdepositie gecreëerd, evenmin als de beschermde habitats die eronder lijden of de Europese verplichtingen om ze te beschermen. Zij handhaafde verplichtingen die de staat zelf in de wet had vastgelegd en weigerde onzekere toekomstige mitigatie te accepteren als huidige naleving. Het vergunningstelsel dat zij vernietigde, was gebouwd op capaciteit die van de toekomst was geleend. De rechterlijke macht eiste de schuld op; zij ging haar niet aan.

D.3 "Lelystad of PAS nu beoordelen is terugblikken met wijsheid achteraf."

Het rapport beoordeelt niet of Lelystad had moeten worden gebouwd of of PAS een redelijke poging was een impasse te doorbreken. Het legt een volgorde vast: eerst de toezegging, later de haalbaarheid. Het doel is niet schuld toe te wijzen voor vroegere beslissingen, maar een terugkerende structuur te tonen en instrumenten voor te stellen die het risico zichtbaar maken vóór de toezegging in plaats van erna.

D.4 "Haalbaarheid eisen vóór toezegging vertraagt de woningbouw en de energietransitie."

Het rapport stelt noch zekerheid vóór toezegging voor, noch maximale reservering van capaciteit. Het stelt voor dat grote toezeggingen vergezeld gaan van een beoordeling van welke capaciteit is veiliggesteld en welke is geleend, en dat geleende capaciteit wordt vastgelegd en haar aflossing gepland. Projecten die op veiliggestelde paden worden gebouwd, gaan door; projecten die op geleende capaciteit worden gebouwd, stokken maar al te vaak halverwege, zoals het gepauzeerde infrastructuurprogramma en de niet-aangesloten hernieuwbare projecten tonen.

D.5 "Water is gemakkelijker. Je kunt het niet met stikstof vergelijken."

Het rapport is het ermee eens dat waterbeheer het meest succesvol is geweest waar opties open konden worden gehouden en verliezen tijdelijk waren, en dat zijn eigen moeilijkste tests—permanente verandering van landgebruik en een groeiende financieringskloof—pas nu arriveren. Daarom stelt het voor de functies van de Delta-architectuur over te dragen in plaats van haar instellingen, en daarom voegt het een legitimiteitsarchitectuur voor permanent verlies toe die het Delta-model alleen niet levert.

D.6 "Gedogen is een cultureel stereotype."

Het rapport beweert niet dat de Nederlandse tolerantiecultuur de anticiperende handhaving op Schiphol heeft veroorzaakt, en het stelt dat het bewijs geen dergelijk causaal verband aantoont. Het merkt slechts op dat de lange Nederlandse praktijk van het formeel tolereren van het formeel verbodene culturele resonantie biedt met een regeling die elders uitzonderlijker zou hebben geleken.

D.7 "Boeren worden de schuld gegeven."

Het rapport doet het tegenovergestelde. Het identificeert boeren—waaronder degenen die zonder geldige vergunningen achterbleven toen PAS viel—als behorend tot degenen die de zwaarste kosten dragen van het aflossen van schulden die zij niet alleen zijn aangegaan. Het betoogt dat permanente verliezen moeten worden toegewezen via eerlijke, voorspelbare en goed gefinancierde regelingen die worden beslecht voordat ze worden afgedwongen, en het merkt op dat toen zulke regelingen werden aangeboden, veel boeren ervoor kozen.

Bijlage E: Over de auteur en de methode

De auteur

Dit rapport is geschreven vanuit een positie van vergelijkende betrokkenheid bij bestuursystemen in vele landen, maar niet van binnenuit het Nederlandse institutionele leven. De auteur is niet Nederlands en claimt niet de autoriteit van geleefde ervaring binnen de Nederlandse politiek, haar boerengemeenschappen of haar planningsinstellingen. Het hier geboden perspectief put uit een achtergrond in technische natuurkunde en wiskundige optimalisatie—waaronder de beperkte-optimalisatie-ideeën achter het concept van recursieve haalbaarheid—en uit langdurige betrokkenheid bij complexiteitswetenschap, ontwikkelingspsychologie, bestuurtheorie en regeltechnische benaderingen van institutioneel ontwerp. Veel van de textuur van het Nederlandse bestuur is van buitenaf ontoegankelijk, en Nederlandse lezers zullen zien wat dit rapport mist.

De auteur heeft ook bijgedragen aan bestuursontwerp via de Global Governance Frameworks, de whitepaper-reeks Governance as Engineering en de Country Reports for Systemic Change. Het rapport wordt aangeboden in de geest van gezamenlijke betekenisgeving, niet van definitieve uitspraak. Feedback, kritiek en dialoog zijn welkom.

Een opmerking over de methode

Dit rapport is ontwikkeld via een gestructureerd, multi-model synthesesproces waarin verschillende grote taalmodellen het Nederlandse bestuur vanuit verschillende invalshoeken analyseerden, en hun bijdragen werden vergeleken, op tegenstrijdigheden getoetst en geïntegreerd door de auteur. De AI diende als onderzoekspartner en perspectiefmotor; het redactionele oordeel en de intellectuele verantwoordelijkheid zijn volledig menselijk.

Het Nederland-rapport zette de evidentie discipline voort die voor Zuid-Korea en Bhutan was ontwikkeld, waarbij het eerste instrument aan het geval werd aangepast. Het onderzoek begon niet met een objectieve basislijn maar met een **beperkingsbasislijn**, die in kaart bracht wat de Nederlandse ontwikkeling bindt, hoe elke beperking bindend werd en wie haar handhaaft. Een beperkingsinteractiematrix volgde, toen een falsificatiematrix en twee bewijsrondes. Verschillende vroege hypothesen overleefden het niet. De bewering dat Nederland mechanismen mist om schaarste te verdelen werd verworpen toen expliciete allocatiesystemen voor zoetwater, netcapaciteit en stikstof werden gedocumenteerd. Een vroege lezing dat vastgelopen projecten doorgaans door meerdere beperkingen tegelijk gevangen zitten, werd verzwakt door projectgeschiedenissen die enkele en opeenvolgende knelpunten toonden—en vervolgens gedeeltelijk hersteld, op programmaniveau, toen een doelgerichte zoektocht naar vastgelopen in plaats van opgeloste projecten de vertekening van de steekproef corrigeerde. De haalbaarheidsschuld-hypothese begon met één geval en werd pas als de kern van het rapport aanvaard nadat onafhankelijke gevallen in energie en luchtvaart waren gevonden. Een laatste vergelijking van institutionele kenmerken over vijf domeinen verklaarde waarom water verschilt. De overlevende beweringen werden vastgelegd in een claim-en-bewijslast-staat met formuleringplafonds, en het rapport werd daaraan gehouden.

Waar het rapport zegt "het bewijs toont", verwijst het naar externe empirische bevindingen; waar het de taal van het raamwerk gebruikt, verwijst het naar synthese binnen Governance as Engineering. Het rapport registreert voorspellingen die zijn diagnose zouden kunnen verzwakken of omverwerpen. Zoals elk syntheseswerk is het voorlopig.

De reeks Country Reports

Dit rapport is het negentiende in de reeks Country Reports for Systemic Change. De eerdere rapporten onderzochten Duitsland door de lens van een uitvoeringstekort, Frankrijk door een integratietekort, Zweden door een feedbacktekort, India door een synchronisatietekort, de Europese Unie door een coherentietekort, het Verenigd Koninkrijk door een controle-uitvoeringstekort, Brazilië door een accumulatiekort, Rusland door een machtsverticaaltekort, de Verenigde Staten door een integratietekort,

Finland door een doorvoerbeperking, China door een kalibratietekort, Japan door een continuïteitsval, Nigeria door een substraattekort, Israël door een grenstekort, Spanje door een transitieval, Zwitserland door een grensuitbreidingstekort, Zuid-Korea door een toernooival, en Bhutan door een interface-race.

Samengenomen omspannen de rapporten eersteklas tekorten van uitvoering en integratie, tweedeklas beperkingen van snelheid en paradigma-lock-in, de fundamentele uitdaging van substraatopbouw, constitutionele onvolledigheid, de compressie van doelstellingen en de koppeling van doelstellingen aan instellingen. Nederland voegt een temporele faalwijze toe: een systeem waarvan de individuele beslissingen elk haalbaar kunnen zijn, terwijl de opeenvolging van zijn toezeggingen dat niet is. De landmakers op de grens van de belofte, is Nederland het geval dat de vraag stelt of een land dat de wereld leerde plannen voor een onzekere toekomst die wijsheid ook op zichzelf kan toepassen.

Bijlage F: Dossier — Stikstof en het cohort hernieuwbare subsidies

F.1 Stikstof: van PAS tot de 2030-doelstelling

2015. De Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) treedt in werking, waarbij bronreductie, natuurherstel en een vergunningenkader worden gecombineerd dat nieuwe activiteiten deels toestaat op basis van ecologische winsten die van toekomstige maatregelen worden verwacht. Kleinere activiteiten kunnen via een melding in plaats van een volledige vergunning doorgaan.

Mei 2019. De Raad van State oordeelt dat PAS niet als vergunningbasis kan dienen. Onder de Habitatrichtlijn, zoals uitgelegd door het EU-Hof van Justitie, moeten autoriteiten ervan overtuigd zijn dat de integriteit van een gebied niet nadelig wordt beïnvloed, waarbij geen redelijke wetenschappelijke twijfel overblijft; verwachte toekomstige winsten voldoen niet aan die norm. De vergunningbasis voor een breed scala aan activiteiten valt weg. Activiteiten die op de melding vertrouwden—de PAS-melders—blijven achter zonder geldige vergunningen.

Vanaf 2019. Een stikstofregistratiesysteem wordt gecreëerd om vrijgekomen depositieruimte te verdelen, oorspronkelijk met tot 70 procent beschikbaar voor ontwikkeling en ten minste 30 procent gereserveerd voor natuur, en met prioriteit voor huisvesting en geselecteerde infrastructuur. De prioriteiten worden later aangepast om de legalisatie van PAS-melders te begunstigen.

2022–2024. Een nationaal programma voor het landelijk gebied wordt voorgesteld, met provinciale gebiedsprogramma's en ongeveer €24,3 miljard gereserveerd, deels via een speciaal transitiefonds. Boerenprotesten intensiveren; de BoerBurgerBeweging wint de provinciale verkiezingen van maart 2023; een breed landbouwakkoord mislukt in juni 2023. In 2024 wordt het programma beëindigd, en in november 2024 wordt de fondswetgeving ingetrokken, waarbij €20,5 miljard wordt herbestemd.

December 2024. De Raad van State scherpt de behandeling van interne saldering aan, met onmiddellijke werking op lopende en toekomstige procedures.

Januari 2025. De Rechtbank Den Haag beveelt de staat zijn wettelijke 2030-doelstelling te halen om de helft van het stikstofgevoelige beschermde habitat onder zijn kritische drempel te brengen, met voorrang voor de meest overbelaste gebieden en een dwangsom van €10 miljoen als het doel wordt gemist. Het vonnis blijft uitvoerbaar terwijl het hoger beroep van de staat loopt.

2026. Nieuwe depositieruimte uit gesloten varkenshouderijen komt beschikbaar maar wordt als beperkt beschreven, omdat een additionaliteitstoets een groot deel van de reductie reserveert voor ecologisch herstel.

F.2 Het cohort hernieuwbare subsidies

Vóór najaar 2019. De nationale subsidieregeling voor hernieuwbare elektriciteit verleent steun zonder projectspecifieke controle dat nettransportcapaciteit bestaat.

Midden 2019. De regering erkent dat het net zwaar onder druk staat van bestaande hernieuwbare projecten en dat verdere toekenningen op locaties zonder capaciteit het probleem zouden verergeren.

Najaar 2019. Een transportindicatie van de netbeheerder wordt een voorwaarde voor toekenning.

December 2019. Het Parlement noteert ongeveer 700 megawatt aan gesubsidieerde projecten die geen aansluiting of transportcapaciteit kunnen verkrijgen.

Voorjaar 2020. Netbeheerders hebben meer dan 9.000 transportindicaties afgegeven.

2026. De regering erkent dat veel zonneprojecten met een transportindicatie later niet kunnen worden aangesloten, omdat de geïndiceerde capaciteit niet gedurende de ontwikkeling wordt gereserveerd, en onderzoekt hoe de indicatie de toekomstige beschikbaarheid betrouwbaarder kan weergeven.

F.3 Wat de gevallen tonen

Beide gevallen tonen toezegging die voorafgaat aan duurzame haalbaarheid. Ze verschillen in hun handhaver—een rechter voor stikstof, de fysica en netbeheerders voor het net—en in de moeilijkheid van aflossing, die voor stikstof veel groter is omdat de ontbrekende capaciteit onzeker is, de aflossing vaak permanent en de beperkingen gebonden aan specifieke plaatsen.

Bijlage G: Dossier — Schiphol en Lelystad

G.1 De anticiperende handhaving op Schiphol

2015. Een nieuw systeem van baangebruik, het Nieuwe Normen- en Handhavingstelsel, wordt op Schiphol toegepast om de algehele geluidsoverlast te verminderen. In afwachting van opname in het juridisch bindende luchthavenbesluit krijgt de luchtvaartinspectie de instructie om overschrijdingen van de bestaande wettelijke geluidsgrenzen die het gevolg zijn van het volgen van het nieuwe systeem niet te sanctioneren.

2021. De inspectie waarschuwt de minister dat de regeling juridisch kwetsbaar is geworden en dat tijdige legalisatie niet in het vooruitzicht is.

2022. De regering besluit in principe de anticiperende handhaving te beëindigen.

Maart 2024. De Rechtbank Den Haag oordeelt dat de staat er niet in is geslaagd bewoners afdoende te beschermen en bestaande regels onvoldoende heeft gehandhaafd, en effectieve rechtsbescherming moet herstellen.

Juli 2024. De Hoge Raad oordeelt dat maatregelen die de operationele capaciteit van de luchthaven verminderen de evenwichtige-benaderingsprocedure van de EU moeten volgen.

2025. Een gedeeltelijke herziening van het luchthavenbesluit introduceert jaarlijkse limieten van 478.000 vluchten en 27.000 nachtvluchten, maar beëindigt de anticiperende handhaving niet.

September 2026. De Raad van State publiceert zijn advies over het nieuwe luchthavenbesluit dat de regeling eindelijk moet beëindigen en de rechtspositie van bewoners moet herstellen.

De regeling is specifiek voor Schiphol. Het bewijs toont niet aan dat anticiperende handhaving een algemeen instrument van het Nederlandse bestuur is.

G.2 Lelystad Airport

Na 2015. Na het luchthavenbesluit wordt de landingsbaan verlengd en verbreed, de verkeerstoren vergroot en de terminal voltooid, met de commerciële opening voorbereid voor april 2018.

Eind 2016. De opening wordt uitgesteld omdat de vereiste luchtruim- en routeafspraken niet gereed zijn.

2019. Na de PAS-uitspraak is een natuurbeschermingsvergunning vereist voor de beoogde commerciële operaties.

2019–2026. De kwestie van de laagvliegroutes blijft betwist; tegen 2026 staan de routes continue stijgingen en dalingen toe en is het betwiste lage segment verwijderd.

April 2026. De regering stelt een ambitie vast voor commerciële operaties vanaf oktober 2027, aanvankelijk ongeveer 10.000 vluchten per jaar, afhankelijk van een natuurbeschermingsvergunning, een gewijzigd luchthavenbesluit en afgeronde operationele voorbereidingen.

Mei 2026. Kamerstukken vermelden geen duidelijk vooruitzicht op een onherroepelijke natuurbeschermingsvergunning.

G.3 Wat de gevallen tonen

Schiphol toont de geanticipeerde-legalisatievorm van haalbaarheidsschuld, en hoe geleende ruimte een achterban verwerft naarmate ze langer duurt. Lelystad toont niet-veiliggestelde uitvoeringscapaciteit in een langlevend project waarvan de bindende beperkingen veranderden naarmate de jaren verstreken. Geen van beide dossiers velt een oordeel over de merites van de onderliggende beslissingen; beide leggen de volgorde vast waarin de toezegging voorafging aan duurzame haalbaarheid.
