



Bouwen aan morgen begint met kiezen vandaag

Een aanpak in zes stappen voor de Nederlandse overheid om de uitvoerbaarheid van haar infrastructuurambities te vergroten



Inhoudsopgave

1. Voorwoord: Alles tegelijk bouwen is geen optie meer	3
2. Introductie	5
2.1. Context en urgentie	5
2.2. Hoofdvraag, deelvragen en leeswijzer	7
3. De uitvoeringskloof: uitingen en oorzaken	8
3.1. Omvang en verschijningsvormen	8
3.2. De oorzaak: fragmentatie van publiek opdrachtgeverschap	9
3.3. Economische gevolgen	10
4. Tekortkomingen van het huidige MIRT-instrumentarium	11
4.1. Een projectgericht proces, geen portfoliogericht proces	11
4.2. Tekortkomingen in de MKBA	12
4.3. Cross-sectorale afhankelijkheden en het MIEK	13
4.4. De erkenning in de Kamerbrief	13
5. Een prioriteringsaanpak voor de Nederlandse infrastructuur	14
5.1. Ontwerpprincipes voor een nieuwe prioriteringsaanpak	14
5.2. De zesstappenprioriteringsaanpak	17
5.3. Scenariotoetsing: robuustheid onder vier WLO-toekomstbeelden	19
5.3.1. Robuustheid van de prioriteringsaanpak	19
5.3.2. Illustratieve toepassing: hoe de prioriteringsaanpak in de praktijk werkt	20
5.3.3. Geselecteerde projecten	20
5.4. Van aanpak naar implementatie	24
6. Bijlage	28
6.1. Scope en definities	28
6.2. Methodologie	29
Endnotes	31
Contact	33

1. Voorwoord: Alles tegelijk bouwen is geen optie meer



Op verantwoordingsdag 2026 stelde Rekenkamerpresident Pieter Duisenberg het duidelijk: de overheid heeft nauwelijks zicht op de risico's van het eigen handelen of niet-handelen. Stilstand op wonen, energie en infrastructuur kost Nederland miljarden, onzichtbaar in de rijksbegroting, maar voelbaar in de samenleving. Zijn oproep: leer van het bedrijfsleven, maak risico's expliciet, en reken ook de kosten van niets doen mee. Wij onderschrijven die diagnose volledig.¹ De risico's die Duisenberg benoemt zijn niet onvermijdelijk. Met een gestructureerde aanpak voor prioritering zijn risico's concreet kleiner te maken. Niet door meer te beloven, maar door slimmer te kiezen.

Stel je voor: een verouderde brug die dagelijks door tienduizenden automobilisten wordt gebruikt dreigt onveilig te worden. Tegelijkertijd wacht een woningbouwproject op aansluiting op het elektriciteitsnet, maar diezelfde kabelleggers zijn ook nodig voor onderhoudswerkzaamheden aan een stormvloedkering. Op het ministerie ligt een plan voor een snelwegverbreding die stikstofruimte opslokt die ook nodig is voor de bouw van een nieuwe wijk. Welk project gaat voor? Wie beslist dat? En op basis waarvan?

Nederland kent een investeringsopgave die simpelweg niet in één keer kan worden uitgevoerd. De tekorten op het Mobiliteitsfonds en Deltafonds zijn opgelopen tot meer dan tachtig miljard euro. De bouwsector verwacht richting 2030 een tekort van honderdduizend tot honderdvijftigduizend vakmensen. Stikstofruimte is vrijwel uitgeput. Toch worden projecten vandaag de dag nog grotendeels los van elkaar beoordeeld, door verschillende ministeries, via gescheiden geldstromen, zonder dat iemand het totaalplaatje overziet. Het gevolg is voorspelbaar: projecten concurreren met elkaar om dezelfde schaarse aannemers, vergunningen en budgetten, kosten lopen op en uiteindelijk wordt er minder gebouwd dan gepland.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat zei het in maart 2026 helder: we moeten prioriteren om te kunnen presteren. Maar hoe doe je dat als je honderden projecten hebt verspreid over wegen, water, energie, spoor en woningbouw? Dit rapport presenteert hiervoor een aanpak in zes stappen.

De zesstappenaanpak doorbreekt precies die patstelling. Het begint met een simpele maar cruciale vraag: wat hebben we hier eigenlijk voor project en hoe verhoudt het zich tot het grotere geheel? Die inventarisatie voorkomt dat een snelwegverbreding en een stormvloedkering op dezelfde stapel belanden alsof ze vergelijkbaar zijn. Vervolgens wordt getoetst aan harde grenzen: is er een veiligheidsprobleem, een wettelijke verplichting? Projecten die daaraan voldoen krijgen voorrang of vallen juist af.

Dan volgt de stap die het hart van het coördinatieprobleem raakt: het in kaart brengen van het beslag op schaarse middelen. Hoeveel van dezelfde kabelleggers, vergunningen en aannemers claimen deze projecten tegelijkertijd? Pas als dat zichtbaar is, kun je voorkomen dat overheidspartijen elkaar onbedoeld de markt uit prijzen. Daarna wordt de maatschappelijke waarde gewogen, van veiligheid tot economisch verdienvermogen en duurzaamheid, gevolgd door een transparante toets op uitvoerbaarheid. Kan dit project met de mensen en middelen die er zijn daadwerkelijk van de grond komen?

De zesde stap brengt alles samen in één portfoliobesluit: direct uitvoeren, faseren, bundelen of uitstellen. Daarmee krijgt de overheid voor het eerst een instrument dat niet elk project op zichzelf beoordeelt, maar alle projecten naast elkaar legt en dwingt tot een bewuste volgorde. De brug, het elektriciteitsnet en de stormvloedkering concurreren dan niet langer in stilte om dezelfde schaarse middelen, maar worden in samenhang geprogrammeerd op basis van waar de grootste publieke waarde het snelst kan worden gerealiseerd.

Deze aanpak vervangt de politieke keuze niet maar maakt transparant welke afweging voorligt. Transparantie die wordt gegeven met hulp van de planbureaus en zonder politieke lobby. Verschillende politieke voorkeuren zullen leiden tot verschillende wegingen, maar de prioriteringsaanpak dwingt af dat die keuzes zichtbaar en onderbouwd zijn. Geen project verdwijnt meer geruisloos naar de onderkant van de stapel zonder dat iemand kan zien en uitleggen waarom. Precies wat Duisenberg bedoelt: de kosten van niets doen worden zichtbaar, de risico's worden benoemd, en de keuze wordt bewust gemaakt in plaats van vermeden.

Nederland kan niet alles tegelijk bouwen. Maar het kan wel slimmer kiezen wat het eerst doet. Dat begint vandaag.

Barbara Baarsma,
Hoofdeconoom, PwC Nederland

Fons Kop,
Partner Publieke Sector, PwC Nederland

2. Introductie



2.1. Context en urgentie

Nederland staat voor een ongekend grote investeringsopgave in de fysieke leefomgeving. De verduurzaming van de energievoorziening, de vervanging van verouderde bruggen, sluizen en tunnels, het voldoen aan de NAVO-norm voor defensie, de bouw van circa 100.000 woningen per jaar en de versterking van de waterveiligheid vragen in de komende jaren om een enorme opschaling van het uitvoeringsvolume van de infrastructuurmarkt.

De uitvoering blijft hier structureel bij achter.

De tekorten op het Mobiliteitsfonds en Deltafonds zijn opgelopen tot meer dan €80 miljard over de gehele looptijd van de fondsen. Noodzakelijke vernieuwingsprojecten, zoals het spui- en gemaalcomplex IJmuiden en de Haringvlietbrug, kunnen niet worden gestart. De minister van Infrastructuur en Waterstaat benadrukte in maart 2026 dat prioritering over de volle breedte van de investeringsopgaven urgent nodig is: “we moeten prioriteren om te kunnen presteren.”²

De urgentie in cijfers.

De schaarste speelt op meerdere fronten. De bouwsector kampt met een verwacht tekort van 100.000–150.000 technisch geschoolde werknemers richting 2030.³ De gecombineerde financieringstekorten op het Mobiliteitsfonds en Deltafonds overschrijden €80 miljard.⁴ Het achterstallig onderhoud aan het Rijkswaterstaatnetwerk is geschat op €34,5 miljard tot en met 2038, terwijl ProRail een vergelijkbaar tekort kent van circa €20 miljard.⁵ Daarbovenop is de stikstofruimte voor nieuwe projecten vrijwel uitgeput.

Ambities die concurreren om dezelfde middelen.

Het probleem is niet dat Nederland te weinig ambitie heeft – het probleem is dat ambities worden geformuleerd alsof ze elkaar niet raken. In werkelijkheid concurreren zij om dezelfde schaarse middelen: arbeid, budget, milieugebruiksruimte en bestuurlijke capaciteit. Wanneer TenneT en Rijkswaterstaat tegelijkertijd de krappe markt opgaan voor dezelfde civiele aannemers en kabelleggers, betalen beide programma's een hogere prijs. De benodigde woningbouw kan niet worden gerealiseerd zonder wegen, riolering en netaansluitingen, maar die staan in andere fondsen, op andere tijdlijnen, onder andere ministers. Zonder integrale prioritering worden pijnlijke tegenstellingen onvermijdelijk.

De Nota Ruimte als vertrekpunt.

De Nota Ruimte biedt een integrale visie op de ruimtelijke inrichting van Nederland richting 2050.⁶ Zij beantwoordt echter niet de vraag hoe deze gewenste situatie gefaseerd en uitvoerbaar kan worden bereikt. Het doel is duidelijk; de prioritering op weg ernaartoe niet. Zijn de energienetten klaar wanneer de woningen worden opgeleverd? Past het geheel binnen de beschikbare milieugebruiksruimte en arbeidsmarktcapaciteit? Zonder een uitvoeringsagenda dreigt een situatie waarin woningen worden gebouwd zonder stroom, en stroomnetten worden aangelegd zonder woningen.

Eerst behouden, dan uitbreiden.

De eerste prioriteit is het in stand houden van kritieke infrastructuur: bruggen, sluizen en dijken die niet mogen falen; energienetten die bedrijven draaiende houden; transportcapaciteit die zorgt voor gevulde schappen. Als de basisinfrastructuur hapert, valt de basis onder de economie weg. Recente macro-economische modelberekeningen bevestigen dat investeringen in infrastructuuronderhoud na vijf jaar grotere productie-effecten opleveren dan een vergelijkbare impuls in consumptieve overheidsuitgaven, met een toename van de private arbeidsproductiviteit van bijna twee procentpunt over 25 jaar.⁷ Pas wanneer de schaarse middelen zijn toebedeeld aan het borgen van economische en fysieke veiligheid, ontstaat ruimte om de kaart van 2050 in te vullen met nieuwe uitbreidingsinvesteringen. En juist bij die uitbreiding is integraliteit cruciaal.

Een belangrijke oorzaak van de groeiende kloof is de gefragmenteerde coördinatie vanuit de overheid. Investeringsbeslissingen worden sectoraal genomen, verspreid over ministeries, fondsen en bestuurslagen, zonder integrale afstemming van projectpijplijnen.⁸ De kloof tussen ambitie en uitvoering groeit. Zonder structurele verbeteringen in coördinatie en prioritering riskeert Nederland niet alleen het missen van infrastructuurdoelen, maar verzwakt ook de basis onder het verdienvermogen.⁹

2.2. Hoofdvraag, deelvragen en leeswijzer

Dit onderzoek beantwoordt de volgende hoofdvraag: **Hoe kan de Nederlandse overheid de uitvoerbaarheid van haar infrastructuur ambities vergroten?**

De hoofdvraag wordt beantwoord in de volgende hoofdstukken:

1. Hoe uit de kloof tussen ambitie en uitvoering zich en wat zijn de belangrijkste oorzaken? (Hoofdstuk 3)
2. Welke tekortkomingen kenmerken het huidige MIRT-instrumentarium bij het dichten van de kloof? (Hoofdstuk 4)
3. Hoe kan de overheid met een zes stappen prioriteringsaanpak de maatschappelijke waarde van de infrastructuurprogramma's vergroten? (Hoofdstuk 5)



3. De uitvoeringskloof: uitingen en oorzaken



3.1. Omvang en verschijningsvormen

De gecombineerde tekorten op het Mobiliteitsfonds en Deltafonds overschrijden €80 miljard over de looptijd van de fondsen. Het achterstallig onderhoud aan de Rijkswaterstaatnetwerken is geschat op €34,5 miljard tot en met 2038, terwijl het vergelijkbare cijfer voor ProRail circa €20 miljard bedraagt.¹⁰ Essentiële vernieuwingsprojecten zoals het spui- en gemaalcomplex IJmuiden en de Haringvlietbrug kunnen momenteel niet worden gestart. De bouwsector kampt met een verwacht tekort van 100.000–150.000 technisch geschoolde werknemers richting 2030.¹¹

De kloof is niet enkel het gevolg van een gebrek aan financiering, maar van beperkingen in uitvoeringscapaciteit en coördinatie. Op portfolioniveau worden projecten onvoldoende geprioriteerd en geprogrammeerd, waardoor overlappende vraagpieken de beschikbare middelen overschrijden. Op projectniveau vertragen langdurige vergunningprocedures en bestuurlijke fragmentatie de uitvoeringstijdlijnen. Het arbeidsmarkttekort betreft voor een belangrijk deel functies (brugingenieurs, tunnelboorders, hoogspanningstechnici) waarvoor opleidingstijd, certificering en kennis van lokale systemen beperkende factoren zijn.

3.2. De oorzaak: fragmentatie van publiek opdrachtgeverschap

Nederland kent geen integraal investeringsprogramma voor de fysieke leefomgeving. Investeringsbeslissingen zijn verspreid over meerdere ministeries, elk opererend met eigen beleidslogica, begrotingscyclus en politiek mandaat. Het Mobiliteitsfonds financiert wegen, vaarwegen en spoorwegen onder IenW. Het Deltafonds dekt waterveiligheid. Energie-infrastructuur valt onder het ministerie van Klimaat en Groene Groei, waarbij netbeheerders hun eigen investeringscycli plannen. Woningbouw wordt aangestuurd via BZK, gemeenten en woningcorporaties. Defensie-infrastructuur wordt nationaal geprogrammeerd door Defensie, maar de NAVO-norm van 5% vereist een substantieel extra beslag op dezelfde schaarse bouwcapaciteit.

Deze fragmentatie weerspiegelt het constitutionele beginsel van individuele ministeriële verantwoordelijkheid. De **Aanzet tot een Gedragen Rijksbrede Investeringslogica** beschrijft dit als ‘investeringsbeleid dat te sterk wordt gedreven door korte termijn onderhandelingen en uitruil tussen sectoren en medeoverheden.’¹² Het gevolg: wanneer de minister van IenW beslissingen neemt over het Mobiliteitsfonds, worden die genomen zonder systematisch zicht op wat andere ministeries, gemeenten of netbeheerders gelijktijdig op de markt brengen.

Gescheiden financieringsstromen.

De scheiding van ministeriële verantwoordelijkheid wordt versterkt door de scheiding van financieringsstromen. Het Mobiliteitsfonds en Deltafonds hebben elk eigen allocatieregels en meerjarige planninghorizons. Herallocatie, zelfs wanneer dit een duidelijk publiek belang dient, wordt beperkt door juridische verplichtingen en institutionele inertie. De Kamerbrief van maart 2026 illustreert dit: “de ruimte om reeds toegekende budgetten van de ene taak naar de andere te verschuiven is beperkt, omdat een aanzienlijk deel van de budgetten juridisch is vastgelegd.”¹³ Bovendien draagt de jaarlijkse begrotingscyclus bij aan verstoringen: investeringen met een batenhorizon van 50–100 jaar worden niet optimaal bediend door een systeem geoptimaliseerd voor jaarlijkse verantwoording. Doordat de rijksoverheid begroot op kasbasis, concurreren infrastructuurinvesteringen direct met consumptieve uitgaven – een structurele drempel voor langetermijninvestering.¹⁴

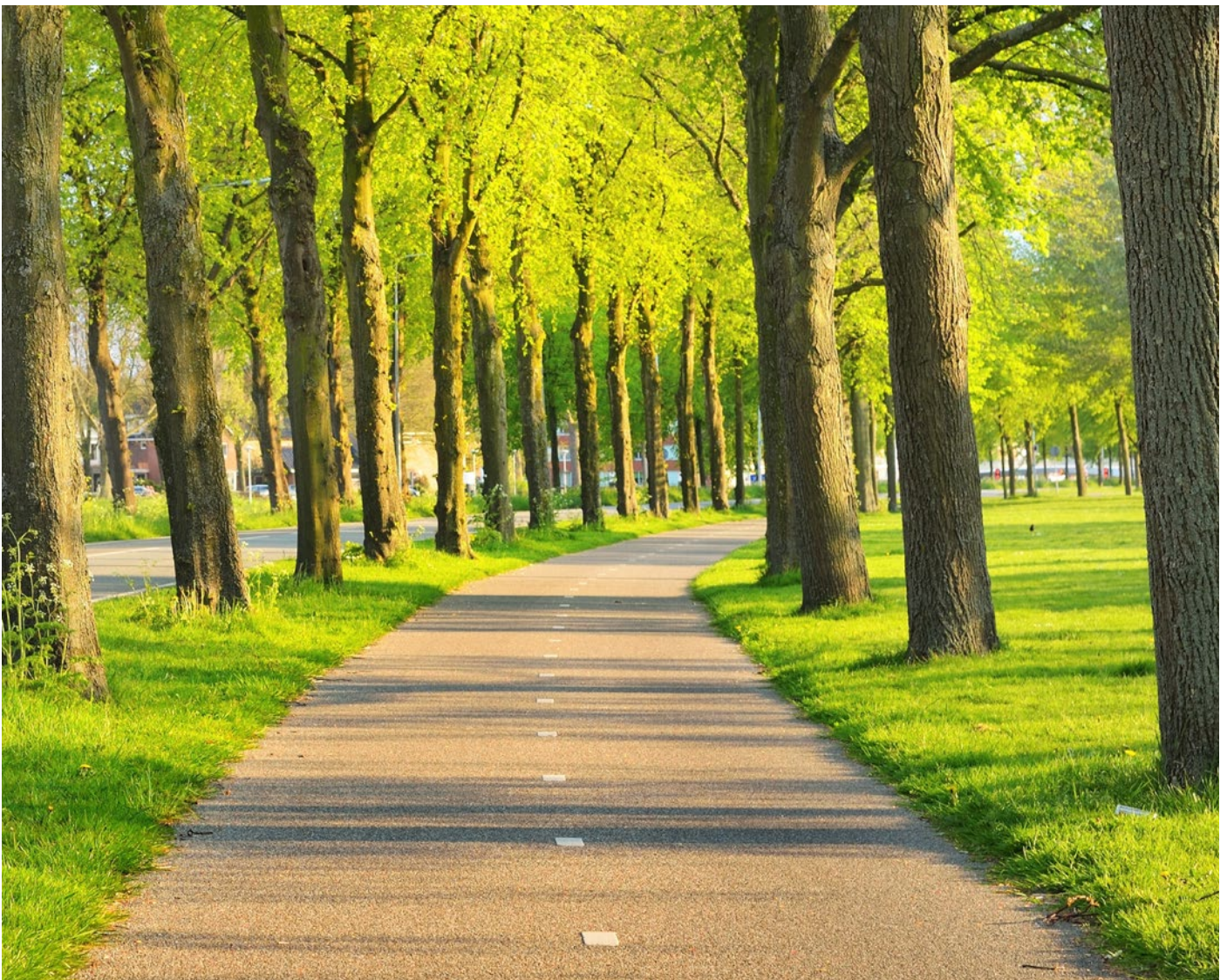
Ongecoördineerd opdrachtgeverschap.

Fragmentatie verdiept zich onder het nationale niveau. Provincies, gemeenten en waterschappen geven elk hun eigen werken in opdracht, puttend uit dezelfde pool van aannemers en schaarse vergunningen. Wanneer het kabelprogramma van TenneT en het brugvernieuwingsprogramma van Rijkswaterstaat concurreren om dezelfde civiele aannemers in dezelfde regio, hoeft in beginsel geen van beide partijen rekening te houden met de marktvraag van de ander.

3.3. Economische gevolgen

De institutionele fragmentatie produceert waarneembare marktverstoringen. De vervangings- en renovatiegolf voor verouderende infrastructuur bereikt een kritiek punt: Rijkswaterstaat beheert meer dan 2.800 bruggen en viaducten, honderden sluizen en tunnels, waarvan vele ingrijpend onderhoud vergen binnen hetzelfde decennium.¹⁵ Tegelijkertijd genereert de energietransitie enorme vraag: het investeringsprogramma van TenneT voor het hoogspanningsnet belooft meer dan €20 miljard voor de periode tot 2030.¹⁶ De woningbouwambitie van circa 100.000 woningen per jaar voegt een verdere laag toe.¹⁷

De convergentie van vraag op een beperkte markt produceert kostenescalatie. Bouwkostenindices zijn de afgelopen jaren significant sneller gestegen dan de algemene inflatie. Wanneer aannemers meer potentiële projecten hebben dan zij kunnen bemannen, bieden zij hoger op elk project. Onzekerheid over stikstofuitspraken, bezuinigingen en politieke herprioritering drijft aannemers tot grotere onvoorzienmarges. Grote infrastructuurprojecten hebben kostenoverschrijdingen gekend die deze dynamiek weerspiegelen.¹⁸



4. Tekortkomingen van het huidige MIRT-instrumentarium



Het MIRT is het gevestigde programmerings- en besluitvormingskader van het Rijk voor ruimtelijke projecten op het gebied van wegen, spoor, vaarwegen en waterveiligheid. Het kent een vaste fasering (startbeslissing, verkenning, planuitwerking, realisatie) en wordt gefinancierd uit het Mobiliteitsfonds en het Deltafonds. De scope van het MIRT betreft alleen nieuwe ontwikkelingen en uitbreidingen; vervangings- en renovatieprojecten (V&R) kennen een separate sturing.

Gegeven de structurele fragmentatie is het logisch te vragen of het MIRT kan worden aangepast om het coördinatieprobleem te adresseren. De conclusie is dat het MIRT hier niet voor is ontworpen, en dat de kernarchitectuur ervan het ongeschikt maakt voor de portfoliogerichte prioritering die de huidige situatie vereist.

4.1. Een projectgericht proces, geen portfoliogericht proces

Het MIRT biedt een gestructureerd, gefaseerd besluitvormingsproces waarmee de rijksoverheid infrastructuurprojecten ontwikkelt en selecteert. Bij elke faseovergang wordt een formeel go/no-go-besluit genomen.¹⁹ Dit is goed geschikt voor het oorspronkelijke doel: zorgen dat individuele projecten systematisch worden ontwikkeld. Het is echter fundamenteel een projectgericht proces. Elk project wordt afzonderlijk beoordeeld en besloten, zonder een systematisch mechanisme om projecten over het gehele investeringsportfolio te vergelijken.²⁰

Er is geen gestructureerde manier om de vraag te beantwoorden: “Gegeven dat we niet alles kunnen doen, welke projecten moeten als eerste?” De Kamerbrief van maart 2026 erkent dit gat expliciet en roept op tot “prioritering over de volle breedte van de opgaven, het MIRT en de fondsen” – iets waarvoor het huidige proces niet is ontworpen.²¹

De haalbaarheid van een dergelijke aanpak wordt bevestigd door internationale voorbeelden. Het Verenigd Koninkrijk kent de National Infrastructure Commission²², die sector overstijgend adviseert over nationale infrastructuurprioriteiten. Australië beheert via Infrastructure Australia een gerangschikte nationale projectenpijplijn op basis van een uniform Assessment Framework dat alle sectoren omvat. Nieuw-Zeeland werkt momenteel aan een National Infrastructure Plan²⁴ met expliciete prioritering. Duitsland hanteert de Bundesverkehrswegeplan²⁵ voor geïntegreerde afweging over weg, spoor en water. Nederland beschikt over geen van deze instrumenten. Dit illustreert dat portfoliogericht infrastructuurmanagement internationaal steeds meer in trek raakt, en dat de afwezigheid ervan in Nederland geen onvermijdelijkheid is, maar een keuze die herzien kan worden.

4.2. Tekortkomingen in de toepassing van de MKBA

Binnen het MIRT worden individuele projectvoorstellen beoordeeld met behulp van de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA), die de verwachte economische en maatschappelijke effecten van een project monetariseert. Het MKBA-raamwerk, onder toezicht van het CPB, biedt een gestandaardiseerde methodologie voor het vergelijken van de netto contante waarde van verschillende investeringsopties.²⁶

De MKBA is in de basis een goed instrument om verschillende belangen en effecten van investeringsbeslissingen te wegen. Het belangrijkste probleem ligt echter in de toepassing: in de praktijk worden de oplopende kosten van uitstel of niet-ingrijpen, zoals verslechterende infrastructuur of langdurige netwerkverstoring, niet altijd volledig meegenomen, waardoor de kosten van stilstand systematisch kunnen worden onderschat. Daarnaast vindt een onafhankelijke CPB-second opinion alleen plaats bij de grootste projecten, terwijl bredere toepassing de kwaliteit van MKBA's zou kunnen versterken.²⁷ Methodisch kan de MKBA deze afweging wel degelijk inzichtelijk maken, maar wanneer deze kosten niet volwaardig in de varianten worden verwerkt, ontstaat alsnog een systematische onderschatting van de kosten van niet-handelen. Ten slotte vindt een onafhankelijke second opinion door het CPB alleen plaats bij de allergrootste projecten; bredere toepassing daarvan zou de kwaliteit en geloofwaardigheid van MKBA's structureel versterken.

Tegelijkertijd houdt het MIRT onvoldoende rekening met de absorptiecapaciteit van de markt. Projecten worden afzonderlijk beoordeeld, zonder systematisch mee te nemen dat zij concurreren om dezelfde aannemers, arbeid en vergunningen. Daardoor kan een verzameling individueel rendabele projecten gezamenlijk leiden tot kosteninflatie en verminderde concurrentie. Het huidige kader gaat impliciet uit van onbeperkte uitvoeringscapaciteit, een aanname die in de huidige schaarstecontext steeds minder houdbaar is.²⁸

4.3. Cross-sectorale afhankelijkheden en het MIEK

Het MIRT-proces integreert niet systematisch de afhankelijkheden tussen infrastructuurinvesteringen en uitkomsten in andere beleidsdomeinen. Een wegverbreding kan woningbouw ontsluiten; een energienetuitbreiding kan industriële decarbonisatie mogelijk maken; een waterveiligheidsinvestering kan ruimtelijke ontwikkeling deblokken. Eerder PwC-onderzoek concludeerde dat infrastructuurbesluitvorming expliciet rekening moet houden met deze cross-sectorale afhankelijkheden.²⁹

De tekortkomingen worden scherp gesteld door het bestaan van een parallelcircuit: het Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK), in 2021 opgericht voor de uitbreiding van de energie-infrastructuur.³⁰ MIRT- en MIEK-projecten concurreren in de praktijk om dezelfde schaarse middelen: dezelfde aannemers, dezelfde vergunningscapaciteit, dezelfde milieugebruiksruimte, hetzelfde schaarse technisch personeel. Doordat beide programma's onafhankelijk van elkaar naar de markt brengen, ontstaan overlappende vraagpieken, met hogere kosten en vertragingen tot gevolg.³¹

Sinds januari 2026 is een wettelijk prioriteringskader voor energie-infrastructuur van kracht.³² Dit kader introduceert voor het eerst een wettelijke rangorde binnen de energiesector. Het lost het coördinatieprobleem echter niet op: het kader opereert sectoraal en is niet geïntegreerd met het MIRT. Daarmee voegt het een derde prioriteringslogica toe naast het MIRT en het MIEK, zonder dat de onderlinge afweging expliciet is geregeld.

4.4. De erkenning in de Kamerbrief

De Kamerbrief van de minister van maart 2026 kan worden gelezen als een erkenning dat het huidige systeem niet kan leveren wat nodig is. De brief roept op tot "prioritering over de volle breedte van de opgaven" en waarschuwt tegen "besluitvorming per project of contract in plaats van integraal". Zij kondigt een herijking van het MIRT-systeem zelf aan, in overleg met de regio's, met resultaten in het najaar van 2026.³³

Deze herijking is een welkome erkenning van het probleem. De analyse suggereert echter dat de vereiste veranderingen verder gaan dan procedurele aanpassingen. Het MIRT en het MIEK zijn ontworpen voor een wereld van relatieve overvloed, waarin de voornaamste uitdaging was kwaliteit te waarborgen bij individuele projectselectie. Nederland wordt nu geconfronteerd met structurele schaarste, waarin de voornaamste uitdaging is ernstig beperkte capaciteit te verdelen over concurrerende claims op een manier die de maatschappelijke waarde maximaliseert. Dat is een fundamenteel andere taak, die een ander instrument vereist.

5. Een prioriteringsaanpak voor de Nederlandse infrastructuur



De voorgaande hoofdstukken hebben vastgesteld dat het huidige systeem van infrastructuur governance voorspelbare en kostbare uitkomsten produceert: vraagpieken, kostenescalatie, doorvoer verliezen en suboptimale allocatie van schaarse middelen. Tevens is aangetoond dat het bestaande MIRT-instrumentarium structureel ongeschikt is voor de portfolio-gerichte prioritering die condities van systemische schaarste vereisen.

Dit hoofdstuk presenteert een alternatief: een zesstappen-prioriteringsaanpak waarmee de Nederlandse overheid de uitvoerbaarheid van haar infrastructuurambities kan vergroten. De prioriteringsaanpak is bedoeld voor het vergelijken, rangschikken en programmeren van infrastructuurinvesteringen onder condities van schaarste.

5.1. Ontwerpprincipes voor een nieuwe prioriteringsaanpak

Het voorgestelde raamwerk put uit de analyse in voorgaande hoofdstukken, de beleidsbouwstenen van de *Aanzet Investeringslogica*³⁴, de beoordelingsrichtlijnen van het CPB en PBL³⁵, eerder PwC-onderzoek³⁶ en de praktische randvoorwaarden in de Kamerbrief van maart 2026.³⁷ Acht ontwerpprincipes hebben de constructie geleid.

Principe 1: Portfoliovergelijking, geen projectbeoordeling.

De meest fundamentele breuk met de huidige MIRT-aanpak is een verschuiving van individuele projectbeoordeling naar portfoliovergelijking. De vraag is niet langer “is dit project de moeite waard?” maar “welke projecten moeten als eerste, gegeven dat we niet alles kunnen doen?” Het MIRT en de MKBA blijven waardevol voor het evalueren van alternatieven binnen een project, maar moeten worden aangevuld met een instrument dat opereert tussen projecten.³⁸

Principe 2: Langetermijnperspectief.

Infrastructuurinvesteringen kennen voorbereidingsperiodes van 5–15 jaar en genereren baten over 50–100 jaar. De prioriteringsaanpak moet in staat zijn baten te waarderen die ver voorbij de standaard MKBA-beoordelingshorizon reiken, en moet expliciet rekening houden met vermeden kosten. De standaard MKBA-referentievariant “bevat vaak alleen de gemiste baten van het uitvoeren van een project, maar niet de extra kosten als na 10 jaar alsnog wordt besloten om een project uit te voeren in een dan bebouwde en complexe omgeving.”³⁹

Principe 3: Cross-sectorale integratie.

De verweven aard van opgaven in de fysieke leefomgeving – waarbij een wegproject woningbouw mogelijk maakt, die vraag genereert naar energie-infrastructuur, die milieuvergunningen vereist die concurreren om stikstofruimte – betekent dat de prioriteringsaanpak cross-sectorale afhankelijkheden moet kunnen beoordelen en waarderen. Meekoppelkansen worden als zelfstandige waardedimensie geëvalueerd.⁴⁰

Principe 4: Waarden-gedreven keuzes met expliciete normatieve transparantie.

Infrastructuurinvesteringsbeslissingen omvatten afwegingen tussen concurrerende publieke waarden: veiligheid versus economische groei, duurzaamheid versus betaalbaarheid, nationale productiviteit versus regionale rechtvaardigheid. De prioriteringsaanpak beoogt niet politieke oordeelsvorming te elimineren – het beoogt deze transparant en gestructureerd te maken.



Principe 5: Scenariorobuustheid.

Langetermijn-infrastructuurbeslissingen worden genomen onder condities van diepe onzekerheid. De prioriteringsaanpak moet toetsbaar zijn tegen uiteenlopende toekomstscenario's, zodat besluitvormers onderscheid kunnen maken tussen "robuuste" investeringen (waardevol ongeacht welke toekomst zich materialiseert) en „scenarioafhankelijke“ investeringen. De vier CPB-scenario's voor 2050 – Markt, Autonoom, Duurzaam en Samen – bieden een gevestigde basis voor deze robuustheidstoets.⁴¹

Principe 6: Capaciteitsbewuste programmering.

Anders dan het huidige MIRT-proces houdt de voorgestelde prioriteringsaanpak expliciet rekening met de schaarste aan arbeid, budget, milieuvergunningen, fysieke ruimte en bestuurlijke capaciteit. Een project dat goed scoort op eigen merites kan, geplaatst naast tientallen concurrerende projecten, marktverstoringen produceren die de nettowaarde aanzienlijk verminderen. De prioriteringsaanpak bevat een schaarsteanalyse die geïnformeerde programmerings- en faseringsbeslissingen mogelijk maakt.⁴²

Principe 7: Adaptieve implementatie met publiek-private synergie.

De huidige aanpak is "risicomijdend: investeringen komen vaak pas tot stand als alle risico's zijn afgedicht."⁴³ De prioriteringsaanpak ondersteunt een meer adaptieve werkwijze: eerder starten en gaandeweg bijsturen. Het faciliteert ook nieuwe vormen van publiek-private samenwerking, erkennend dat de omvang van de investeringsopgave het vermogen van publieke budgetten alleen overstijgt. De voorgestelde Nationale Investeringsbank (NIB) is een voorbeeld van het type institutionele innovatie dat de prioriteringsaanpak moet kunnen ondersteunen.⁴⁴

Principe 8: Prioriteringsaanpak als één van meerdere beleidsinstrumenten.

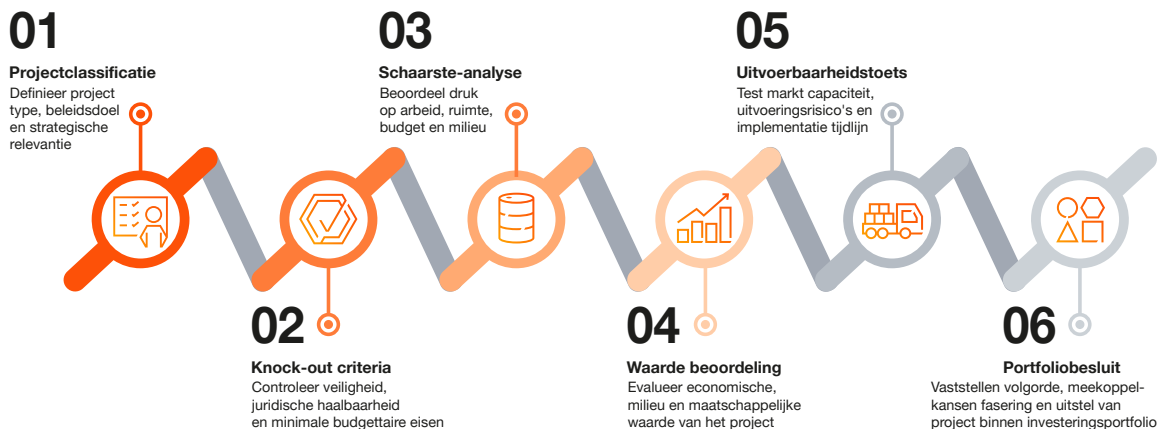
De prioriteringsaanpak is bedoeld om schaarse publieke middelen beter toe te wijzen, maar veronderstelt niet dat uitbreiding van infrastructuur altijd de juiste oplossing is. In veel gevallen kan de maatschappelijke opgave ook worden verkleind door vraagreductie, benutting, substitutie of innovatie, zowel in technologie als in uitvoeringsmethoden. Innovatie vergroot de productiviteit per beschikbare arbeidskracht én maakt het mogelijk meer te realiseren binnen bijvoorbeeld de bestaande milieugebruiksruimte, waardoor de prioriteringsvraagstukken zelf kleiner worden. De prioriteringsaanpak staat daarom naast, en niet in plaats van, breder beleid gericht op het verminderen van de structurele vraag naar schaarse capaciteit.

5.2. De zesstappenprioriteringsaanpak

Scope, eigenaarschap en toepassing.

De prioriteringsaanpak is bedoeld voor toepassing op het volledige portfolio van publiek gefinancierde of publiek gecoördineerde infrastructuurinvesteringen, niet alleen op nieuwe projectvoorstellen maar ook op projecten die al in de MIRT-pijplijn zitten. De primaire verantwoordelijkheid ligt bij het voorgestelde interdepartementale programmteam (§5.4), bestaande uit de departementen van IenW, EZ, VRO, FIN en LVVN. Medeoverheden en marktpartijen worden geconsulteerd bij de schaarsteanalyse (Stap 3) en het portfoliobesluit (Stap 6).

Figuur 1: Voorgestelde zesstappenprioriteringsaanpak



Stap 1: Projectclassificatie.

Deze stap bepaalt het type infrastructuurinvestering en de strategische relevantie. Projecten worden geclassificeerd naar primaire functie (onderhoud/vervanging, veiligheidskritisch, capaciteitsuitbreiding, of transitie-investering), gepositioneerd binnen het lagenmodel van de **Aanzet Investeringslogica**⁴⁵, en getoetst op strategische aansluiting bij de Nota Ruimte.⁴⁶

Resultaat: een strategisch projectprofiel dat het type investering, de positie in het lagenmodel en de aansluiting bij nationale ruimtelijke en beleidsprioriteiten specificceert.

Stap 2: Knock-outcriteria.

De tweede stap bepaalt of een project voldoet aan fundamentele haalbaarheidscriteria. Vier niet-onderhandelbare drempelvoorwaarden worden getoetst: (1) constructieve veiligheid, (2) wettelijke verplichtingen, (3) milieuhaalbaarheid, en (4) minimale budgettaire haalbaarheid.⁴⁷

Resultaat: een binaire go/no-go-bepaling per project. Projecten die falen worden versneld (acute veiligheid) of verwijderd uit het actieve portfolio. Alleen projecten die alle vier drempels passeren, gaan door naar Stap 3.

Stap 3: Schaarsteanalyse (portfolioniveau).

Deze stap opereert op portfolioniveau: zij brengt de totale vraag in kaart die de set van geschikte projecten legt op vijf schaarse middelen, en identificeert waar knelpunten ontstaan. Te onderscheiden van Stap 5, die de uitvoerbaarheid op projectniveau toetst: Stap 3 vraagt of het systeem het project kan absorberen. De vijf dimensies zijn: arbeidscapaciteit, financiële ruimte, fysieke ruimte, milieucapaciteit (incl. stikstofruimte), en bestuurlijke capaciteit. Om opportunistische onderschatting te voorkomen worden inschattingen getoetst aan referentieprojecten, uniforme uitgangspunten en onafhankelijke validatie.

Resultaat: een schaarste-profiel per project – een gestructureerde beoordeling of het project lage, matige of hoge druk legt op elk van de vijf schaarse middelen.

Stap 4: Waardebeoordeling.

De vierde stap is de kern van de prioriteringsaanpak: een gestructureerde multi-criteria-vergelijking van projecten over meerdere dimensies van publieke waarde. Vier dimensies worden beoordeeld: (1) veiligheid en betrouwbaarheid, (2) economische productiviteit en verdienvermogen, (3) milieuduurzaamheid en vermeden kosten, en (4) sociale en ruimtelijke rechtvaardigheid. De weging van dimensies is expliciet erkend als een politiek-normatieve keuze: het raamwerk maakt afwegingen zichtbaar en gestructureerd, niet onzichtbaar en willekeurig.

Resultaat: een waardescore per project over vier dimensies, met een totaalranking die de gekozen politieke weging weerspiegelt.

Stap 5: Uitvoerbaarheidstoets (projectniveau).

Waar Stap 3 schaarste op portfolioniveau beoordeelt, toetst Stap 5 de uitvoerbaarheid op projectniveau. Vijf aspecten: (1) marktcapaciteit, (2) technologische gereedheid, (3) betrouwbaarheid kostenschatting, (4) bestuurlijke gereedheid, en (5) tijdlijn en programmering. Een project kan geen portfolioconflicten kennen maar toch onuitvoerbaar zijn door onrijpe kostenramingen of onopgeloste stakeholdergeschillen.

Resultaat: een uitvoerbaarheidsbeoordeling per project (hoog/matig/laag), met identificatie van specifieke uitvoeringsrisico's.

Stap 6: Portfoliobesluit.

De laatste stap integreert inzichten uit alle voorgaande stappen. Vier uitkomsten zijn mogelijk: Categorie A, directe uitvoering (hoge waarde, robuust, uitvoerbaar, urgent); Categorie B, gefaseerde uitvoering (hoge waarde maar capaciteits-/budgetbeperkingen);⁴⁸ Categorie C, bundeling of herontwerp (matige waarde maar significante meekoppelkansen);⁴⁹ en Categorie D, uitstel (onvoldoende waarde, niet robuust, of niet uitvoerbaar). Het portfoliobesluit bepaalt tevens de bekostigingsstrategie per project, gekoppeld aan het lagenmodel uit Stap 1.⁵⁰

Resultaat: een gecategoriseerd investeringsportfolio (A/B/C/D) met per project een dispositie, een bekostigingsstrategie en een uitvoeringstijdslijn afgestemd op de beschikbare capaciteit.

5.3. Scenariotoetsing: robuustheid onder vier WLO-toekomstbeelden

Een essentieel kenmerk van het voorgestelde raamwerk is dat het kan worden getoetst tegen verschillende lang termijn-maatschappelijke scenario's. Het PBL/CPB-rapport **Toekomstverkenning WLO Vier scenario's voor Nederland in 2040, 2050 en 2060** schetst vier onderscheidende toekomsten voor Nederland, elk beschrijvend hoe verschillende ontwikkelingen ten aanzien van bevolkingsgroei, economische dynamiek, energietransitie en ruimtelijke spreiding de leefomgeving richting 2060 zouden kunnen vormgeven.⁵¹

De vier scenario's verschillen in hun implicaties voor infrastructuurvraag. Onder **Hoog Snel** wordt sterke bevolkingsgroei en hoge economische dynamiek gecombineerd met een snelle energietransitie, met navenant hoge infrastructuurvraag in met name de Randstad en omliggende groeiregio's. Onder **Hoog Vertraagd** is de bevolkings- en economische groei eveneens hoog, maar verloopt de energietransitie trager, met een langduriger afhankelijkheid van fossiele infrastructuur en hogere CO₂-kosten. Onder **Laag Snel** stabiliseert de bevolking op een lager niveau en groeit de economie bescheiden, maar wordt de energietransitie snel doorgevoerd, met een sterk afnemend aandeel van olie en gas in de energievoorziening. Onder **Laag Vertraagd** is de bevolkingsgroei beperkt, de economische groei laag en verloopt de transitie geleidelijk, met aanhoudende druk op fossiele netwerken en beperkte woningbouw buiten de Randstad.

5.3.1. Robuustheid van de prioriteringsaanpak

De eerste drie stappen van de prioriteringsaanpak, projectclassificatie, knock-outcriteria en schaarste analyse, adresseren structurele beperkingen die in alle scenario's bestaan. Ongeacht of Nederland beweegt richting een hoge of lage groeibaan, of de energietransitie snel of vertraagd verloopt, vereisen infrastructuursystemen onderhoud, moeten veiligheidsnormen worden gehaald, en moeten schaarse middelen worden beheerd. De uitvoerbaarheidstoets en het portfoliobesluit blijven eveneens noodzakelijk. Deze stappen zijn daarom robuust van ontwerp.

De voornaamste bron van variatie ligt in de waarde-beoordeling (Stap 4), waar verschillende scenario's verschillende wegingen van beoordelingscriteria impliceren (zie voor de voorgestelde governance sectie 6.4). In het **Hoog Snel**-scenario krijgen economische productiviteit, capaciteitsuitbreiding en snelle energietransitie het grootste gewicht. In **Hoog Vertraagd** domineren economische productiviteit en leveringszekerheid, met grotere aandacht voor de kosten van een vertraagde transitie. In **Laag Snel** prevaleren milieuduurzaamheid en klimaatadaptatie, ook bij lagere ruimtelijke druk. In **Laag Vertraagd** staan regionale weerbaarheid en instandhouding van bestaande netwerken centraal, met beperktere investeringsruimte voor nieuwe capaciteit.⁵²

Deze variatie is een kenmerk, geen gebrek. Het raamwerk accommodeert verschillende politieke voorkeuren zonder de analytische architectuur te verwerpen. Projecten die onder alle vier scenario's hoog scoren, worden geïdentificeerd als "robuuste" investeringen die prioriteit verdienen ongeacht welke toekomst zich materialiseert. Projecten die alleen onder één scenario hoog scoren, worden gemarkeerd als scenarioafhankelijk, potentieel waardevol, maar met hoger risico.

Deze 'hedge' tegen diepe onzekerheid is een significante verbetering ten opzichte van de huidige aanpak, waarin lange termijn onzekerheid doorgaans wordt geadresseerd via hoge discontovoeten die systematisch precies die investeringen bestraffen, waterveiligheid, structuurversterkende verstedelijking, energietransitie-infrastructuur, waarvan de baten het meest lange termijn van aard zijn.⁵³

5.3.2. Illustratieve toepassing: hoe de prioriteringsaanpak in de praktijk werkt

Om te demonstreren hoe de zesstappenprioriteringsaanpak zich vertaalt van theorie naar praktijk, past deze paragraaf het illustratief toe op een selectie van infrastructuurprojecten die momenteel in discussie zijn. De scoring is indicatief, niet definitief, het doel is te laten zien hoe de prioriteringsaanpak een vergelijking structureert, niet om uitkomsten voor te schrijven.

5.3.3. Geselecteerde projecten

Zeven illustratieve projecten worden beoordeeld: het spui- en gemaalcomplex IJmuiden (een kritische waterbeheervernieuwing), de HSL-Zuid civiele-kunstwerkenreparaties (een spoorveiligheids- en betrouwbaarheidsinterventie), de Haringvlietbrug (een wegnennetvernieuwing), een hoogspanningsverbinding ten behoeve van de netuitbreiding door TenneT (een energietransitie-investering), een theoretische uitbreiding in openbaar vervoer in de Randstad (een structurele capaciteitsuitbreiding), theoretische klimaatadaptatiewerken langs de grote rivieren (een waterveiligheids- en weerbaarheidsinvestering), en een theoretische snelwegverbreding (een capaciteitsinterventie voor wegverkeer).

Stap 1, Classificatie.

Het IJmuiden-complex en de Haringvlietbrug worden geclassificeerd als onderhoud/vervanging in de publieke-goedlaag (Laag A): essentiële publieke activa met hoge collectieve lange termijn baten. De HSL-Zuid-reparaties zijn vergelijkbaar geclassificeerd maar met een dubbele categorisering als veiligheidskritisch. De TenneT-hoogspanningsverbinding is een transitie-investering in Laag A: essentiële energie-infrastructuur met hoog publiek-goedgehalte, gefinancierd via nettarieven maar publiek gecoördineerd via het MIEK. De Randstad OV-uitbreiding is een capaciteitsuitbreiding over Lagen A en B heen. De klimaatadaptatiewerken vallen in Laag C. De snelwegverbreding is een capaciteitsuitbreiding met conventionele kenmerken.

Stap 2, Knock-outcriteria.

Het IJmuiden-complex, de Haringvlietbrug en de HSL-Zuid-reparaties passeren op basis van constructieve veiligheid en wettelijke verplichtingen. De TenneT-verbinding passeert op basis van wettelijke leveringszekerheidsverplichtingen en EU-richtlijnen voor netcapaciteit. De klimaatadaptatiewerken passeren op basis van wettelijke waterveiligheidsnormen. De Randstad OV-uitbreiding en snelwegverbreding kennen geen knock-outbeperkingen maar profiteren ook niet van automatische versnelling.

Stap 3, Schaarste analyse.

De projecten verschillen in hun beslag op schaarse middelen. Het IJmuiden-complex en de Haringvlietbrug vereisen gespecialiseerde waterbouw- en civiele aannemers die in zeer beperkt aanbod zijn, hoge druk op arbeidscapaciteit. De TenneT-verbinding legt hoge druk op arbeidscapaciteit (dezelfde kabelleggers en civiele aannemers als V&R-projecten), op milieugebruiksruimte (kabeltracés vereisen stikstof- en omgevingsvergunningen) en op fysieke ruimte (tracékeuzes concurreren met woningbouw en landbouw). De Randstad OV-uitbreiding legt hoge druk op fysieke ruimte, bestuurlijke capaciteit en financiële ruimte. De snelwegverbreding legt matige druk op de meeste dimensies maar hoge druk op stikstofruimte.

Stap 4, Waardebeoordeling.

De veiligheidskritische vernieuwingsprojecten (IJmuiden, Haringvliet) scoren het hoogst op veiligheid en betrouwbaarheid. De TenneT-verbinding scoort hoog op economische productiviteit (randvoorwaardelijk voor industriële decarbonisatie en woningbouwaansluiting) en op duurzaamheid (mogelijk maken van hernieuwbare energielevering), maar matig op ruimtelijke rechtvaardigheid (baten geconcentreerd in aansluitgebied). De Randstad OV-uitbreiding scoort het hoogst op economische productiviteit vanwege agglomeratie-effecten en woningbouwontsluiting. De klimaatadaptatiewerken scoren het hoogst op duurzaamheid en vermeden kosten. De snelwegverbreding scoort matig over de meeste dimensies maar het laagst op duurzaamheid.

Tabel 1: Indicatieve scores van zeven geselecteerde projecten

Project	Veiligheid en betrouwbaarheid	Economische productiviteit en verdienvermogen	Milieuduurzaamheid en vermeden kosten	Sociale en ruimtelijke rechtvaardigheid
IJmuiden complex	5	3	4	3
Haringvlietbrug	5	3	3	3
HSL-Zuid reparaties	4	4	2	2
TenneT- hoogspanningsverbinding	3	4	5	2
Klimaatadaptatie rivieren	4	2	5	4
Randstad OV- uitbreiding	2	5	4	2
Theoretische snelweg verbreding	2	4	1	3

Stap 5, Uitvoerbaarheid.

Het IJmuiden-complex en de Haringvlietbrug worden beoordeeld als hoog uitvoerbaar: bewezen technische oplossingen, goed gedefinieerde projecten, gevestigde aanbestedingsroute. De HSL-Zuid-reparaties kennen matige uitvoerbaarheidsuitdagingen vanwege contractuele complexiteiten met bestaande DBFM-arrangementen. De TenneT-verbinding kent matige uitvoerbaarheid: de tracévergunningen en grondverwerving kosten tijd, en de uitvoering concurreert direct met V&R-projecten om dezelfde civiele aannemers. De Randstad OV-uitbreiding heeft een lage uitvoerbaarheidsscore. De snelwegverbreding is technisch eenvoudig maar beperkt door stikstofruimte.

Stap 6, Portfoliobesluit.

De veiligheidskritische vernieuwingsprojecten (IJmuiden, Haringvliet) worden geprioriteerd voor directe uitvoering, niet omdat ze de grootste of meest politiek prominente zijn, maar omdat ze het hoogst scoren op waarde, robuust zijn over alle scenario's, en uitvoerbaar. De TenneT-verbinding wordt gefaseerd uitgevoerd, de waarde is hoog en robuust over vrijwel alle scenario's, maar de uitvoering moet worden afgestemd op de V&R-pijplijn om te voorkomen dat beide programma's dezelfde marktcapaciteit overbelasten. Dit is precies het type afstemmingsvraagstuk dat het huidige gescheiden MIRT/MIEK-stelsel niet adresseert. De Randstad OV-uitbreiding, ondanks zeer hoge economische waarde, wordt gefaseerd omdat de uitvoerbaarheid laag is en de waarde enigszins scenarioafhankelijk. De snelwegverbreding wordt aanbevolen voor bundeling of herontwerp.

Tabel 2: indicatief portfoliobesluit

Project	Classificatie	Waardescore	Robuustheid	Uitvoerbaarheid	Besluit
IJmuiden-complex	Laag A, V&R	Hoog	Hoog (alle scenario's)	Hoog	A, Direct
Haringvlietbrug	Laag A, V&R	Hoog	Hoog (alle scenario's)	Hoog	A, Direct
HSL-Zuid reparaties	Laag A, Veiligheid	Hoog	Hoog (alle scenario's)	Matig	A/B, Direct met fasering
TenneT-hoogspannings-verbinding	Laag A, Transitie	Hoog	Hoog (alle scenario's)	Matig	B, Gefaseerd, afgestemd op V&R
Klimaatadaptatie rivieren	Laag C, Veiligheid	Hoog	Hoog (alle scenario's)	Matig	B, Gefaseerd
Randstad OV-uitbreiding	Laag A/B, Uitbreiding	Hoog	Matig (scenario-afhankelijk)	Laag	B, Gefaseerd
Snelweg-verbreding	Laag B, Uitbreiding	Matig	Laag (vnl. Hoog Snel)	Matig	C, Gebundeld of herontworpen

Deze illustratieve toepassing laat zien dat de prioriteringsaanpak geen enkel “correct” antwoord produceert, het produceert een gestructureerde, transparante en reproduceerbare basis voor de politieke keuzes die moeten worden gemaakt. Verschillende wegingen produceren verschillende rankings. Maar de prioriteringsaanpak zorgt ervoor dat die verschillen zichtbaar, doelbewust en verdedigbaar zijn.



5.4. Van aanpak naar implementatie

De voorgaande hoofdstukken hebben vastgesteld dat Nederland geconfronteerd wordt met een structureel coördinatie-falen in infrastructuurinvesteringen, en hebben een zes stappen prioriteringsaanpak voorgesteld om dit te adresseren. Maar beleid, hoe goed ook ontworpen, bereikt niets als het niet kan worden geïmplementeerd. Deze paragraaf vertaalt de analytische bevindingen naar concrete aanbevelingen op drie domeinen: governance, instrumentarium en bekostiging, en sluit af met een fasering.

Governance: van sectorale sturing naar integraal portfoliomanagement.

e analyse heeft aangetoond dat de grondoorzaak van coördinatie-falen ligt in een institutionele architectuur waarin ministeriële verantwoordelijkheid sectoraal is georganiseerd. De **Aanzet Investeringslogica** kadert het governance-vraagstuk als een spectrum: volledige ministeriële autonomie (snel maar gefragmenteerd) versus een volledig integrale aanpak (coherent maar complex). “Er moet een balans worden gevonden.”⁵⁴

Wij bevelen drie concrete governance-interventies aan.

Eerste interventie: Vestig een interdepartementale onderraad voor infrastructuurinvesteringen, met de ministers van IenW, EZ, VRO, FIN en LVVN, opererend op basis van een gedeeld portfoliooverzicht. Deze onderraad neemt de uiteindelijke prioriteringsbeslissingen en draagt daarvoor politieke verantwoordelijkheid.

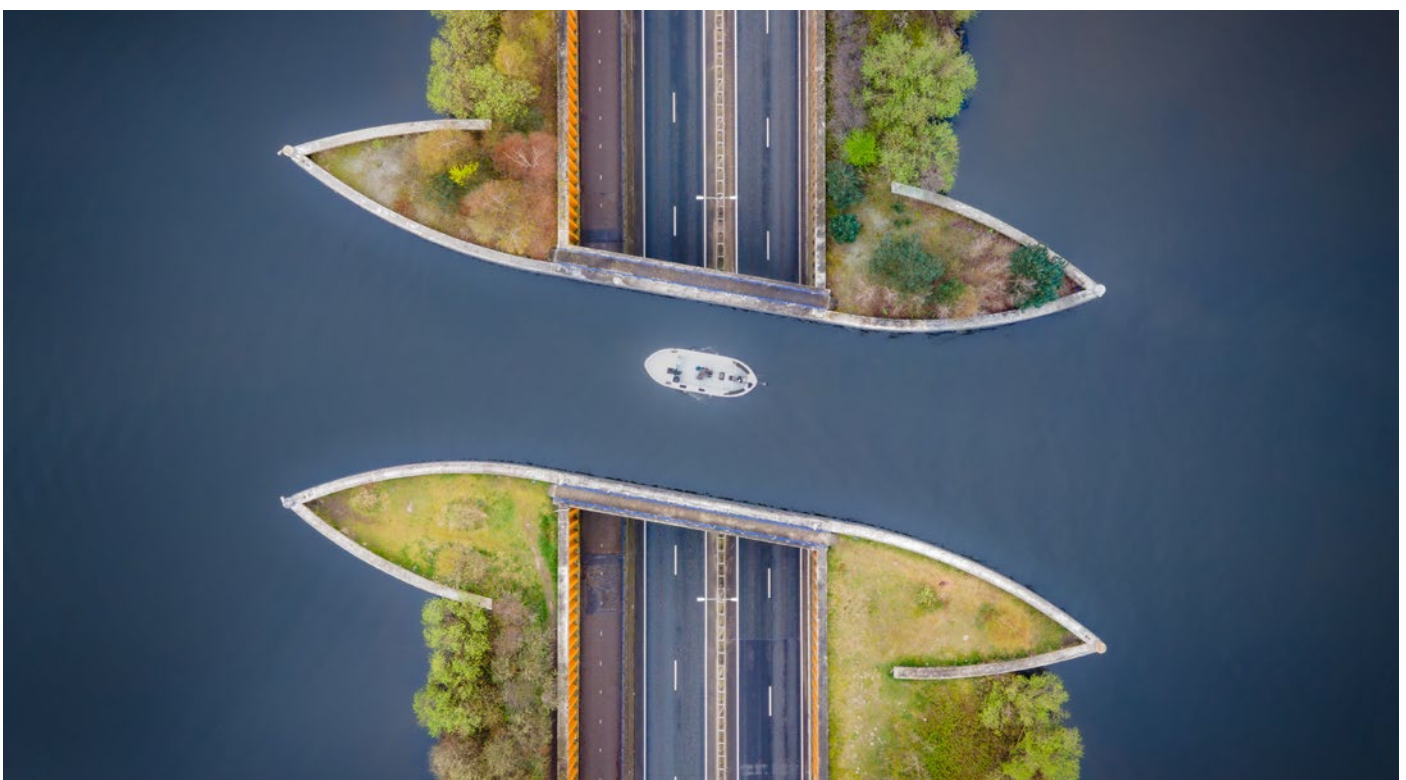
Tweede interventie: depolitisering van de voorbereiding via een onafhankelijke adviescommissie. De voorbereiding van de besluitvorming moet structureel worden gedepolitiseerd. Een van de problemen is dat de programmering nu een lobbyproces is: departementen, regio's en sectoren strijden achter de schermen om budgetten en prioriteit, waarbij de transparantie van de gemaakte afwegingen beperkt gebaseerd is op de toegevoegde publieke waarde van projecten. Dit mechanisme produceert suboptimale uitkomsten en ondermijnt het maatschappelijk vertrouwen in de kwaliteit van investeringsbeslissingen.

De oplossing is de oprichting van een onafhankelijke adviescommissie voor infrastructuurinvesteringen, vergelijkbaar met de Britse National Infrastructure Commission. Deze commissie krijgt een wettelijk verankerd mandaat om de rijksoverheid te adviseren over de programmering van langetermijninvesteringen in de fysieke leefomgeving. Zij opereert op basis van data van de planbureaus, CPB, PBL en RLI, en toetst het integrale investeringsportfolio periodiek aan de criteria uit de zesstappenprioriteringsaanpak. Haar adviezen zijn openbaar. De politieke besluitvorming blijft bij de onderraad, maar vindt plaats op basis van een transparant, onafhankelijk onderbouwd voorstel.

De wettelijke verankering is cruciaal. De huidige MIRT-wetgeving stuurt op projectniveau en biedt geen grondslag voor integrale portfolioafweging over fondsen en sectoren heen. Een nieuwe wettelijke basis moet die integrale afweging als expliciete verplichting opnemen, inclusief de rol van de onafhankelijke adviescommissie. Zo wordt geborgd dat prioritering niet afhankelijk blijft van bestuurlijke bereidheid of politieke conjunctuur, maar een structureel onderdeel wordt van de begrotings- en planningscyclus. In de praktijk betekent dit dat de vakministers de technische programmering op de achtergrond uitwerken, gevoed door de adviescommissie, terwijl de onderraad de hoofdlijnenkeuzes maakt.

Derde interventie: een staand interdepartementaal programmteam met capaciteitsmonitor. Creëer een permanent cross-departementaal programmteam met vier mandaten: portfolioanalyse voorbereiden, een geïntegreerd pijplijnzicht onderhouden, afstemmen met regio's en markt, en implementatie monitoren.

Er bestaat binnen de rijksoverheid geen orgaan dat de uitvoeringscapaciteit van de infrastructuurmarkt systematisch bijhoudt: hoeveel gespecialiseerde aannemers, kabelleggers, brugingenieurs en vergunningverleners zijn beschikbaar, en welke claims leggen lopende en geplande projecten tegelijkertijd daarop? Zonder dit beeld is capaciteitsbewuste programmering zeer uitdagend. Het programmteam moet deze monitor opzetten en structureel voeden met marktdata, die de spanning op de infrastructuurmarkt periodiek in kaart brengt. De PwC **Infra-barometer** biedt een eerste beeld bij hoe een capaciteitsmonitor vormgegeven kan worden. Door deze data te koppelen aan de portfolio planning ontstaat voor een capaciteitsbewuste programmeringscyclus die vraagpieken en marktverstoring voorkomt.



Institutionaliseer daarnaast consultatie met regio's en de markt op twee vaste momenten: tijdens de schaarsteanalyse (Stap 3) en het portfoliobesluit (Stap 6). De Centrale Economische Commissie heeft geadviseerd te beginnen met pilots rond de prioriteiten uit de Nota Ruimte. Dit is een pragmatisch vertrekpunt dat de governance niet overbelast en snel leerervaringen oplevert.

Instrumentarium: hervorming van MIRT, MKBA en begrotingsprocessen.

De MKBA moet worden behouden voor haar gevestigde kracht, het vergelijken van alternatieven binnen een project, maar aangevuld met een portfoliobeoordeling die projecten onderling vergelijkt. De Kamerbrief kondigt een herijking van het MIRT aan. Wij bevelen aan dat deze herijking expliciet een portfoliovergelijkingmechanisme opneemt, en dat de wettelijke grondslag van het MIRT wordt herzien om integrale afweging over fondsen en sectoren heen mogelijk te maken. Daarnaast: integreer capaciteitsbewustzijn in de planningscyclus, en pas begrotingsregels aan ter ondersteuning van langetermijninvesteringen, langjarig sparen, de gulden regel voor Laag A-investeringen, en bescherming van infrastructuurbudgetten tegen incidentele afromingen.

Bekostiging: uitvoering van het geprioriteerde portfolio mogelijk maken.

De prioriteringsaanpak identificeert welke projecten als eerste moeten en in welke volgorde. Maar prioritering zonder adequate bekostiging blijft een papieren exercitie. De huidige begrotingssystematiek is niet ingericht om langjarige, gefaseerde investeringsprogramma's te ondersteunen. Nadere uitwerking is nodig van het profijtbeginsel, de potentiële rol van een nationale investeringsbank, en systematischer gebruik van Europese cofinanciering.

Daarnaast verdient de verhouding tussen publieke en private financiering expliciete aandacht. Grootschalige publieke investeringsprogramma's dragen het risico private initiatieven te verdringen die eveneens substantiële publieke baten genereren. Omgekeerd biedt gerichte publieke programmering de kans private financiering aan te trekken. Die kans wordt momenteel onvoldoende benut, mede door structurele barrières: het ontbreken van stabiele langetermijncontracten waarop private partijen kunnen inschrijven, beperkte mogelijkheden voor gebruikersbekostiging bij publieke infrastructuur, en de afwezigheid van een volwaardige nationale investeringsinstelling die publieke en private middelen kan bundelen. Een herijking van de prioriteringsaanpak moet nagaan waar private financiering, al dan niet via een nationale investeringsbank, publiek kapitaal kan aanvullen of gedeeltelijk vervangen.

Fasering: wat komt eerst, wat komt later?

Wij onderscheiden drie tijdshorizons.

- **Directe acties (2026, voor einde zomer).** Pas de zesstappenprioriteringsaanpak, ook in vereenvoudigde vorm, toe op het huidige portfolio van Mobiliteitsfonds- en Deltafondsprojecten. Produceer een geïntegreerd pijplijnzicht. Start de capaciteitsmonitor door bestaande marktdata, waaronder de PwC Infra-barometer, te ontsluiten en te koppelen aan de portfolio planning. Betrek de markt in een gestructureerde dialoog over vraagverdeling over de tijd.
- **Middellange termijn hervormingen (2026–2027).** Richt een onafhankelijke adviescommissie op en verleen haar een wettelijk mandaat. Formaliseer de onderraad en het programmateam als permanente governance-structuren. Integreer de portfolio beoordeling als standaardelement in de MIRT-cyclus. Geef de volgende Studiegroep Begrotingsruimte de opdracht voorstellen te ontwikkelen voor toepassing van de gulden regel.
- **Structurele hervormingen (2027–2029).** Schrijf een nieuwe wettelijke basis voor het MIRT die integrale portfolioafweging verplicht stelt en de rol van de onafhankelijke adviescommissie verankert. Hervorm de fondsarchitectuur om cross-fondsen middelenallocatie mogelijk te maken. Ontwikkel een wettelijke verplichting voor alle grote publieke opdrachtgevers om hun projectpijplijnen te rapporteren aan het centrale coördinatieorgaan.

Nederland lijdt niet primair aan een gebrek aan ambitie, financiering of analytisch vermogen. Het lijdt aan een gebrek aan integratie: het onvermogen om ambities, budgetten en uitvoeringscapaciteit te verbinden tot een samenhangend systeem dat schaarse middelen toewijst aan de hoogste maatschappelijke waarde. De zesstappenprioriteringsaanpak, ingebed in de governance-, instrumentarium- en bekostigingshervormingen die in deze paragraaf zijn beschreven, biedt een concreet en uitvoerbaar pad van het huidige gefragmenteerde systeem naar integraal portfoliomanagement van de meest kritische publieke investeringen van Nederland.



6. Bijlage



6.1. Scope en definities

Infrastructuur.

In dit onderzoek verwijst infrastructuur naar de fysieke leefomgeving in brede zin: het hoofdwegennet, spoorwegen en vaarwegen; waterveiligheidswerken (dijken, sluisen, gemalen); het energienetwerk; en de ruimtelijke voorwaarden voor woningbouw. De focus ligt op publiek gefinancierde of publiek gecoördineerde investeringen die via het Mobiliteitsfonds, het Deltafonds en aanverwante programma's (zoals het Nationaal Groeifonds, het Klimaatfonds) worden uitgevoerd. Private infrastructuurinvesteringen (bijv. commercieel vastgoed, datacenters) vallen buiten de scope, maar hebben wel invloed op met name de uitvoerbaarheid. Investeringen door netbeheerders, die weliswaar grotendeels worden bekostigd uit gebruikerstarieven maar worden aangestuurd vanuit publiek eigendom en publieke regulering, vallen wel binnen de scope, omdat hun investeringsprogramma's direct concurreren om dezelfde schaarse middelen als de projecten in het Mobiliteitsfonds en Deltafonds.

Uitvoerbaarheid.

Onder uitvoerbaarheid verstaan wij het vermogen om geplande investeringen daadwerkelijk binnen de beoogde tijd, het beoogde budget, de beoogde scope en de beoogde kwaliteit te realiseren. Uitvoerbaarheid wordt bepaald door de beschikbaarheid van mensen, publiek geld, en milieugebruiksruimte, en door de mate waarin het stelsel van coördinatie, prioritering en regelgeving de bestuurlijke capaciteiten effectief weet in te zetten. Een project kan wenselijk, financieel gedekt en juridisch toelaatbaar zijn, maar toch onuitvoerbaar als de arbeidsmarkt de vraag niet kan absorberen, als het concurreert met andere projecten om dezelfde schaarse vergunningen, of als de coördinatiemechanismen falen om het project zinvol te programmeren binnen het bredere portfolio.

Thematische focus.

Deze publicatie richt zich op één van de drie systeembeperkingen die hierboven zijn geïdentificeerd: gefragmenteerde overheidscoördinatie. Wij analyseren hoe de huidige aanpak van programmeren, prioriteren en afstemmen van publieke investeringen de uitvoerbaarheid in de praktijk beïnvloedt, en waar concrete verbetermogelijkheden liggen. De andere twee beperkingen, arbeidsmarktcrisps en regeldruk, worden als kritisch erkend en in hoofdlijnen beschreven om de context te duiden, maar niet diepgaand geanalyseerd.

6.2. Methodologie

Dit onderzoek hanteert een gemengde aanpak van bureauonderzoek, economische analyse, gestructureerde interviews en scenariotoetsing.

Bureauonderzoek en documentanalyse.

Het onderzoek put uit een breed scala aan publieke en semi-publieke bronnen, waaronder Kamerbrieven en begrotingsstukken,⁵⁵ rapporten van de Algemene Rekenkamer,⁵⁶ adviezen van de Centrale Economische Commissie en het CPB,⁵⁷ interne beleidsdocumenten van de rijksoverheid,⁵⁸ sectorrapportages van het EIB, TNO en Netbeheer Nederland,⁵⁹ en de MIRT Spelregels en bijbehorende beoordelingsrichtlijnen.⁶⁰ Deze bronnen vormen de empirische basis voor de probleemanalyse in de Hoofdstukken 4 en 5.

Economische analyse.

Het onderzoek analyseert de economische mechanismen waardoor coördinatie-falen zich vertaalt in kostenescalatie, doorvoerverlies en verminderde efficiëntie van publieke investeringen. Dit omvat kwalitatieve beoordeling van vraagpiekdynamiek, prijseffecten van overlappende projecttijdlijnen en de opportuniteitskosten van verkeerd gealloceerde capaciteit. Waar kwantitatieve schattingen mogelijk zijn (bijv. de omvang van onderbestedingen, de omvang van onderhoudsachterstanden), zijn deze ontleend aan gepubliceerde databronnen en als zodanig geïdentificeerd.

Gestructureerde interviews.

Om de bureauanalyse te valideren en te verrijken zijn semigestructureerde interviews afgenomen met professionals die direct betrokken zijn bij de programmering, budgettering en uitvoering van infrastructuurinvesteringen. Gesprekspartners zijn onder meer functionarissen van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Rijkswaterstaat en aanpalende organisaties. De interviews richtten zich op hoe prioriteringsbeslissingen in de praktijk worden genomen, welke coördinatiemechanismen goed of slecht functioneren, en welke institutionele barrières effectiever portfoliomanagement belemmeren. Interviewbevindingen zijn verwerkt in de Hoofdstukken 3–5 maar worden niet individueel toegeschreven, in overeenstemming met het vertrouwelijke karakter van de gesprekken.

Scenariotoetsing.

De in Hoofdstuk 6 voorgestelde prioriteringsaanpak wordt getoetst op robuustheid tegen de vier lange termijnscenario's van het WLO in **Toekomstverkenning WLO Vier scenario's voor Nederland in 2040, 2050 en 2060**.⁶¹ Deze scenario's, Hoog Snel, Hoog Vertraagd, Laag Snel en Laag Vertraagd verschillen in economische groei, ruimtelijke ontwikkelingspatronen, de rol van de overheid en duurzaamheidsprioriteiten. Ontwikkeld door CPB en PBL specifiek voor ruimtelijke en infrastructuurbesluiten, bieden zij een rijk en periodiek geactualiseerd kader. Het toetsen van de prioriteringsaanpak tegen deze uiteenlopende scenario's helpt beoordelen of de voorgestelde prioriteringsaanpak geldig blijft ongeacht welk maatschappelijk traject zich ontvouwt.

Beperkingen.

Enkele beperkingen van dit onderzoek verdienen vermelding. Ten eerste richt het onderzoek zich op de coördinatie-dimensie van de uitvoerbaarheidsopgave; de arbeidsmarkt- en regelgevingsbeperkingen worden gekarakteriseerd maar niet in diepte geanalyseerd. Ten tweede wordt de prioriteringsaanpak in Hoofdstuk 5 gepresenteerd als een gestructureerd analytisch instrument, niet als een volledig operationeel beslissingsondersteunend systeem. De operationalisering ervan vergt nadere specificatie van indicatoren, dataverzameling en implementatie. Ten derde weerspiegelen interviewbevindingen, hoewel rijk aan praktisch inzicht, de perspectieven van een beperkt aantal geïnterviewden en moeten met voorzichtigheid worden generaliseerd.



Endnotes

1. Duisenberg, P. (2026, 21 mei). Overheid moet risicomanagement leren van bedrijfsleven. Het Financieele Dagblad.
2. FD, Reguliere bouw in de knel door extra bouw voor defensie, (2026).
3. NGinfra. (2024). Arbeidsschaarste 2030. NGinfra.
4. Karremans, V.P.G., & Bertram, A.W.H. (2026, 16 maart). Prioritering Mobiliteitsfonds en Deltafonds Kamerbrief IENW/BSK-2026/46405.
5. Algemene Rekenkamer. (2024). Staat van de rijksverantwoording 2024. Algemene Rekenkamer.; Karremans, V.P.G., & Bertram, A.W.H. Kamerbrief IENW/BSK-2026/46405. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, p. 1.
6. Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. (2024). Nota Ruimte. VRO.
7. Swank, J. en N. van der Windt. (2026). Met de juiste financiering levert onderhoud van infrastructuur flink wat op. ESB.
8. Directoraat-Generaal Fysieke Leefomgeving. (2025). Aanzet tot een gedragen rijksbrede investeringslogica in de fysieke leefomgeving. DGFLO, p. 1.
9. Rabobank. (z.d.). Nederland verliest concurrentiekracht ten opzichte van België en Denemarken. Rabobank.
10. Algemene Rekenkamer. (2024). Staat van de rijksverantwoording 2024. Algemene Rekenkamer.; Karremans, V.P.G., & Bertram, A.W.H. (2026, 16 maart). Prioritering Mobiliteitsfonds en Deltafonds Kamerbrief IENW/BSK-2026/46405.
11. NGinfra. (2024). Arbeidsschaarste 2030.
12. DGFLO (2025).
13. Karremans, V.P.G., & Bertram, A.W.H. (2026, 16 maart). Prioritering Mobiliteitsfonds en Deltafonds Kamerbrief IENW/BSK-2026/46405.
14. DGFLO (2025), p. 1.
15. Rijkswaterstaat. (2024). Staat van de infrastructuur 2024.
16. TenneT. (2024). Investeringsplan 2024–2033 op land.
17. VRO (2024).
18. Algemene Rekenkamer. (2023). Staat van de rijksverantwoording 2023. Algemene Rekenkamer.
19. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2023). MIRT spelregels (herziene editie). IenW.
20. PwC. (2023). Beschouwing van de wijze waarop het huidige afwegingsinstrumentarium zich verhoudt tot het sturen op integrale bereikbaarheidsdoelstellingen. PwC Nederland.
21. Karremans, V.P.G., & Bertram, A.W.H. (2026, 16 maart). Prioritering Mobiliteitsfonds en Deltafonds Kamerbrief IENW/BSK-2026/46405.
22. National Infrastructure Commission, National Infrastructure Commission framework document
23. Infrastructure Australia, 2026 Infrastructure Priority List
24. New Zealand Infrastructure Commission, National Infrastructure Plan
25. Bundesministerium für Verkehr, Bundesverkehrswegeplan 2030
26. Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving. (2023). Werkwijzer MKBA bij MIRT-projecten. CPB/PBL.
27. Werkgroep Discontovoet. (2025). Rapport herijking discontovoet. Ministerie van Financiën.
28. Rijkswaterstaat et al. (2024).
29. PwC (2023).
30. Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK), Kamerbrief 26 november 2021; Voortgang MIEK, Kamerbrief 9 februari 2024.
31. Strategy&, Ace the Transition: From Ambition to Execution in the Energy Transition
32. Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2026, 5 maart). Prioriteringskader ACM voor netcapaciteit.
33. Karremans, V.P.G., & Bertram, A.W.H. (2026, 16 maart). Prioritering Mobiliteitsfonds en Deltafonds Kamerbrief IENW/BSK-2026/46405.
34. Directoraat-Generaal Fysieke Leefomgeving. (2025). Aanzet tot een gedragen rijksbrede investeringslogica in de fysieke leefomgeving DGFLO.
35. Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving. (2023). Werkwijzer MKBA bij MIRT-projecten. CPB/PBL.
36. PwC. (2023). Beschouwing van de wijze waarop het huidige afwegingsinstrumentarium zich verhoudt tot het sturen op integrale bereikbaarheidsdoelstellingen.
37. Karremans, V.P.G., & Bertram, A.W.H. (2026, 16 maart). Prioritering Mobiliteitsfonds en Deltafonds Kamerbrief IENW/BSK-2026/46405.
38. PwC (2023); DGFLO (2025), p. 1.
39. DGFLO (2025), p. 3.
40. DGFLO (2025), p. 3.

41. Centraal Planbureau. (2024). Kiezen voor later: Vier visies voor 2050. CPB.
42. NGinfra. (2024). Arbeidsschaarste 2030. NGinfra.
43. DGFLO (2025), p. 1.
44. Initiatiefgroep Nationale Investeringsbank. (2025). Projecten nationale investeringsbank voor de grote transitie [Notitie]. Initiatiefgroep NIB, pp. 1-2.
45. DGFLO (2025), Bijlage I: Indicatieve uitwerking Lagenmodel.
46. VRO (2024).
47. Karremans, V.P.G., & Bertram, A.W.H. (2026, 16 maart). Prioritering Mobiliteitsfonds en Deltafonds Kamerbrief IENW/BSK-2026/46405.
48. DGFLO (2025), p. 3; Initiatiefgroep NIB (2025), pp. 2-3.
49. Initiatiefgroep NIB (2025), p. 5.
50. DGFLO (2025), Bijlage I.
51. Planbureau voor de Leefomgeving & Centraal Planbureau. (2025). Toekomstverkenning WLO Vier scenario's voor Nederland in 2040, 2050 en 2060.
52. Planbureau voor de Leefomgeving & Centraal Planbureau. (2025). Toekomstverkenning WLO Vier scenario's voor Nederland in 2040, 2050 en 2060.
53. DGFLO (2025), p. 4; Werkgroep Discontovoet. (2025). Rapport herijking discontovoet. Ministerie van Financiën.
54. DGFLO (2025), p. 5.
55. Karremans, V.P.G., & Bertram, A.W.H. (2026, 16 maart). Prioritering Mobiliteitsfonds en Deltafonds Kamerbrief IENW/BSK-2026/46405.
56. Algemene Rekenkamer. (2023). Staat van de rijksverantwoording 2023.
57. Centraal Planbureau (2024); CPB & PBL (2023).
58. DGFLO (2025).
59. Economisch Instituut voor de Bouw. (2026). Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid EIB; Vernieuwingsopgave infrastructuur, TNO (2023).
60. Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2023). MIRT spelregels (herziene editie). IenW.
61. Planbureau voor de Leefomgeving & Centraal Planbureau. (2025). Toekomstverkenning WLO Vier scenario's voor Nederland in 2040, 2050 en 2060.

Contact



Fons Kop

Partner PwC | Publieke Sector
Capital Projects & Infrastructure
T: +31 6 20 30 25 70
E: fons.kop@pwc.com



Barbara Baarsma

Hoofdeconoom
T: +31 (0)6 24 20 47 07
E: barbara.baarsma@pwc.com

© 2026 PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289). Alle rechten voorbehouden. PwC verwijst naar de Nederlandse firma en kan soms naar het PwC-netwerk verwijzen. Elke aangesloten firma is een afzonderlijke juridische entiteit. Kijk op www.pwc.com/structure voor meer informatie.

Bij PwC willen we een bijdrage leveren aan het vertrouwen in de maatschappij en het oplossen van belangrijke problemen. Wij zijn een netwerk van firma's in 136 landen met 364.700 mensen. Wij zien het als onze taak om kwaliteit te leveren op het gebied van assurance-, belasting- en adviesdiensten. Vertel ons wat voor u belangrijk is. Meer informatie over ons vindt u op www.pwc.nl.

De inhoud van deze publicatie is bestemd voor algemene informatiedoeleinden en dient niet ter vervanging van professioneel advies.