

Evaluatie werkwijze Programma Woningbouw en Mobiliteit (WoMo)

Ministerie van IenW en Ministerie van VRO

22 oktober 2025 - Public

Contactpersoon

Bescherming persoonlijke
levenssfeer

Arcadis Nederland B.V.
Postbus 4205
3006 AE Rotterdam
Nederland

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
1. Inleiding	6
1.1. Aanleiding	6
1.2. Doel	6
1.3. Onderzoeksvragen	6
1.4. Evaluatiekader	7
1.5. Verantwoording aanpak	7
1.6. Leeswijzer	8
2. Overzicht Programma WoMo	9
2.1. Reconstructie proces totstandkoming	9
2.2. Reconstructie beleidstheorie	10
2.3. Relevante context	12
3. Doen we de goede dingen?	13
3.1. Waardecreatie	13
3.2. Toekomstbestendigheid	15
4. Doen we de dingen goed?	17
4.1. Uitvoeringscapaciteit	17
4.2. Draagvlak en legitimiteit	20
5. Conclusies en aanbevelingen	23
5.1. Conclusies	23
5.2. Aanbevelingen	23
Colofon	27

Managementsamenvatting

Aanleiding en doel

In 2021 is voor een periode van tien jaar in totaal € 7,5 miljard beschikbaar gesteld voor de bereikbaarheid en ontsluiting van nieuwe woningen in de zeventien grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties en daarbuiten. Deze middelen zijn ondergebracht in het Programma Woningbouw en Mobiliteit (WoMo). Tijdens de Bestuurlijke Overleggen Leefomgeving (2022 en 2023) en MIRT (2022) zijn de beschikbare middelen uit het Mobiliteitsfonds (€ 7,5 miljard) volledig verdeeld voor de realisatie van mobiliteitsmaatregelen, gericht op het mogelijk maken van tenminste 400.000 woningen tot en met 2030. Het Programma WoMo is nu vier jaar bezig met de uitvoering van het programma. De ministeries IenW en VRO willen – conform de toezegging aan de Tweede Kamer – de werkwijze en werking van het programma door een onafhankelijke partij laten evalueren om lessen te trekken voor verdere verbetering van het programma.

Onderzoeksvragen

In de evaluatie zijn de volgende twee centrale onderzoeksvragen geformuleerd:

1. In hoeverre heeft het Programma Woningbouw en Mobiliteit een heldere en actuele visie op de (maatschappelijke) doelen en worden de juiste activiteiten uitgevoerd? (Doen we de goede dingen?)
2. Hoe kunnen met de activiteiten van het Programma Woningbouw en Mobiliteit de (maatschappelijke) doelen nog doeltreffender en doelmatiger worden gerealiseerd? (Doen we de dingen goed?)
 - a. Hoe werkt het programma op rijksniveau en welke verbetermogelijkheden zijn er?
 - b. Hoe werkt het programma samen met de partijen in de regio, de gemeenten en de uitvoerders, hoe werkt het programma voor hen, en welke verbetermogelijkheden zijn er?

Verantwoording aanpak

In de evaluatie is in drie stappen toegewerkt naar een onafhankelijk beeld van de werking van het programma WoMo en naar actiegerichte aanbevelingen. Allereerst zijn vierentwintig verdiepende interviews gehouden en zijn eerste antwoorden op de onderzoeksvragen verzameld. Vervolgens zijn deze bevindingen in zes leer- en werkateliers geverifieerd en vertaald naar verbetermogelijkheden voor het programma WoMo. Deze ateliers zijn zowel op landelijk als regionaal niveau georganiseerd. Daarna zijn de opgehaalde verbetermogelijkheden in een ontwikkel- en verbeter sessie met het programmamteam aangescherpt en geprioriteerd. In overleg met het directeurenoverleg is een nadere selectie en prioritering gemaakt van de verbetermogelijkheden, die in een tweede ronde van werk- en leerateliers verder zijn uitgewerkt.

Conclusies

Onderzoeksvraag 1. Doen we de goede dingen?

Het doel van het programma en de sturingsstrategie wordt door alle betrokken partijen omarmd: om via extra investeringen in het ontsluiten en bereikbaar maken van de nieuwe woningen en woningbouwlocaties bij te dragen aan de realisatie van voldoende (betaalbare) woningen. De gedeelde ervaring is dat het programma 'de goede dingen doet'. Er is veel waardering voor het tempo waarmee het programma is opgepakt en de gelden zijn verdeeld. Wel zijn er – gezien de weerbarstige risico's en knelpunten – twijfels of de doelstelling niet te ambitieus is.

Er is brede steun voor de sturingsstrategie met een financiële impuls. Wel sluit de sturingsstrategie van het programma niet volledig aan bij de verantwoordelijkheden op rijksniveau en op regionaal niveau, waardoor spanning ontstaat rond de vraag waar partijen aansprakelijk voor (kunnen) worden gesteld. Ook is het onderdeel 'Ondersteuning en facilitering van projecten' niet bij alle decentrale partijen bekend.

Door een (nog) onvolledige operationalisering van de beleidstheorie ten aanzien van Brede Welvaart zijn de effecten van het programma niet volledig te monitoren. Daarbij komt dat de monitoringsinformatie grotendeels gebaseerd wordt op de jaarlijkse SiSa-verantwoording en daarmee achteraf beschikbaar komt en onvolledig is. Om in dat gat te voorzien worden voortgangsgesprekken gevoerd om de voortgang van de WoKT-projecten te bespreken met de betrokken partijen. Met de beschikbare informatie is het niettemin moeilijk om het (actuele) effect van de regeling op de realisatie van de woningbouw inzichtelijk te maken en is een definitief uitsluitsel of de goede dingen gedaan worden lastig te geven.

In relatie tot monitoring en verantwoording wordt door een deel van de decentrale partijen (provincies, gemeenten, regionale samenwerkingsverbanden en uitvoeringsprogramma's) aangegeven dat de administratieve lasten als hoog wordt ervaren, ondanks inspanning van het programmamteam om deze zoveel als mogelijk te beperken.

Zeker wanneer overheden meerdere subsidies in één gebied toegekend hebben gekregen of wanneer ze meerdere WoKT-beschikkingen hebben ontvangen, vergen de administratieve werkzaamheden veel tijd en energie. Dit is inherent aan de inzet van het instrument SPUK en valt daardoor voor een belangrijk deel buiten de invloedssfeer van het programmateam.

De betrokken decentrale partijen zien een lerend vermogen bij het programmateam, hetgeen blijkt uit de doorgevoerde aanpassingen bij de opzet van de nieuwe aanvraagronde (waarin een aanvullende € 2,5 miljard euro wordt verdeeld) en bij de communicatie met gemeenten.

Onderzoeksvraag 2. Doen we de dingen goed?

Bij de vraag in hoeverre 'de dingen goed worden gedaan' zijn twee voorname aandachtspunten geconstateerd. Allereerst is er een wens van decentrale partijen voor meer flexibiliteit in de programmabeheersing. Flexibiliteit is een thema dat terug blijft komen. Er zijn slechts beperkte mogelijkheden voor decentrale partijen om af te wijken van de plannen zoals deze zijn ingediend bij de verdeling van de gelden. Veel externe factoren (onder andere stikstof, netcongestie, inflatie, capaciteitsproblemen) zorgen ervoor dat plannen veranderen ten opzichte van hetgeen is ingediend. Deze significante knelpunten liggen buiten de invloedssfeer van zowel het programma WoMo als van de decentrale partijen, en de decentrale partijen verlangen meer flexibiliteit in het omgaan met deze uitdagingen. Financieel is flexibiliteit binnen het programma ook een uitdaging. Alle middelen zijn al beschikt en momenteel bestaan er als gevolg van het taakstellende karakter van de budgetten geen mogelijkheden om financieel bij te springen wanneer projecten dit nodig hebben (bijvoorbeeld als gevolg van externe factoren). Daarnaast ervaren decentrale partijen problemen met de planning. Veel plannings (basispaden) lijken niet te worden gehaald door knelpunten in de uitvoering. Bij de wijzigingsverzoeken om meer flexibiliteit moet worden meegewogen dat er legitieme redenen zijn voor een strakke projectbeheersing, zoals de reden dat er een grote rijksinvestering wordt gedaan, er een plafondbedrag is en de gelden volledig zijn belegd. Bij het beoordelen van wijzigingsverzoeken is ook aandacht nodig voor de doelmatige inzet van middelen, waarbij op dit moment door meerdere partijen op onderdelen kanttekeningen worden geplaatst.

Daarnaast vereist de samenwerking, zowel binnen het programma WoMo als met de decentrale partijen, continue aandacht. De samenwerking tussen lenW en VRO binnen het programma verloopt goed. In het programma zijn de juiste partijen betrokken, maar lenW is wel sterker vertegenwoordigd dan VRO in zowel het programmateam als het DO WoMo, aangezien het Mobiliteitsfonds is belegd bij lenW. Ook blijft de samenwerking met de decentrale partijen aandacht vereisen. Door de hiërarchie en de gescheiden verantwoordelijkheden tussen het Rijk en de decentrale partijen, en de weinig flexibele programmabeheersing, is er (nog) geen sprake van partnership tussen Rijk en regio. Decentrale partijen hebben behoefte aan een meer gelijkwaardige verhouding tussen Rijk en regio om samen te werken aan de realisatie van de projecten en het wegnemen van de obstakels die deze realisatie bemoeilijken. De betrokken partijen ervaren wel een verbetering in de samenwerking tussen het programmateam en de decentrale partijen, maar zien ook nog ruimte voor verbetering. Zo heeft het programma de uitvoeringsketen van woningbouw en mobiliteit een impuls gegeven, maar leidt het soms tot issues op regionaal niveau; vooral bij projecten die de WoKT hebben ontvangen is er een wens voor regionale coördinatie. Daarnaast heeft het programma de belangrijkste risico's in beeld, maar zijn onvoldoende beheersmaatregelen beschikbaar. Ook de aangeboden kennistractaten zijn nog niet algemeen bekend bij de decentrale partijen.

Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en conclusies zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd.

- Aanbeveling 1. Werk de beleidstheorie verder uit.
- Aanbeveling 2. Verbeter monitoring en terugkoppeling.
- Aanbeveling 3. Verminder administratieve lasten voor decentrale partijen (nog verder).
- Aanbeveling 4. Vergroot flexibiliteit in financiering en planning (binnen de mogelijkheden).
- Aanbeveling 5. Stel een afwegingskader op voor het beoordelen van wijzigingsverzoeken.
- Aanbeveling 6. Zet als Rijk in op flankerende maatregelen gericht op risicobeheersing en knelpunten.
- Aanbeveling 7. Investeer in de samenwerking tussen lenW en VRO.
- Aanbeveling 8. Werk meer als gelijkwaardige partners met de regio.
- Aanbeveling 9. Integreer Brede Welvaart voor een betere monitoring op effecten.
- Aanbeveling 10. Gebruik de lessen uit deze evaluatie bij de verdeling van nieuwe gelden, indien mogelijk al bij de tweede tranche aan middelen (€ 2,5 miljard euro).

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

In 2021 is voor een periode van tien jaar in totaal € 7,5 miljard beschikbaar gesteld voor de bereikbaarheid en ontsluiting van nieuwe woningen in de 17 grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties en daarbuiten. Deze middelen zijn ondergebracht in het Programma Woningbouw en Mobiliteit (WoMo). Tijdens de Bestuurlijke Overleggen Leefomgeving (2022 en 2023) en MIRT (2022) zijn de beschikbare middelen uit het Mobiliteitsfonds (€ 7,5 miljard) in hoog tempo volledig verdeeld voor de realisatie van mobiliteitsmaatregelen gericht op het mogelijk maken van tenminste 400.000 woningen tot en met 2030. Het Programma WoMo is nu vier jaar bezig met de uitvoering van het programmaplan. In deze tijd zijn er intern periodieke reflecties geweest op de manier waarop het programma is uitgevoerd. Ter preventie van blinde vlekken en het missen van belangrijke aandachtspunten, willen de ministeries van IenW en VRO een onafhankelijke partij de werkwijze en werking van het programma laten evalueren en hieruit lessen laten trekken voor verdere verbetering van de werkwijze van het programma. Een gezamenlijk team van Arcadis en Berenschot heeft de opdracht gekregen om deze lerende evaluatie uit te voeren. De ministeries IenW en VRO willen – conform de toezegging aan de Tweede Kamer – dat daarbij met een brede blik gekeken wordt naar 1) de beheersaspecten van het programma in termen van voortgang, budget, kansen en risico's, en 2) de ondersteunende aspecten van het programma zoals kennismanagement.

1.2. Doel

Het doel van de evaluatie is om de werkwijze en werking van het programma scherp in beeld te brengen en gedragen verbeterpunten aan te dragen voor het verdere verloop van het programma. Uitgangspunt daarbij is dat de nadruk meer ligt op vooruitkijken dan op terugblikken. De evaluatie dient inzicht te bieden in de wijze waarop de doelen van het programma doeltreffender en doelmatiger kunnen worden gehaald en welke mogelijkheden en/of redenen er zijn om de werkwijze aan te passen. Daarbij wordt zowel gekeken naar de werking van het programma op rijksniveau als naar de relatie met de partijen in de regio, de gemeenten en de uitvoerders.

1.3. Onderzoeksvragen

Op basis van de input van partners en door gebruik te maken van onze kennis en ervaring met evalueren hebben we de onderzoeksvragen, het evaluatiekader en de onderzoeksaanpak uitgewerkt in een Plan van Aanpak (PvA) voor de Lerende evaluatie. Dit is op 17 april goedgekeurd door het Directeurenoverleg WoMo. In het PvA zijn de volgende centrale onderzoeksvragen geformuleerd:

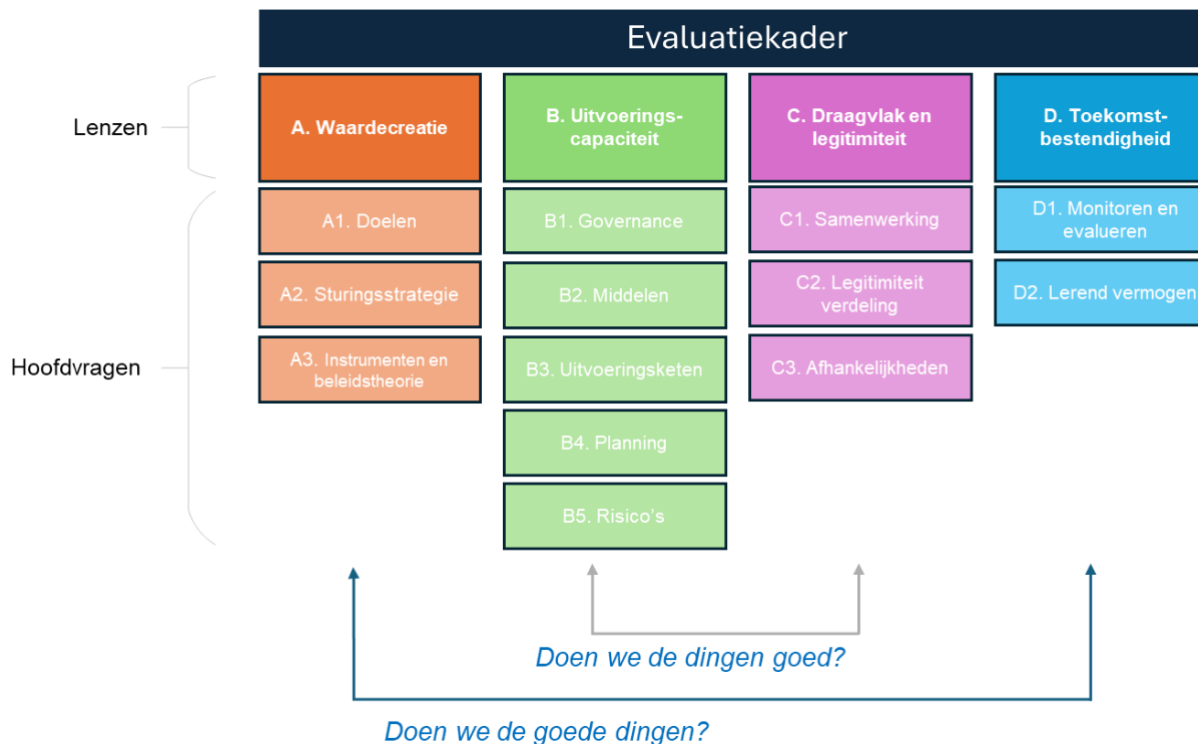
1. In hoeverre heeft het Programma Woningbouw en Mobiliteit een heldere en actuele visie op de (maatschappelijke) doelen en worden de juiste activiteiten uitgevoerd?
2. Hoe kunnen met de activiteiten van het Programma Woningbouw en Mobiliteit de (maatschappelijke) doelen nog doeltreffender en doelmatiger worden gerealiseerd?
 - a. Hoe werkt het programma op rijksniveau en welke verbetermogelijkheden zijn er?
 - b. Hoe werkt het programma samen met de partijen in de regio, de gemeenten en de uitvoerders, hoe werkt het programma voor hen, en welke verbetermogelijkheden zijn er?

Onderzoeksvraag 1 kan worden begrepen als een vraag naar of 'de goede dingen worden gedaan', gegeven de initiële doelen en de aanvullende wensen en eisen die daar in de loop van de tijd bij zijn gekomen (gegeven bijvoorbeeld de in BO MIRT 2022 gekozen verdeling van het budget en de inzet van een instrumentarium waarmee het programma zich meerjarig heeft verplicht aan SPUK's, mobiliteitspakketten en netwerkinvesteringen). Onderzoeksvraag 2 kan worden begrepen als een vraag naar of 'de dingen goed worden gedaan' (werkt bijvoorbeeld de gekozen werkwijze en governance van WoMo). Toelichting op en definities van begrippen uit de onderzoeksvragen:

- (Maatschappelijke) doelen: waardecreatie en toekomstbestendigheid (zie par. 1.4). Met doelen worden met name de onderdelen bedoeld die in de beleidstheorie zijn genoemd onder output (zie figuur 4). Daarbij worden de onderdelen onder outcome en impact in ogenschouw genomen, maar niet als doel.
- Doeltreffendheid (of effectiviteit): de mate waarin de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd dankzij het ingezette beleid en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten.
- Doelmatigheid (of efficiëntie): de mate waarin de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de mate waarin met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid worden gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten.
- Werking van het programma: uitvoeringscapaciteit, en draagvlak en legitimiteit (zie par. 1.4).

1.4. Evaluatiekader

Het evaluatiekader dat wij gebruiken in de evaluatie is gebaseerd op de Publieke Waarde Scan en getoetst in de verkennende gesprekken die zijn gevoerd in het kader van het PvA van het onderzoek. In onderstaande figuur is het schematisch weergegeven. In bijlage A definiëren we de in het evaluatiekader opgenomen criteria.



Figuur 1. Evaluatiekader (voor de definiëring van de criteria in het evaluatiekader, zie bijlage A).

1.5. Verantwoording aanpak

In de evaluatie is in drie stappen toegewerkt naar een onafhankelijk beeld van de werking van het Programma WoMo en actiegerichte aanbevelingen. Allereerst zijn antwoorden op de onderzoeksvragen verzameld met concrete praktijkvoorbeelden. Dit is gedaan met behulp van 24 verdiepende interviews en zes leer- en werkateliers. De in de interviews verzamelde informatie is in leer- en werkateliers gevalideerd en vertaald naar verbetermogelijkheden voor het programma WoMo. Deze ateliers zijn deels op landelijk niveau (met aandacht voor de samenwerking tussen de betrokken departementen) en deels op regionaal niveau (met aandacht voor de knelpunten in de uitvoering en de wisselwerking tussen de regio en het landelijke programma) georganiseerd. De opgehaalde verbetermogelijkheden zijn in een ontwikkel- en verbetersessie met het programmateam aangescherpt en geprioriteerd. Vervolgens zijn deze gepresenteerd aan het directeurenoverleg, wat heeft geleid tot een definitieve selectie en prioritering van de verbetermogelijkheden. Deze zijn een tweede ronde van werk- en leerateliers verder uitgewerkt.

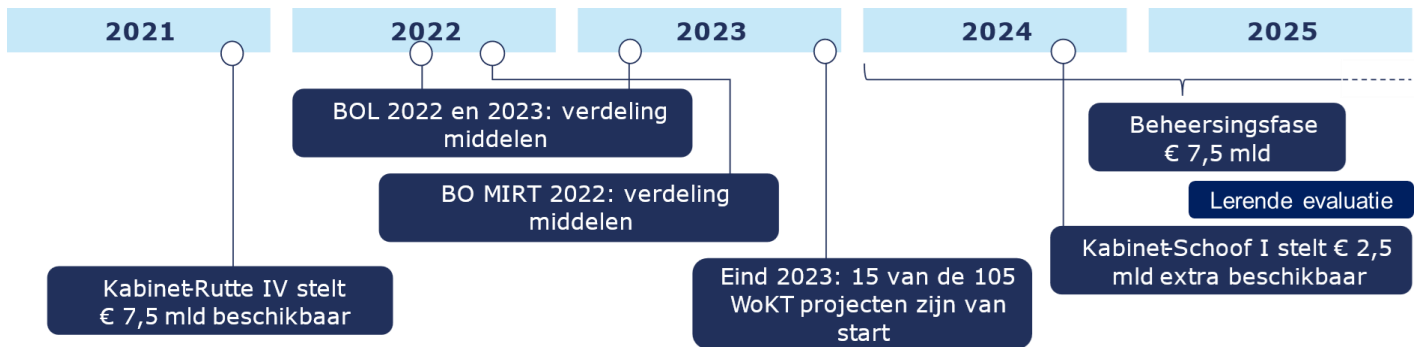
Eerst zijn drie verdiepende sessies met vertegenwoordigers van het brede programmateam gehouden, met als doel de verbetervoorstellen verder uit te werken richting aanbevelingen op hoofdlijnen. Deze drie sessies zijn georganiseerd rond de thema's: 1) Flexibiliteit in programmabeheersing; 2) Samenwerking en communicatie; en 3) Programmamanagement, monitoring en doelrealisatie. Tot slot is een brede online sessie gehouden met vertegenwoordigers vanuit de decentrale en landelijke stakeholders, met als doel de verbetervoorstellen te toetsen en verder aan te scherpen.

1.6. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bieden we een overzicht van het programma WoMo waarin we de totstandkoming van het programma beschrijven, de beleidstheorie toelichting en het programma in bredere context plaatsen. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 en 4 in op onze bevindingen. Deze bevindingen komen voort uit de interviews en leer- werkateliers en deze structureren we langs de lenzen en criteria uit het evaluatiekader. We presenteren onze conclusies en geven per deelconclusie een nadere toelichting. In hoofdstuk 3 doen we dat voor de lenzen Waardecreatie en Toekomstbestendigheid, in hoofdstuk 4 gaan we in op de lenzen Uitvoeringscapaciteit en Draagvlak en legitimiteit. Tot slot presenteren we in hoofdstuk 5 onze conclusies en aanbevelingen.

2. Overzicht Programma WoMo

2.1. Reconstructie proces totstandkoming



Figuur 2. Reconstructie in de tijd van het Programma WoMo

De totstandkoming van het Programma WoMo ligt in 2021, als het kabinet-Rutte IV € 7,5 miljard beschikbaar stelt voor de “bereikbaarheid en ontsluiting van nieuwe woningen in de zeventien grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties en daarbuiten”.¹ De door lenW en BZK gezamenlijk opgestelde business cases voor indertijd nog veertien grootschalige woningbouwlocaties liggen ten grondslag aan de toekenning van de € 7,5 miljard. In het Coalitieakkoord staat beschreven dat “deze middelen worden toegevoegd aan het Mobiliteitsfonds en komen in overleg van de minister van Infrastructuur en Waterstaat, de minister voor VRO en de regionale overheden tot besteding”.²

Deze investering past in de bredere maatschappelijke opgave om tot en met 2030 981.000 extra woningen te bouwen.³ Het doel van het Programma WoMo is om, via extra investeringen in het ontsluiten en bereikbaar maken van de nieuwe woningen en woningbouwlocaties, bij te dragen aan de realisatie van voldoende (betaalbare) woningen.⁴ Binnen het Programma WoMo werken de ministeries lenW en VRO aan de volgende gerelateerde opgaven:

- Het mogelijk maken om tot en met 2030 in de 17 grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties en daarbuiten 400.000 goed bereikbare en ontsloten nieuwe woningen te bouwen.
- Het op orde houden van de bereikbaarheid van het hoofdwegen- en hoofdspoorwegennet gegeven de bouw van een groot aantal nieuwe woningen.

Bij de verdeling van de middelen is als politieke sturing meegegeven om met de middelen de bouw van zoveel mogelijk woningen mogelijk te maken. Dit heeft centraal gestaan in de afweging en beoordeling van de voorstellen in 2022. In januari 2022 werd bekend dat de € 7,5 miljard aan het Mobiliteitsfonds zou worden toegevoegd met bovenstaande scope. Hierbij is de politieke keuze gemaakt om alle middelen bij de BO's MIRT datzelfde jaar in zijn geheel te verdelen. De verdeling van de € 7,5 miljard, inclusief het ontwikkelen van de beleidskaders, criteria, afstemming et cetera heeft daardoor onder zeer hoge tijdsdruk plaatsgevonden. In die context is parallel een nieuwe samenwerkingsconstructie tussen lenW en BZK Wonen (nu VRO) ontwikkeld.

De verdeling van deze middelen heeft vervolgens plaatsgevonden in de Bestuurlijke Overleggen Leefomgeving (BOL) van 2022 en 2023 en het Bestuurlijk Overleg MIRT (BO MIRT) van 2022. De uitkomst hiervan is een onderverdeling van de middelen in vier type afspraken. Van de totaal beschikbare middelen gaat € 6 miljard naar schaa sprongen, mobiliteitspakketten en netwerkopgaven, vanwege de te verwachten toename van reizigers rondom en tussen de zeventien grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties als gevolg van de verdichting in deze steden. De overige € 1,5 miljard wordt geïnvesteerd in afspraken voor bovenplanse infrastructuur voor de ontsluiting van Woningbouw op de Korte termijn (WoKT-projecten). Er is een politieke keuze gemaakt om géén risicoreservering aan te houden in de verdeling van de € 7,5 miljard.

¹ Coalitieakkoord 2021 – 2025. Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. (2021). [Coalitieakkoord 2021 – 2025: Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst](#)

² Coalitieakkoord 2021 – 2025. Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. (2021). [Coalitieakkoord 2021 – 2025: Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst](#)

³ Rijksoverheid (2024). Voortgangsrapportage programma Woningbouw en Mobiliteit. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/11/12/bijlage-5-voortgangsrapportage-woningbouw-en-mobiliteit>

⁴ Rijksoverheid (2024). Voortgangsrapportage programma Woningbouw en Mobiliteit. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/11/12/bijlage-5-voortgangsrapportage-woningbouw-en-mobiliteit>

Verdeling van de WoMo-middelen (uit Plan van Aanpak Beheersing programma Woningbouw en Mobiliteit)

- **Schaalsprongen (onderdeel € 6 miljard):** In een aantal grootstedelijke gebieden is voor de ontsluiting en het bereikbaar maken van nieuwe woningbouwlocaties een schaalsprong nodig, veelal in de vorm van nieuwe openbaar vervoer verbindingen of opwaardering van de bestaande. Het gaat om een investering in de Oude Lijn en om investeringen in het openbaar vervoer in Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven en om een fors pakket aan investeringen aan de oostkant van de MRA. Voor de regionale schaalsprongen en de grote regionale infrastructuur- bereikbaarheidsmaatregelen waaraan het rijk een financiële bijdrage levert, zijn bijdragen van Rijk en regio taakstellend.
- **Mobiliteitspakketten (onderdeel € 6 miljard):** Deze pakketten bestaan uit kleine bereikbaarheidsmaatregelen zoals aanpassingen van (regionale) wegen, mobiliteitshubs, fietspaden, rotondes en verkeerveiligheidsmaatregelen. De rijksbijdrage is taakstellend. De (financiële) risico's - om bijvoorbeeld een financiële tegenvaller op te vangen - liggen bij de gemeenten c.q. regio's.
- **Netwerkopgaven (onderdeel € 6 miljard):** Dit betreft investeringen om de bereikbaarheid via de nationale weg- en spoornetwerken tot 2030 op peil te houden. Onder andere door de geplande grootschalige woningbouwlocaties neemt het autoverkeer op het hoofdwegennet toe en worden bestaande knelpunten zwaarder belast. Daarom wordt geïnvesteerd in enkele ringen en toeleidende wegen bij de grote steden in de randstad als in enkele belangrijke verbindingen daarbuiten. Voor Rijksinfrastructuurprojecten is het Rijk risicodragend, tenzij (reeds) anders is afgesproken. Onder andere door de te verwachten toename van reizigers rondom en tussen de 17 grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties als gevolg van de nieuw te bouwen woningen, zijn extra investeringen nodig in het hoofdspoor-netwerk. Het betreft investeringen die nodig zijn om met een goede dienstregeling en/of met zwaarder of langer materieel te kunnen rijden. De (financiële) risico's voor deze (spoor)netwerkopgaven liggen bij het Rijk. Ook voor de netwerkopgaven geldt dat de rijksbijdrage uit de € 7,5 miljard taakstellend is.
- **Afspraken bovenplanse infrastructuur ontsluiting woningbouw korte termijn (maximaal € 1,5 miljard):** Er zijn afspraken gemaakt met gemeenten over 105 projecten in heel Nederland waarin binnen drie tot vijf jaar gestart zal worden met het bouwen van woningen door investeringen in mobiliteitsvoorzieningen. De rijksbijdrage is taakstellend. De afspraak is dat de (financiële) risico's bij de gemeenten liggen.

Inmiddels is gestart met de voorbereiding en uitvoering van eerste projecten. De voortgangsrapportage uit 2024 over 2023 laat de volgende cijfers zien:

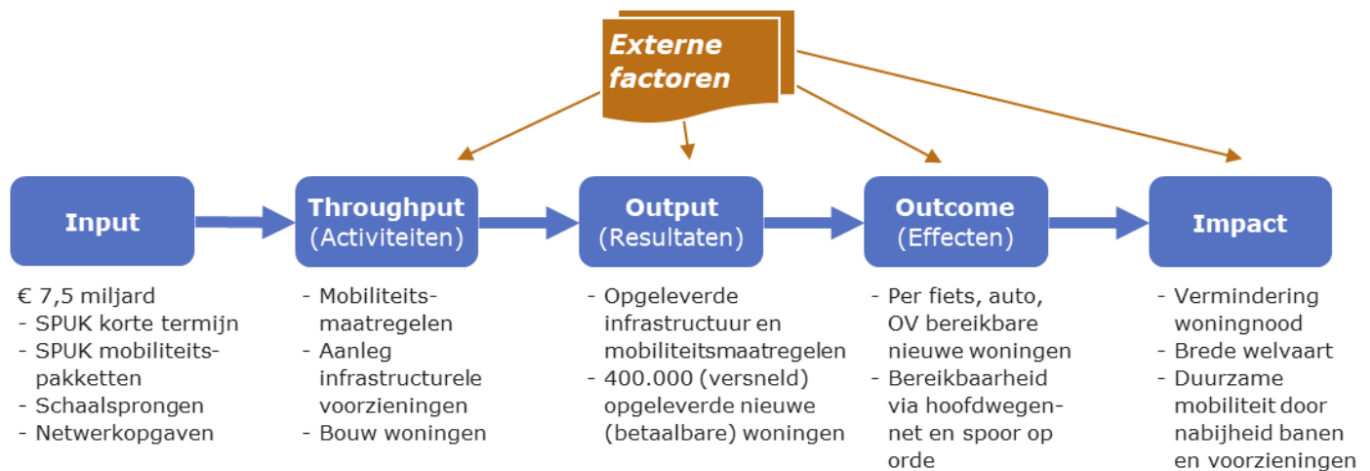
- **Schaalsprongen:** één project in de onderzoeksfase, drie projecten in de verkenningsfase en twee projecten in de planning- en studiefase. Over één project wordt nog een besluit genomen.
- **Mobiliteitspakketten:** geen verantwoordingsinformatie beschikbaar (deze informatie is vanaf 2025 wel beschikbaar)⁵.
- **Netwerkopgaven:** vier projecten in de verkenningsfase, één project is uit de verkenningsfase en acht projecten in de planning- en studiefase. Twee projecten gaan buiten het MIRT om.
- **WoKT-projecten:** in 2023 is gestart met de aanleg van 15 van de 105 projecten; dit is iets meer dan de dertien pakketten waarmee conform planning gestart zou zijn.

Buiten de scope van deze evaluatie, maar belangrijk voor het Programma WoMo, is dat Kabinet-Schoof in 2024 € 5 miljard extra middelen (aan VRO) beschikbaar heeft gesteld om bij te dragen aan de realisatie van structureel 100.000 woningen per jaar, waaronder voldoende betaalbare en passende huizen en het beter benutten van bestaande gebouwen. Daarnaast is € 2,5 miljard extra beschikbaar gesteld in het Mobiliteitsfonds voor de bereikbaarheid en ontsluiting van (nieuwe) woningbouwlocaties (aan IenW). Het aanvraagproces voor deze aanvullende middelen loopt; de huidige fase van huiswerk en beoordeling loopt door tot eind oktober 2025.

2.2. Reconstructie beleidstheorie

Om de hoofdvragen van deze evaluatie (zie paragraaf 1.3) te kunnen beantwoorden, is het van belang om de beleidstheorie waarop het programma gestoeld is te beschrijven. De beleidstheorie geeft inzicht in hoe het opgestelde beleid uiteindelijk tot de beoogde effecten leidt. Het programma heeft daar een beleidstheorie voor opgesteld (zie figuur 3).

⁵ De verklaring hiervoor is dat de beschikkingen pas in 2023 zijn afgegeven waardoor deze informatie in de Voortgangsrapportage over 2023 nog niet beschikbaar was.



Figuur 3. *Beleidstheorie Programma WoMo*

De beleidstheorie laat zien hoe in het Programma WoMo de input van € 7,5 miljard – in de vorm van SPUK's, OV-schaalsprongen, mobiliteitspakketten en netwerkopgaven – leidt tot de realisatie van infrastructurele projecten die nodig zijn om nieuwe woningen en woonwijken op te leveren. Aanname daarbij is dat (het achterblijven van) publieke investeringen in mobiliteit en bereikbaarheidsmaatregelen een beperkende factor zijn voor het realiseren van nieuwe woningbouwlocaties. Deze aanname is onderzocht in 2021 en bevestigd door REBEL.⁶ Door daar gericht in te investeren wil het Rijk een deel van de financiering van deze maatregelen op zich nemen, zodat woningbouwplannen doorgang kunnen vinden en zekerheid kan worden geboden richting gemeenten en ontwikkelaars. De investeringen leiden tot output in de vorm van opgeleverde infrastructuur en mobiliteitsmaatregelen, maar ook 400.000 opgeleverde nieuwe woningen. Deze outputfactoren vormen de hoofddoelstelling van het programma. Dit kan de vorm aannemen van een nieuw fietspad of een rotonde, maar ook een grote uitbreiding van het spoor- of hoofdwegen-net. Het effect (outcome) van deze resultaten is dat er bereikbare, ontsloten woningen zijn en de bereikbaarheid via het hoofd- en spoorwegennet op orde is. De maatschappelijke impact is vervolgens een daling van de woningnood, brede welvaart en duurzame mobiliteit door nabijheid van banen en voorzieningen.

Om te waarborgen dat deze beleidstheorie ook uitwerking vindt in de praktijk, heeft het Programma WoMo een PvA opgesteld dat toeziet op de beheersing van het programma. Dit PvA bestaat uit drie lijnen: 1. Inzicht en verantwoording, 2. Bijsturen en beheersen, en 3. Kennismanagement. De eerste lijn heeft betrekking op het inzichtelijk maken van de voortgang door middel van jaarlijkse voortgangsrapportages. Dit bestaat enerzijds uit het ophalen van informatie bij gemeenten in informatieformulieren en 'tafelgesprekken'. Voor de grotere projecten zit lenW dikwijls zelf aan tafel en/of worden er belrondes gehouden. Voor de tweede lijn in het programma – bijsturen en beheersen – is het van belang dat de voortgang inzichtelijk is, zodat kansen en risico's tijdig inzichtelijk zijn en hierop kan worden ingespeeld. Daartoe dienen alle projecten zich via de SISA-methodiek te verantwoorden en met name op risicofactoren gerichte beleidsinformatieformulieren in te vullen. Dit is essentieel om de beoogde resultaten te kunnen behalen. Het PvA is mede opgesteld om financiële risico's te beheersen en afspraken te maken over de consequenties van budgetoverschrijdingen. De € 7,5 miljard is taakstellend overgemaakt naar het Mobiliteitsfonds en in zijn geheel verdeeld. Dit betekent dat er binnen het programma geen middelen beschikbaar zijn om tegenvallers op te vangen, en dat als deze voorkomen, deze binnen het programma moeten worden opgelost. Dit heeft ertoe geleid dat alle bijdragen aan projecten vanuit het programma taakstellend zijn, en dat de risico's voor de afspraken bij de regio (gemeenten en provincies) liggen. De derde lijn – kennismanagement – wordt gevormd door het beschikbaar stellen van expertteams bij de RVO en het delen van kennis die het Rijk heeft opgedaan bij projectbeheersing met decentrale partijen.

⁶ REBEL, Verkenning onrendabele toppen woningbouwprojecten. Analyse op hoofdlijnen publieke tekorten landelijke woningbouwplannen 2021-2030.

2.3. Relevante context

De verschillende WoMo-gelden staan niet op zichzelf. Er is een bredere hoeveelheid aan regelingen die zowel bijdraagt aan de bouw van een grote hoeveelheid woningen als duurzamere mobiliteit. Daarnaast is de verlenging van het Programma WoMo met een additionele € 2,5 miljard vanuit het nieuwe kabinet-Schoof I zeer relevant in de context van de evaluatie van de € 7,5 miljard.

De belangrijkste woningbouw gelden zijn de volgende:

Regeling	Informatie
Woningbouwimpuls (Wbi)	Gemeenten kunnen een beroep doen op de Woningbouwimpuls voor het versnellen van de bouw, het vergroten van het aantal nieuwbouwwoningen in een project of het vergroten van de betaalbaarheid van die woningen. De omvang van de Woningbouwimpuls 2025 is € 530 miljoen.
Gebiedsbudget	Gemeenten uit de grootschalige woningbouwlocaties kunnen een bijdrage uit het gebiedsbudget krijgen, waarmee zij publieke tekorten bij de gebiedsontwikkeling (deels) kunnen afdekken. De totale omvang van de subsidie is circa € 850 miljoen.
Startbouwimpuls (Sbi)	Bedoeld voor projecten die planologisch ver genoeg zijn om uiterlijk in 2024/2025 te starten met bouwen, maar door de veranderde economische omstandigheden de business case niet meer kunnen rond rekenen. Hierdoor dreigen deze projecten te vertragen of on hold te worden gezet.
Regeling huisvesting aandachtsgroepen (RHA)	Financiële hulp om meer passende woonruimte beschikbaar te maken voor aandachtsgroepen (nieuwbouw of transformatie). In 2025 komt er: 1. Een extra tranche voor de Regeling Huisvesting Aandachtsgroepen (RHA) met het oog op behoefte aan voldoende woningen voor dak- en thuisloze mensen, uitstromers uit instellingen (intramurale voorzieningen) en mensen met een sociale of medische urgentie ad € 30 miljoen. 2. En voor een extra tranche voor de Regeling Huisvesting Aandachtsgroepen specifiek voor de realisatie van studentenkamers ad € 30 miljoen. Gemeenten ontvangen maximaal € 5.000.000 en maximaal € 9.000 per woonruimte.
Stimuleringsregeling Flex- en Transformatie-woningen (SFT)	Deze regeling steunt gemeenten flex- en transformatiewoningen te financieren en woningen toe te voegen aan een bestaand gebouw (bijv. optoppen, woningen splitsen valt hier niet onder). Het totaal beschikbare budget tot en met 2027 is circa € 130 miljoen (in 2025 € PM). Maximaal € 14.000 per woonruimte.
Regeling tegemoetkoming herplaatsing flexwoningen (RTHF)	Deze regeling beperkt de risico's en onzekerheden die investeringen in flexwoningen met zich meebrengen in vergelijking met een vast woningbouwproject. Het kabinet heeft voor deze risicoregeling € 220 miljoen beschikbaar gesteld en het garantieplafond vastgesteld op maximaal € 783 miljoen.
Realisatiestimulans	Deze regeling is in voorbereiding. Met de realisatiestimulans ontvangen gemeenten straks een vast bedrag per betaalbare woning op het moment dat de woningen gerealiseerd zijn. Dit stimuleert de bouw van sociale huurwoningen, middenhuurwoningen en betaalbare koopwoningen. De realisatiestimulans vervangt deels de verschillende specifieke uitkeringen. Het kabinet stelt voor deze regeling € 2,5 miljard beschikbaar tot en met 2029.

Tabel 1. Relevante woningbouwregelingen¹¹

Met name de woningbouwimpuls (Wbi) en het gebiedsbudget zijn van belang in het kader van het Programma WoMo. Bij het verkrijgen van geld vanuit de WoKT-plannen, wordt er rekening mee gehouden dat de Wbi-gelden deze subsidie additioneel versterken. Datzelfde geldt voor het gebiedsbudget bij schaa sprongen, mobiliteitspakketten en netwerkopgaven.

In het kader van kennisontwikkeling, is de Community of Practice Grootschalige Woningbouwgebieden belangrijk voor de context. De Grootschalige Woningbouwgebieden betreffen de zeventien NOVEX-gebieden, waar de 400.000 woningen worden gebouwd. De Community of Practice organiseert een serie bijeenkomsten die telkens gericht zijn op een ander thema, bedoeld voor alle professionals die in die zeventien gebieden werken aan de opgave. Er zijn tot dusverre zes bijeenkomsten geweest.

3. Doen we de goede dingen?

In dit hoofdstuk vatten wij de bevindingen uit de interviews en werk- en leerateliers samen, voor de twee lenzen uit het evaluatiekader die gaan over de vraag: 'doen we de goede dingen?'. Dit zijn Waardecreatie (paragraaf 3.1) en Toekomstbestendigheid (paragraaf 3.2). We beschrijven de bevindingen door deelconclusies te trekken voor ieder van de criteria binnen de lenzen (zie evaluatiekader in par. 1.4).

3.1. Waardecreatie

A1. Doelen

Deelconclusie 1. De doelstelling van het programma WoMo is duidelijk en wordt door alle betrokken partijen gesteund, maar er zijn twijfels of de doelstelling niet te ambitieus is.

Het doel van het programma Woningbouw en Mobiliteit is om via extra investeringen in het ontsluiten en bereikbaar maken van de nieuwe woningbouwlocaties bij te dragen aan voldoende (betaalbare) woningen. Het ambitieniveau van het ontsluiten van 400.000 woningen vóór 2030 is door het Rijk bewust hoog ingezet om – gezien de urgentie van de opgave (tekort aan woningen) – tempo te maken. Alle geïnterviewde partijen herkennen en steunen deze doelstelling, alhoewel decentrale partijen (provincies, gemeenten, regionale samenwerkingsverbanden en uitvoeringsprogramma's) regelmatig aangeven dat het doel is om de woningbouw te versnellen, hetgeen niet geheel conform de exacte omschrijving van het doel is. Hierbij geven ook alle partijen aan dat er meer nodig is voor woningbouw dan alleen een goede ontsluiting, zoals bijvoorbeeld energievoorziening. Voor een deel van de gemeenten is de overkoepelende landelijke doelstelling minder van belang. Zij letten meer op de criteria waaraan voldaan moet worden om een doelmatige en kansrijke aanvraag in te dienen en voor subsidie in aanmerking te komen.

Door enkele betrokkenen wordt ook gewezen op de doelstelling die later op wens van de Tweede Kamer is toegevoegd: het bevorderen van 'Brede welvaart'. Bij de doelstelling van Brede welvaart gaat het niet alleen om bereikbaarheid, maar ook om het verbeteren van leefomgeving, veiligheid en gezondheid. Doordat dit verzoek na de verdeling van de middelen is binnengekomen, is hier in 2022 niet op beoordeeld.

Decentrale partijen merken op dat de planning van veel van hun projecten afhankelijk is van meer (externe) factoren dan alleen het realiseren van infrastructuur en dat veel projecten ook niet vóór 2030 gerealiseerd zullen zijn.

Het programma heeft goed in beeld welke risico's er spelen op regionaal en lokaal niveau (zie de Voortgangsrapportage 2023, zie ook deelconclusie 20), maar de verantwoordelijkheid voor de risicobeheersing wordt bij de gemeenten gelegd. Omdat de decentrale partijen beperkt maatregelen vanuit het Rijk herkennen, die zijn gericht op het oplossen van de risico's en knelpunten, ontstaan twijfels of de doelstelling van het programma niet te ambitieus is.

Deelconclusie 2. De koppeling tussen de doelstelling van het programma en de criteria voor subsidietoekenning kon gedurende de toekenningsfase scherper.

Het programma is in 2021 als nieuw dossier door twee ministeries opgezet met de kans om 7,5 miljard te verdelen over infrastructuurprojecten, gericht op het mogelijk maken van tenminste 400.000 woningen tot en met 2030. Deze middelen moesten binnen een jaar verdeeld worden over een groot aantal projecten in Nederland. Mede doordat het programma onder grote tijdsdruk is opgezet, was in de fase waarin de middelen werden verdeeld sprake van (deels) onduidelijke en tussentijds bijkomende criteria. Bovendien was niet voor alle criteria duidelijk op welke wijze die gekoppeld waren aan het realiseren van de doelstelling van het programma. Gemeenten en provincies merkten dat projecten soepel werden beoordeeld. Het was onduidelijk welke projecten écht prioriteit hadden. Dat erkennen beleidsmakers van het Rijk ook, de scope van het programma was in eerste instantie onvoldoende ingeperkt: er kwamen projectaanvragen voor in totaal ongeveer € 25 miljard binnen, ruim boven het beschikbare budget van € 7,5 miljard. Voor de projecten die geselecteerd zijn voor financiering was de uitkomst positief, maar voor de projecten die niet zijn geselecteerd was de uitkomst, maar ook het proces ernaartoe, een teleurstelling. Als scherper was gedefinieerd welke investeringen wel of niet onder het Programma WoMo vallen, dan waren de verwachtingen van decentrale partijen wellicht meer in lijn geweest met de uitkomsten.

A2. Sturingsstrategie

Deelconclusie 3. Er is brede steun voor de sturing met een financiële impuls, veel waardering voor het tempo en deels herkenning van de uitgewerkte sturingsstrategie.

Vanuit het Rijk is het programma WoMo opgezet als een programma met een duidelijke sturingsfilosofie: financiële prikkels inzetten om regionale mobiliteitsprojecten te realiseren die bijdragen aan de bereikbaarheid van nieuwe en bestaande woningen. Rijksambtenaren geven aan dat dit in de basis een effectieve strategie is om resultaten te boeken en ook bij decentrale partijen wordt de financiële impuls positief ontvangen als middel om tot realisatie te komen. De verdeling van de € 7.5 miljard euro aan gelden is door het programma WoMo zeer voortvarend opgepakt en met succes uitgevoerd. Veel partijen erkennen dat dit als een prestatie op zich kan worden gezien, omdat het politiek momentum voor de investering is benut en er veel werk is verzet om dit mogelijk te maken.

De sturingsstrategie is in het programma nader uitgewerkt in de drie onderdelen 1) Voortgangsinformatie en indicatoren, 2) Procesaanpak voortgang, kansen en risico's, en 3) Ondersteuning en facilitering van projecten: kennismanagement en leren. Het eerste onderdeel voortgangsinformatie en indicatoren, dat onder meer resulteert in een jaarlijkse voortgangsrapportage, wordt door alle regionale partijen herkend. Het tweede onderdeel, procesaanpak, wordt gevoed door terugkoppeling en informatie van regionale partijen. Op basis hiervan wordt een risicoanalyse gemaakt die wordt opgenomen in de voortgangsrapportage. Het derde onderdeel, ondersteuning en facilitering van projecten, is bedoeld om gemeenten en andere partijen te ondersteunen bij knelpunten in de uitvoering, onder meer via expertteams. Dit aanbod is niet bij iedereen bekend (zie deelconclusie 17).

Deelconclusie 4. De sturingsstrategie sluit niet volledig aan bij de verantwoordelijkheden op rijks- en regionaal niveau, waardoor spanning ontstaat met waar partijen aansprakelijk voor (kunnen) worden gesteld.

Er is gekozen voor een centrale financiële sturing met een top-downkarakter. Deze strategie sluit goed aan bij de verantwoordelijkheden op rijksniveau, waarbij wel de opvatting is dat duidelijk moet worden gemaakt waar het Rijk verantwoordelijk voor is en waar het aansprakelijk voor kan worden gesteld. Zo heeft het ministerie van IenW duidelijke verantwoordelijkheden voor de realisatie van mobiliteitsprojecten, via Rijkswaterstaat en ProRail. Echter, het ministerie van VRO heeft geen directe verantwoordelijkheid voor de woningbouw, in z'n dat de daadwerkelijke bouw plaatsvindt door andere partijen zoals projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties. Ook heeft het Programma WoMo geen directe verantwoordelijkheid voor Brede Welvaart (leefomgeving, veiligheid en gezondheid) en nabijheid van banen en voorzieningen, terwijl dit wel onderdeel vormt van de beleidstheorie van het Programma (zie paragraaf 2.2). Er is een spanningsveld aanwezig tussen de verantwoordelijkheden van de rijkspartijen enerzijds en de verwachtingen die in de buitenwereld en de Tweede Kamer leven met betrekking tot de resultaten van het programma anderzijds.

Dit spanningsveld tussen verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid wordt ook door decentrale partijen ervaren. Zij geven aan dat ze niet verantwoordelijk zijn voor de knelpunten die de uitvoering van hun projecten belemmeren (zoals stikstof, capaciteitsproblemen, netcongestie), terwijl ze vrezend wel aansprakelijk te worden gesteld voor de uitvoering via de verantwoordingsystematiek van de twee SPUK's binnen het programma (Regeling specifieke uitkering woningbouw op korte termijn door bovenplanse infrastructuur (WoKT) en Tijdelijke regeling specifieke uitkering mobiliteitspakketten). Meerdere decentrale partijen hebben aangegeven dat deze knelpunten op rijksniveau moeten worden opgelost.

Deelconclusie 5. De programmabeheersing biedt beperkte flexibiliteit in relatie tot de uitvoering van projecten.

Het PVA voor programmabeheersing en met name de beide SPUK-regelingen zijn, mede op instigatie van het ministerie van Financiën, stringent vormgegeven om doelmatige inzet van middelen te kunnen garanderen. Er is hierdoor beperkt ruimte voor afwijking van het ingediende projectvoorstel – bijvoorbeeld als het in de praktijk beter uitkomt om een infrastructuurproject iets anders te traceren dan in de beschikking of wanneer sprake is van vertraging in de planning of bijstellingen in verband met toegenomen kosten. Dergelijke aanpassingen kunnen veelal niet zonder meer, terwijl deze flexibiliteit wel nodig is bij een deel van de projecten door de fase waarin ze zich bevinden. Doordat tussen het aanvragen van de subsidie en de daadwerkelijke uitvoering veel tijd zit, kunnen de omstandigheden tussentijds veranderen.

Regionale partijen geven aan dat meer generieke en flexibele middelen zouden kunnen helpen om in te spelen op veranderende omstandigheden, bijvoorbeeld door het gemeentefonds voor mobiliteit te verhogen, in plaats van een complexe SPUK met veel voorwaarden en betrokkenheid van het Rijk op individueel projectniveau. Het Rijk heeft in deze echter slechts beperkte beleidsvrijheid. Zo dient te worden verantwoord dat de gelden uit het mobiliteitsfonds ook daadwerkelijk aan infrastructurele projecten zijn besteed. De meest laagdrempelige vorm van deze verantwoording is de SPUK. Omdat veel projecten in de aanvraagfase optimistisch zijn ingediend, verwachten veel betrokkenen dat de komende tijd veel wijzigingsverzoeken aan de orde zullen zijn, met de daarbij horende administratieve lasten.

A3. Instrumenten en beleidstheorie

Deelconclusie 6. De beleidstheorie is logisch, maar de operationalisering kan beter worden uitgewerkt.

De relatie tussen woningbouw en mobiliteit wordt in algemene zin door iedereen als logisch ervaren. Nieuwe woningen moeten goed bereikbaar zijn en met de gelden die het programma beschikbaar stelt, is er meer mogelijk dan zonder de gelden. Echter, meerdere betrokkenen geven aan dat de relatief simpele redenering van 'investeren in infrastructuur is noodzakelijk voor woningbouw', eerder en beter uitgewerkt had kunnen worden. De redenatie die hieronder lag is dat projecten anders niet of later zouden zijn gestart in afwachting van het rondkrijgen van financiering. De kwantitatieve doelstelling is beperkt gebleven tot de 400.000 woningen, ongeacht de kwaliteit of locatie. Het Rijk had op voorhand een meetkader met indicatoren kunnen uitwerken om de koppeling tussen middelen en doel te toetsen. Dit zorgde in de fase van het aanvragen en verdelen van de middelen voor onduidelijkheid; het afwegingskader was niet op voorhand beschikbaar.

In 2023 heeft het programma WoMo de beleidstheorie verder uitgewerkt door toevoeging van Brede Maatschappelijke Welvaart (zie Voortgangsrapportage programma Woningbouwen Mobiliteit 2023, p. 24). De beleidstheorie en met namen het onderdeel Brede Maatschappelijke Welvaart moeten nog wel worden geoperationaliseerd met behulp van de juiste indicatoren.

3.2. Toekomstbestendigheid

D1. Monitoren en evaluatie

Deelconclusie 7. Monitoringsinformatie is deels vertraagd en onvolledig, waardoor er geen actueel beeld is waarop het programma WoMo kan bijsturen.

Het programmateam heeft sterk ingezet op monitoring van de beschikkingen. Er is een dashboard opgezet waarin een actuele stand van zaken van alle projecten is opgenomen. Hiermee kan het Rijk bijhouden wat de budgettaire voortgang van de projecten is, en of en hoe de ontvangen gelden zijn besteed. Daarnaast worden voortgangsgesprekken gevoerd met alle WoKT-projecten, waarin met de betrokken partijen de voortgang wordt besproken. Ook wordt per regio en relevant thema in de jaarlijkse voortgangsrapportage de actuele ontwikkelingen beschreven. Er zit echter meerdere maanden vertraging in de cijfers die zijn opgenomen in de voortgangsrapportages. Dit komt omdat gekozen is voor de SiSa-verantwoording om de administratieve lasten voor gemeente en Rijk te verlichten. Deze input voor de voortgangsrapportage loopt daardoor achter, aangezien de verantwoordingen over het voorgaande jaar, pas medio het volgende jaar worden ingediend door de decentrale partijen. Ook is de informatie in de voortgangsrapportage met name gericht op de activiteiten en output, en slechts in beperkte mate op de effectiviteit van de projecten (doeltreffendheid) en de efficiëntie van de beschikte middelen (doelmatigheid). Dit zorgt ervoor dat alle beschikbare informatie het Rijk beperkt handvatten geeft om actief bij te sturen in projecten. Het actueler maken van de monitoringsinformatie zou echter wel een toename aan administratieve handelingen bij de decentrale partijen betekenen, terwijl deze in de huidige opzet reeds als veel worden ervaren.

Deelconclusie 8. Decentrale partijen ervaren hoge administratieve lasten en weinig meerwaarde van de monitoring van het programma.

De noodzaak van een zorgvuldige monitoring, verantwoording en gecentraliseerde administratie van de beschikte gelden wordt door alle decentrale partijen gedeeld. Wel ervaren de decentrale partijen een hoge verantwoordingslast voor de SPUK-gelden. Dit geldt vooral voor kleinere gemeenten, waar de financiële afdeling beperkte ervaring heeft met de verantwoording van rijkssubsidies. Grotere gemeenten geven gemengde signalen over de zwaarte van de administratieve lasten. Hogere administratieve lasten is inherent aan het middel, een SPUK-gaat altijd gepaard met administratieve lasten.

Naast de reguliere SiSa-verantwoording wordt ze gevraagd aanvullende data aan te leveren voor de monitoring van de voortgang. Sommige gebiedsontwikkelingen maken gebruik van verschillende rijkssubsidies voor de realisatie. Hierdoor wordt verantwoording voor de betreffende gemeenten ingewikkelder, mede doordat de wijze van uitvragen van de informatie verschilt tussen de regelingen.

Daarnaast is de meerwaarde van de monitoring voor decentrale partijen zelf beperkt. Dit komt doordat de terugkoppeling over de monitoring richting decentrale partijen beperkt is en de voortgangsrapportages omvangrijk en weinig specifiek zijn. Zo geven decentrale partijen aan dat ze de jaarlijkse voortgangsmonitor ook gebruiken om vragen te stellen of problemen aan te kaarten, maar hier in beperkte mate een reactie op krijgen.

De rapportage-eisen en coördinatieafspraken vanuit WoMo die lastig aansluiten op de Wbi voegden extra rapportagelagen toe, wat tot vertraging leidt. Kleine gemeenten, die vaak niet over voldoende capaciteit beschikken, ondervonden hier met name hinder van. Dit leidde tot langere doorlooptijden en verhoogde 'ketenlasten'. Ondanks dat het programmateam heeft gepoogd de administratieve lasten zoveel als mogelijk te beperken, worden deze administratieve lasten en de complexiteit van de verantwoording als hoog ervaren.

D2. Lerend vermogen

Deelconclusie 9. Het programma toont lerend vermogen, zoals is terug te zien in de uitvraag van de € 2,5 miljard en de communicatie naar gemeenten.

In de manier waarop wordt omgegaan met verbeterpunten die aan het licht zijn gekomen sinds het opzetten van het programma en de beschikking van de eerste gelden, toont het programma WoMo lerend vermogen. Dat is goed terug te zien in de opzet van de nieuwe aanvraagronde waarin een aanvullende € 2,5 miljard euro is verdeeld. Bij deze nieuwe aanvraagronde zijn de selectiecriteria aangepast en voorafgaand aan de openstelling van de regeling vastgesteld, waardoor decentrale partijen duidelijkheid hadden over hetgeen aangevraagd kon worden. Ook het uitvoeren van de lerende evaluatie en de uitgesproken wens om de verbetermaatregelen die uit de evaluatie naar voren komen te implementeren, laat het lerend vermogen van het programma zien.

De voortgangsgesprekken met gemeenten zijn ook een goede manier om input op te halen en het programma verder te verbeteren. Het is voor de gemeenten echter nog onvoldoende duidelijk hoe het programma omgaat met deze input en met de lessen uit de evaluatie, en op welke manier deze input leidt tot bijsturing van het programma.

4. Doen we de dingen goed?

In dit hoofdstuk vatten wij de bevindingen uit de interviews en werk- en leerateliers samen voor de twee lenzen uit het evaluatiekader die gaan over 'doen we de dingen goed?'. Dat zijn Uitvoeringscapaciteit (paragraaf 4.1) en Draagvlak en legitimiteit (paragraaf 4.2). We beschrijven de bevindingen door deelconclusies te trekken voor ieder van de criteria binnen de lenzen (zie evaluatiekader in par. 1.4).

4.1. Uitvoeringscapaciteit

B1. Governance

Deelconclusie 10. Ondanks de gezamenlijkheid van het programma heeft lenW een groter aandeel dan VRO.

Hoewel WoMo een gezamenlijk programma is van VRO en lenW, laat de praktijk zien dat lenW veel verantwoordelijkheden op zich neemt binnen het programma en het programmateam. lenW neemt een groter aandeel in de uit te voeren taken, de personele invulling van het programmateam en in de vertegenwoordiging binnen het Directeurenoverleg (DO). Omdat lenW beheerder is van het Mobiliteitsfonds wordt dit grotere aandeel als logisch ervaren.

Binnen het programmateam wordt de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen VRO en lenW als helder ervaren. Voor decentrale partijen is deze governancestructuur van het programmateam echter niet altijd helder. Zij zien de relatie met woningbouw en missen daardoor de aanwezigheid van VRO. Meerdere decentrale partijen geven aan dat voor hen de samenhang met andere (lopende) subsidieregelingen van VRO, zoals de Wbi, onduidelijk is.

Deelconclusie 11. Decentrale partijen pleiten voor een sterkere positie binnen het programma.

Bij de verdeling van de € 7,5 miljard was aanvankelijk geen duidelijke rol weggelegd voor regionale overheden, zoals provincies, regionale samenwerkingsverbanden of uitvoeringsprogramma's. Een aantal van deze partijen heeft zelf deze rol genomen. Een deel van de regionale partijen geeft aan het wenselijk te vinden een sterkere positie voor de regionale partijen te creëren, zodat een meer integrale programmering van projecten kan plaatsvinden. De regionale partijen geven aan zelf een goed beeld te hebben van hetgeen speelt binnen hun regio. De regionale regierol helpt ook wanneer (prioritering)keuzes gemaakt moeten worden, wanneer sommige plannen niet haalbaar blijken. Daarnaast kunnen de regionale partijen voor samenhang zorgen in de uitvoering van de projecten.

B2. Middelen

Deelconclusie 12. Het is voor veel partijen onduidelijk in hoeverre de middelen uit het programma doelmatig worden ingezet.

Ondanks dat een aantal projecten die voorheen stagneerden in de planfase in uitvoering zijn gekomen dankzij financiële ondersteuning vanuit het programma WoMo, is voor veel partijen onduidelijk in hoeverre de middelen uit het programma in totaal doelmatig zijn ingezet. Er zijn ook projecten die zonder deze ondersteuning gerealiseerd zouden zijn, maar nu eerder opgepakt kunnen worden. Sommige decentrale partijen geven aan dat het programma aanbodgestuurd was. Met andere woorden, ingediende en gefinancierde projecten waren projecten die al in voorbereiding waren of waaraan al gewerkt werd. Daardoor zijn weliswaar nuttige projecten ondersteund, maar deze boden niet altijd een oplossing voor de grootste knelpunten in de woningbouw, aangezien sommige projecten uit zichzelf ook uitgevoerd zouden zijn.

Decentrale partijen bevestigen dat het programma inspeelde op een bestaande behoefte, maar merken op dat niet alle mogelijke synergiën zijn benut. Doordat het programma exclusief op mobiliteit gericht was, zijn kansen voor koppeling met andere thema's, zoals het energienet of de omgevingskwaliteit, deels onbenut gebleven.

Ook speelt hierbij dat de beschikte middelen voor de WoKT sterk zijn verspreid over het land en verdeeld over grootschalige projecten en kleinere projecten. Met name door de regionale partijen buiten de bestaande NOVEX-gebieden wordt dit als iets positiefs gezien, aangezien alle regionale partijen in principe de mogelijkheid hadden om middelen aan te vragen. Het gevoel leeft dat al veel rijksgeld naar de grootstedelijke gebieden gaat. Tijdens andere gesprekken zijn bij deze verdeling ook vraagtekens gezet. Deze partijen zouden graag meer clustering van gelden zien op de plekken waar de vraag naar nieuwe woningen en de bereikbaarheidsopgave het grootste is en volgens deze partijen het meeste effect hebben. De desbetreffende partijen hebben dan ook de vraag of de middelen wel volledig doelmatig zijn ingezet.

Deelconclusie 13. Decentrale partijen ervaren de beschikte middelen als onvoldoende flexibel.

De volledige € 7,5 miljard is gealloceerd. Hiermee is geen risicopotje beschikbaar voor veranderende omstandigheden voor zowel het programma, de projecten zelf, als de wereld om de projecten heen. Een deel van het beschikbare geld is gealloceerd aan projecten die mogelijk niet of pas in een later stadium worden gerealiseerd door een verscheidenheid aan problematieken (zoals stikstof, ambtelijke capaciteit, netcongestie). Hierdoor zit het geld vast, terwijl het mogelijk wenselijk is om projecten die wel haalbaar zijn/liken maar kampen met een financieel tekort, extra financiële middelen te bieden. Deze middelen komen echter pas vrij, wanneer een ander project (binnen het programma) definitief niet doorgaat. Decentrale partijen geven aan behoefte te hebben aan meer flexibiliteit. Overigens moet hierbij worden bedacht dat het achterhouden van een risicopotje echter ook kan betekenen dat minder projecten gebruik hadden kunnen maken van de regeling, wat minder wenselijk is.

B3. Uitvoeringsketen

Deelconclusie 14. Het programma WoMo heeft de uitvoeringsketen van woningbouw en mobiliteit een impuls gegeven, maar leidde soms tot issues op regionaal niveau.

Het programma WoMo heeft de uitvoeringsketen voor woningbouw en mobiliteit versterkt door projecten die voorheen stagneerden in de planfase, daadwerkelijk in uitvoering te brengen door middel van financiële ondersteuning. Deze impuls wordt door zowel het Rijk als decentrale partijen als zeer positief ervaren. Tegelijkertijd heeft de introductie van de middelen van de WoKT soms tot spanningen geleid binnen de regionale afstemming, doordat gemeenten met goedkeuring van het rijk projecten kunnen uitvoeren die niet door regionale partijen worden ondersteund. De WoKT sloot in de beginfase onvoldoende aan bij de al bestaande uitvoeringsketens en regionale samenwerkingsstructuren. Doordat er geen provinciaal overzicht was van projecten, konden gemeenten los van elkaar aanvragen indienen waarbij geen gezamenlijke aanvragen konden worden ingediend. Dit resulteerde in concurrentie tussen gemeenten, wat planoptimisme in de hand werkte. Regio's en provincies moesten hierdoor zelf proactief afstemmen met de projecten om ze met elkaar te verbinden. Bij de mobiliteitspakketten was de regio wel voldoende betrokken.

Het Rijk erkent dat de sterke focus van WoMo op afzonderlijke gemeentelijke projecten leidde tot een gebrek aan samenhang over gemeentegrenzen heen. Dit verminderde de effectiviteit van sommige projecten. Een concreet voorbeeld is waar mobiliteitsmaatregelen binnen een gemeente succesvol zijn uitgevoerd, terwijl een belangrijk knelpunt net buiten het projectgebied bleef bestaan. Hierdoor werd het beoogde effect over de regio als geheel beperkt. Het Rijk heeft hierop gereageerd door de gebiedsgerichte regie te versterken. Zo zijn gebiedsregisseurs aangesteld om de coördinatie te verbeteren, en zijn integrale voortgangsgesprekken per regio georganiseerd.

Regio's merken op dat WoMo soms "op de stoel van de regio ging zitten" door zich ook met kleinschalige zaken te bemoeien, terwijl het Rijk een bewuste keuze gemaakt heeft om afstand te houden van de directe uitvoering in een eerdere fase. Dit geeft aan hoe complex de samenwerking wordt bevonden in de uitvoering van mobiliteitsprojecten die leiden tot extra woningen. Inmiddels worden stappen gezet om deze verkoking te verminderen, bijvoorbeeld door WoKT beter in te bedden in de bestaande plannen en procedures, zoals de MIRT-gebiedsprocessen.

Deelconclusie 15. De uitvoering van projecten wordt significant gehinderd door knelpunten die grotendeels buiten de directe invloedssfeer van het programmateam en decentrale partijen liggen.

Waar het programma zich vooral richt op het faciliteren van de financiering van infrastructuur, blijven er knelpunten in andere delen van de uitvoeringsketen bestaan. De decentrale partijen die we gesproken hebben, geven aan dat deze knelpunten vaak nationale opgaven zijn. Het gaat hier om stikstof, beperkte capaciteit van aannemers, netcongestie, inflatie en verhoogde kosten voor bouwmaterialen. Deze knelpunten liggen veelal buiten de scope en invloedssfeer van het programma WoMo en zorgen ervoor dat projecten – ondanks de financiële bijdrage van het programma – vertraging oplopen.

Marktpartijen en uitvoerende organisaties, zoals ProRail en Rijkswaterstaat, schetsen een vergelijkbaar beeld. Deze partijen signaleren dat er geen enkel programma of orgaan is dat de volledige keten overziet of integraal stuurt. Het programma WoMo richt zich primair op infrastructuurprojecten en de financiële stromen, terwijl andere partijen focussen op woningbouw zelf, energie-infrastructuur, natuurcompensatie of zelfs het onderhoud van bestaande infrastructuur. Dit zorgt ervoor dat de maakbaarheid van de plannen wordt bemoeilijkt. De knelpunten waar partijen tegenaan lopen liggen buiten de invloedssferen van zowel IenW, VRO als de gemeenten.

Deelconclusie 16. Rijkswaterstaat en ProRail waren in de eerste fase onvoldoende betrokken bij projecten die voor hen van toepassing waren, wat nu soms leidt tot issues in de uitvoering.

Het Rijk heeft wel invloed op de inzet van de uitvoeringsdiensten Rijkswaterstaat en ProRail. Deze partijen benadrukken dat hun betrokkenheid bij WoMo-projecten aan het begin onvoldoende was over de haalbaarheid van de voorgestelde projecten (zoals aanpassingen aan stations, tunnels onder het spoor en aansluitingen op rijkswegen) binnen de gestelde termijnen. Hierdoor zijn er plannen met betrekking tot het hoofdwegennet en railinfrastructuur goedgekeurd door het programmateam die nu tegen vertraging aanlopen.

Rijkswaterstaat en ProRail merken op dat de aansluiting tussen woningbouw en mobiliteit strakker had moeten worden afgestemd. Deze uitvoeringsdiensten hebben onvoldoende capaciteit om zowel hun onderhoudsopgaven als de goedgekeurde plannen door het programma WoMo uit te kunnen voeren. Dit proces is in de aanloop naar de verdeling van de 2,5 miljard verbeterd.

Deelconclusie 17. De kennistractanten (werk- en leerateliers met MIRT-coördinatoren en experts van RVO) zijn (nog) niet bij iedereen bekend.

Het Rijk heeft werk- en leerateliers opgezet waarbij onder andere regionale MIRT-coördinatoren betrokken zijn. Het doel hiervan is om lessen te trekken uit de uitvoeringspraktijk en te zorgen voor een betere aansluiting tussen lokale, regionale en centrale niveaus binnen de uitvoeringsketen. Daarnaast biedt RVO experts aan bij gemeenten die tegen problemen aanlopen op te lossen. Uit de interviews met gemeenten en provincies is gebleken dat de helpende hand in de vorm van werk- en leerateliers en experts van RVO beperkt bekend zijn.

B4. Planning

Deelconclusie 18. Veel planningen (basispaden) lijken niet te worden gehaald door knelpunten in de uitvoering, maar de omvang is nog onduidelijk.

Het programma WoMo had bij de start een ambitieuze tijdslijn: het basispad 2030, waarbij alle projecten vóór 2030 gereed zouden zijn en hun bijdrage geleverd hebben. Dit werd vanuit het Rijk neergezet als een ambitieuze (en optimistische) stip op de horizon. Vrijwel alle regionale gesprekspartners melden dat hun projecten vertraging oplopen ten opzichte van de oorspronkelijke schema's. Veel decentrale partijen spreken over gemiddeld 1-2 jaar uitloop. Betrokkenen zijn daar niet echt verrast over, want grote infraprojecten duren snel 5 tot 10 jaar.

Het Rijk heeft ook al bijgestuurd: er wordt nu gewerkt met scenario's waarin een deel van de projecten pas na 2030 volledig effect sorteert. Vooral spoor- en OV-projecten blijken langere doorlooptijden te hebben. ProRail noemt hun bijdrage aan een aantal WoMo-projecten pas in 2031/2032 afgerond kan worden, mede door beperkte bouwvensters op het spoor. Andere infrastructuur, zoals wegenprojecten en fietspaden gaan sneller, maar hebben eveneens te maken met vertraging door capaciteitstekorten in de uitvoering, hogere kosten, en stikstofproblematiek. Veel gemeenten geven aan dat de woningbouw achter loopt op de aanleg van infrastructuur. Dit komt door bezwaarprocedures die worden aangespannen door omwonende of milieuorganisaties, netcongestie, hogere kosten voor bouwmaterialen en planoptimisme. Het Rijk heeft onvoldoende getoetst op deze planningsrisico's, deels door de zeer snelle verdeling van de middelen aan het begin en onvoldoende doorgronding van de business cases en risicoanalyses van gemeenten.

Gemeenten zijn bang dat hun toegekende middelen worden teruggevorderd. Daarom willen zij graag eerst zelf een goed beeld krijgen van de omvang van de vertraging in de realisatie, voordat ze een wijzigingsverzoek indienen bij het programmateam. Hierdoor (en door het feit dat in 2023 zijn geen wijzigingsverzoeken zijn gedaan onder de SPUK WoKT, omdat de eerste beschikkingen pas eind 2023 zijn verstrekt) is de totale omvang van de vertraging en de problemen waarmee gemeenten te maken krijgen nog niet duidelijk in beeld.

Deelconclusie 19. Decentrale partijen vragen het Rijk om meer flexibiliteit in de planning.

Doordat er veel onvoorziene knelpunten zijn ontstaan in de uitvoering, worden de vooraf opgestelde planningen niet gehaald. Gemeenten geven aan dat zij het Rijk oproepen om met meer flexibiliteit om te gaan met uitlopende termijnen. De belangrijkste zorg: behandel 2030 niet als een harde deadline waarbij middelen kunnen worden teruggevorderd. Decentrale partijen vragen om ruimte om lopende projecten ook na 2030 te kunnen afronden.

B5. Risico's

Deelconclusie 20. Het programma heeft de belangrijkste risico's in beeld, maar er zijn onvoldoende beheersmaatregelen beschikbaar.

Vanaf de start van het programma WoMo heeft het programmateam een risicoregister bijgehouden en periodiek geactualiseerd. Het Rijk geeft dan ook aan dat de belangrijkste risico's in beeld zijn – zoals netcongestie, kostenstijgingen of het risico dat woningbouw achterblijft ondanks nieuwe infrastructuur – en dat er ook maatregelen zijn genomen door het intensief monitoren van voortgang. In het oorspronkelijke beheersplan is ervoor gekozen om de risico's in de uitvoering bij de gemeenten te leggen.

Echter, tijdens de uitvoering kreeg men scherper inzicht in kwetsbaarheden, waaronder capaciteitstekorten, stikstofproblematiek en netcongestie, die zowel buiten de invloedsferen van het programma als de gemeenten liggen. Ook risico's in de regionale politieke context, zoals wisselende bestuurlijke prioriteiten, zijn vanuit het programma lastig te beheersen. Het programmateam heeft geprobeerd alert te blijven via voortgangsgesprekken en problemen waar nodig te escaleren (bijvoorbeeld rond stikstof). Desondanks is de grip op sommige zaken lastig; als een project vastloopt door een rechterlijke uitspraak of landelijke problematiek, kan het programmateam weinig anders dan afwachten of faciliteren.

Ook wijzen decentrale partijen erop dat het opgelegde tempo leidt tot risico's op draagvlakverlies – door beperkte participatie of voorbereiding kunnen juridische procedures volgen die projecten vertragen. Het beheersen van zulke risico's, bijvoorbeeld door professioneel participatieproces, vraagt extra capaciteit die niet altijd beschikbaar is. Sommige partijen bouwen zelf flexibiliteit in, zoals reserveprojecten of alternatieve scenario's, maar dit kost veel menskracht.

4.2. Draagvlak en legitimiteit

C1. Samenwerking

Deelconclusie 21. De samenwerking tussen lenW en VRO binnen het programma verloopt goed, maar blijft een aandachtspunt.

De samenwerking binnen het programma WoMo is gedurende de eerste WoMo-periode volgens diverse geïnterviewden duidelijk verbeterd. De dagelijkse samenwerking en het gezamenlijke overleg binnen het programma hebben ertoe geleid dat de betrokkenen steeds meer als één geheel functioneren. Daarbij speelt een rol dat de mate van integratie van mobiliteit en woningbouw in één programma voor alle betrokkenen nieuw was. Ook groeit er meer begrip voor elkaars perspectieven. Over het algemeen geven rijksmedewerkers aan dat de samenwerking tussen de betrokken ministeries hechter is geworden dankzij het gezamenlijke karakter van WoMo. Dit wordt als een positief gevolg van het programma benoemd. Niettemin is de samenwerking tussen lenW en VRO een blijvend aandachtspunt binnen het programmateam. In verschillende interviews wordt benoemd dat ieder ministerie zijn eigen hiërarchische structuur, cultuur en belangen heeft.

Deelconclusie 22. Van partnerschap tussen Rijk en regio is (nog) beperkt sprake.

De samenwerking tussen het Rijk en de regio is door het programma WoMo zichtbaar verbeterd. Aanvankelijk ontstond bij regio's verwarring door de dubbele aansturing vanuit lenW en VRO, waardoor verantwoordelijkheden niet altijd helder waren. In de eerste ronde van het programma werd de samenwerking gekenmerkt door haast en top-down beslissingen, met frustratie over een 'black box'-benadering en competitie tussen gemeenten. In latere rondes is er meer sprake van openheid en flexibiliteit, waardoor de samenwerking positiever wordt ervaren. Zo heeft het programma geleid tot meer begrip en betere communicatie, bijvoorbeeld via het netwerk van gebiedsregisseurs die als aanspreekpunt fungeren voor iedere regio. Regionale partijen weten beter bij wie ze terecht kunnen en voelen zich meer gehoord. Echter blijft communicatie tussen het programmateam en de decentrale partijen een belangrijk aandachtspunt. Met name kleinere gemeenten ervaren dat het soms lastig is om de juiste ingang bij het programmateam te vinden.

De decentrale partijen ervaren de sturing van het Programma WoMo als vrij hiërarchisch. De kernstrategie "Rijk geeft geld, regio voert de projecten uit" is helder, maar provincies en gemeenten hadden liever in co-creatie met het Rijk de plannen opgesteld en ruimte gezien voor maatwerk. Zo geven provincies aan dat ze mochten meedenken bij de verdeling van de € 7,5 miljard maar het gevoel hadden dat alles al vastlag. Gemeenten konden vooral reageren in

plaats van echt mee-ontwerpen. Ook in de uitvoering van het programma is sprake van gescheiden verantwoordelijkheden: het Rijk heeft er bewust voor gekozen afstand te houden van de daadwerkelijke uitvoering. Per project wordt een beschikking opgetuigd die voorziet in de financiering. Deze werkwijze leidt ertoe dat spanningsvelden ontstaan tussen de genomen positie van het Rijk en de manier waarop decentrale partijen graag de positie van het Rijk zien.

Volgens diverse regionale betrokkenen is de relatie tussen Rijk en regio soms te veel die van subsidiegever en -ontvanger, terwijl er juist behoefte is aan een meer gelijkwaardig partnerschap. Er is de basis sprake van een hiërarchische verhouding: het Rijk bepaalt de financiering en voorwaarden, terwijl de regionale partijen en gemeenten de uitvoering op zich nemen. Vanuit de regionale stakeholders wordt gevraagd om meer transparantie, overleg en gedeelde sturing. Gebeurtenissen zoals de eenzijdige herprioritering in het Mobiliteitsfonds, zonder regionale betrokkenheid, hebben het vertrouwen beïnvloed en benadrukken het belang van betere samenwerking. Diverse regionale vertegenwoordigers benadrukken in dat kader het belang van vroegtijdig overleg over mobiliteit en het gezamenlijk coördineren van aanvragen. De verschillende geldstromen en subsidiepotjes maken het proces complex, met name voor kleinere gemeenten. Vooral buiten de Randstad leeft het gevoel dat men minder gehoord wordt. Er is behoefte aan meer duidelijkheid en ondersteuning. Sommigen suggereren dat meer coördinatie vanuit provincie of regio daarin behulpzaam kan zijn.

Meerdere respondenten noemen het bestaan van expertteams, vooral op het gebied van mobiliteit, als positief. Toch wordt er volgens sommigen relatief weinig gebruik van gemaakt, omdat de focus in de praktijk vaker op woningbouw en stikstof ligt (zie ook deelconclusie 3). Ook wordt genoemd dat mobiliteitshubs lastig van de grond komen, omdat niemand de onrendabele top wil financieren.

C2. Legitieme verdeling

Deelconclusie 23. Er is veel waardering voor de snelle verdeling van middelen, maar er zijn ook kanttekeningen.

Ondanks de brede waardering voor de snelle verdeling van de gelden door het programmateam (zie deelconclusie 3), zijn er ook kanttekeningen bij de verdeling van middelen, zoals de ervaring dat de verdeling een ondoorzichtig afwegingsproces was (vergelijkbaar met een 'black box'), met tussentijds gewijzigde spelregels. Dit gevoel van ondoorzichtigheid is versterkt door de snelheid van beslissingen en de complexiteit van de criteria. Verschillende betrokkenen gaven aan dat de criteria voor de verdeling van middelen niet altijd duidelijk waren, wat leidde tot verwarring en frustratie. Bovendien is voor diverse criteria de vraag gesteld in hoeverre die relevant zijn voor het doel van WoMo, namelijk om via extra investeringen in het ontsluiten en bereikbaar maken van de nieuwe woningen en woningbouwlocaties bij te dragen aan de realisatie van voldoende (betaalbare) woningen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het type woning (aandeel goedkope woningbouw) en de bijdrage aan de mobiliteitstransitie. Er was sprake van een verschil in focus tussen het lenW en VRO, wat leidde tot spanningen en misverstanden tussen de betrokken ministeries en uitvoerende partijen.

Enkele respondenten merken op dat het proces soms als een 'rat race' is ervaren, waarbij het ontbreekt aan een overkoepelende visie op Nederland. Er is behoefte aan meer rust, overzicht en beleidsmatige samenhang. De haast waarmee beslissingen zijn genomen, leidde tot een gebrek aan dialoog en een focus op lokale projecten, terwijl bredere mobiliteitsoplossingen werden genegeerd. Veel projecten zijn onder hoge druk ingediend zonder dat ze volledig waren uitgewerkt, wat later in het proces leidde tot problemen met de haalbaarheid en uitvoering.

De eerste tranche van de subsidieverdeling werd positief ontvangen. Terugkijkend is er in grote lijnen draagvlak voor de verdeling van de middelen, al zien sommige regionale betrokkenen een verschil tussen de Randstad en de rest van Nederland (zie ook deelconclusie 14). Dit verschil wordt deels verklaard door de grotere capaciteit van grote gemeenten om subsidies aan te vragen. Grote gemeenten nemen vaak het voortouw, terwijl kleinere gemeenten aangeven dat zij minder capaciteit hebben en afhankelijk zijn van externe adviesbureaus voor subsidieaanvragen. Verschillende respondenten geven aan dat het vooraf niet duidelijk was hoeveel geld er per regio beschikbaar zou zijn, wat het plannen en prioriteren van projecten bemoeilijkt.

C3. Afhankelijkheden

Deelconclusie 24. Brede Welvaart is (nog) niet geïntegreerd in het programma WoMo zelf, maar wordt gerealiseerd in de projecten en gebiedsprogramma's.

Brede Welvaart is bij aanvang niet expliciet als factor meegenomen in het programma WoMo. Op verzoek van de Tweede Kamer is Brede Welvaart na toekenning van de gelden toegevoegd als criteria waar het programma op dient te monitoren. Meerdere betrokkenen geven aan dat Brede Welvaart vooral wordt ingevuld binnen de afzonderlijke projecten en gebiedsprogramma's. De aandacht voor leefomgeving, veiligheid en gezondheid ontstaat vooral op lokaal niveau, waar gemeenten het meenemen bij de ontwikkeling van nieuwe woongebieden. Toch merken betrokkenen op dat de landelijke aansturing vooral gericht is op het realiseren van woningen en bijbehorende infrastructuur, waardoor bredere maatschappelijke doelen minder nadruk krijgen. Dit brengt het risico met zich mee dat snelle woningbouw soms leidt tot onder meer een gebrek aan voorzieningen, waardoor de leefbaarheid onder druk komt te staan.

Gemeenten uiten de wens om meer ruimte te krijgen voor het meenemen van aspecten als leefbaarheid en brede welvaart in de planvorming. Gemeenten voelen deze noodzaak sterker dan het Rijk, dat vooral stuurt op het realiseren van zoveel mogelijk woningen. Er is behoefte aan meer maatwerk en flexibiliteit, zodat gebiedsgerichte invulling van brede welvaart beter mogelijk wordt gemaakt binnen het huidige programma.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. Conclusies

In dit hoofdstuk beantwoorden we de twee centrale onderzoeksvragen die in deze evaluatie zijn gedefinieerd: in hoeverre doet het programma WoMo 'de goede dingen' (onderzoeksvraag 1) en in hoeverre doet het programma 'de dingen goed' (onderzoeksvraag 2)?

Onderzoeksvraag 1. In hoeverre heeft het Programma Woningbouw en Mobiliteit een heldere en actuele visie op de (maatschappelijke) doelen en worden de juiste activiteiten uitgevoerd? *(Doen we de goede dingen?)*

Onderzoeksvraag 2. Hoe kunnen met de activiteiten van het Programma Woningbouw en Mobiliteit de (maatschappelijke) doelen nog doeltreffender en doelmatiger worden gerealiseerd? *(Doen we de dingen goed?)*

5.2. Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en conclusies zijn aanbevelingen geformuleerd, die zijn geordend naar de vier lenzen van het evaluatiekader.

Waardecreeatie

Aanbeveling 1. Werk de beleidstheorie verder uit.

Versterk en operationaliseer de beleidstheorie. Zo wordt beter zichtbaar of en hoe investeringen bijdragen aan de realisatie van bereikbare nieuwe en bestaande woningen. Betrek hierbij de toegevoegde doelstelling voor Brede welvaart en werk deze uit met indicatoren. Nu ontbreekt een helder kader dat laat zien hoe investeringen in mobiliteit daadwerkelijk kunnen leiden tot verbeteringen in leefomgeving, veiligheid en gezondheid. Beschrijf dit in een geactualiseerd Programmaplan.

Toekomstbestendigheid

Aanbeveling 2. Verbeter monitoring en terugkoppeling.

Zorg voor actuelere sturingsinformatie door de rapportagecyclus te versnellen en de output actueel in beeld te hebben, zodat hierop kan worden gestuurd. Stimuleer een proactieve monitoring, zowel bij Rijk als regio. Koppel inzichten uit voortgangsgesprekken direct terug aan zowel Rijk als regio, zodat bijsturing tijdig kan plaatsvinden.

Aanbeveling 3. Verminder administratieve lasten voor decentrale partijen (nog verder).

Stem de verantwoordings- en monitoringsvereisten van WoMo nog beter af met andere regelingen door gegevensuitvraag te uniformeren en te combineren (door het gebruik van SiSa gebeurt dit deels al). Dit ontlast vooral kleine gemeenten en maakt de monitoring efficiënter.

Uitvoeringscapaciteit

Aanbeveling 4. Overweeg meer flexibiliteit toe te staan in financiering en planning (binnen de mogelijkheden).

Bouw een buffer en/of herprioriteringsmechanisme in om beter om te kunnen gaan met veranderingen. Houd bijvoorbeeld een reserve aan voor kostenstijgingen of schuif middelen door van stilvallende naar kansrijke projecten. Te overwegen valt de 2030-deadline niet absoluut te hanteren, maar te faciliteren dat projecten met uitloop toch doorgang vinden zonder verlies van subsidie. Blijf hierbij wel binnen de geldende en afgesproken randvoorwaarden voor rijksinvesteringen.

Aanbeveling 5. Stel een afwegingskader op voor het beoordelen van wijzigingsverzoeken.

Stel een afwegingskader op waarmee wijzigingsverzoeken van partijen kunnen worden beoordeeld, dat duidelijkheid biedt aan decentrale partijen én dat past binnen de afgestemde kaders met het ministerie van Financiën. Zorg ervoor dat hiermee inzicht ontstaat hoe een wijzigingsverzoek het totale plaatje van het gesubsidieerd project beïnvloedt. Het afwegingskader moet ook inzichtelijk maken onder welke omstandigheden het wel en niet nodig is om terug te vorderen. Belangrijk is dat het afwegingskader ondersteunend is aan de beheersing van het programma.

Aanbeveling 6. Zet als Rijk in op flankerende maatregelen gericht op risicobeheersing en knelpunten.

Blijf de informatie die gemeenten aanleveren analyseren op risico's en knelpunten. Leg de verantwoordelijkheid voor de risicobeheersing niet alleen bij gemeenten, maar onderneem als Rijk ook beheersmaatregelen. Zet als programma in op de verbinding met andere overheidsonderdelen die meer invloed hebben op de risico's en knelpunten die projecten ervaren. Stimuleer het gebruik van het programmaonderdeel 'Ondersteuning en facilitering van projecten', zodat gemeenten en andere partijen kunnen worden ondersteund bij de aanpak van knelpunten in de uitvoering.

Draagvlak en legitimiteit

Aanbeveling 7. Blijf investeren in de samenwerking tussen lenW en VRO.

Blijf investeren in de gezamenlijke sturing door lenW en VRO. Zorg voor een gelijkwaardige inbreng van beide ministeries, zodat het programma geïntegreerd wordt aangestuurd. Duidelijke onderlinge communicatie voorkomt dat partijen langs elkaar heen werken. Investeer ook in kennisdeling en -uitwisseling tussen beide ministeries.

Aanbeveling 8. Werk meer als gelijkwaardige partners met de regio.

Behandel decentrale partijen minder als louter uitvoerder, maar betrek hen bij wijzigingen en beslissingen in het programma. Dit bevordert vertrouwen en gedeeld eigenaarschap. Informeer de decentrale overheden beter over de voortgang van het programma, creëer een 'community of practice' en werk met vaste contactpersonen.

Aanbeveling 9. Integreer Brede Welvaart voor een betere monitoring op effecten.

Betrek thema's als leefbaarheid, veiligheid en gezondheid (als onderdeel van Brede Welvaart) waar mogelijk ook in het afwegingskader voor wijzigingsverzoeken (zie aanbeveling 5), binnen de randvoorwaarden van WoMo. Dit vergroot lokaal draagvlak en zorgt voor een completer beeld over de vraag in hoeverre de investeringen meerdere doelen dienen, zoals in andere gebiedsprogramma's ook gebeurt.

Slot aanbeveling

Aanbeveling 10. Gebruik de lessen uit deze evaluatie bij de verdeling van nieuwe gelden, indien mogelijk al bij de tweede tranche aan middelen (€ 2,5 miljard euro).

Enkele lessen uit deze evaluatie zijn te gebruiken bij nieuwe verdelingen van gelden. Mocht er nieuw budget beschikbaar komen, beperk dan de scope en manage verwachtingen. Een strakkere afbakening voorkomt overvloed aan aanvragen en teleurstelling bij afvallers. Richt de middelen op projecten die cruciaal zijn voor woningbouw. Betrek ook uitvoeringsorganisaties vroegtijdig bij WoMo-projecten, zodat randvoorwaarden (spoorcapaciteit, etc.) tijdig worden meegewogen. Bied daarnaast gerichte ondersteuning aan kleinere gemeenten bij de uitvoering – bijvoorbeeld via regionale expertise-teams of extra ondersteuning vanuit het programmateam – om aan de eisen van WoMo te voldoen. Zorg daarnaast voor transparante selectie. Communiceer duidelijke, stabiele criteria vóór de aanvraagronde en maak de afwegingen bij de middelenverdeling inzichtelijk. Ondersteun minder kapitaalkrachtige gemeenten bij het indienen van voorstellen, zodat niet vooral de grotere steden met veel capaciteit succesvol zijn.

Bijlage A. Definities criteria evaluatiekader

Wij definiëren de criteria in het evaluatiekader op de volgende manier:

A. Waardecreatie

- A1. Doelen: de mate waarin scherpe en realistische doelen worden gehanteerd.
- A2. Sturingsstrategie: in hoeverre er een heldere sturingsstrategie is binnen het programma die aansluit bij de doelen van het programma en de verantwoordelijkheden van betrokkenen.
- A3 Instrumenten en beleidstheorie: in hoeverre er een heldere beleidstheorie is waarin de inzet van middelen wordt gekoppeld aan doelen.

B. Uitvoeringscapaciteit

- B1. Governance: in hoeverre er een heldere verdeling is van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
- B2. Middelen: in hoeverre beschikbare middelen doelmatig worden ingezet.
- B3. Uitvoeringsketen: in hoeverre wordt bijgedragen aan een optimaal functionerende uitvoeringsketen.
- B4. Planning: in hoeverre de planning of het basispad van de projecten binnen het programma wordt gehaald.
- B5. Risico's: in hoeverre er inzicht is in risico's, met bijbehorende beheersmaatregelen.

C. Draagvlak en legitimiteit

- C1. Samenwerking: in hoeverre er een optimale samenwerking is tussen de partijen in het programma, zowel tussen de partijen op rijksniveau als tussen Rijk en regio.
- C2. Legitimiteit verdeling: in hoeverre er draagvlak is voor de verdeling van gelden.
- C3. Afhankelijkheden: in hoeverre er rekening wordt gehouden met andere maatschappelijke doelen die afhankelijk zijn van of beïnvloed worden door het gevoerde beleid.

D. Toekomstbestendigheid

- D1. Monitoren en evalueren: in hoeverre de voortgang van het gevoerde beleid wordt gemonitord en er inzicht is in de effectiviteit en efficiëntie daarvan.
- D2. Lerend vermogen: in hoeverre inzicht in de voortgang, effectiviteit en efficiëntie wordt benut voor verbetering van het programma.

Bijlage B. Overzicht partijen verdiepende interviews

- Programmadirecteuren IenW en VRO
- Programmteam WoMo
- RVO
- Rijkswaterstaat
- ProRail
- Provincie Gelderland
- Provincie Zuid-Holland
- NEPROM
- Vereniging Eigen Huis
- MRDH
- Gemeente Utrecht
- Gemeente Dordrecht
- Gemeente Meppel
- Gemeente Groningen
- Gemeente Zwolle
- Gemeente Weert
- VRA
- SBaB
- MoVe
- U Ned
- SmartwayZ

Colofon

EVALUATIE WERKWIJZE PROGRAMMA WONINGBOUW EN MOBILITEIT (WOMO)

KLANT

Ministerie van IenW en Ministerie van VRO

AUTEUR

Bescherming (Arcadis)
Bescherming (Berenschot)
Bescherming persoonlijke (Arcadis)
Bescherming (Berenschot)
Bescherming (Arcadis)

PROJECTNUMMER

30253366

ONZE REFERENTIE

UVKJRRKPPV5R-604675479-381:1.0

DATUM

22 oktober 2025

STATUS

Definitief

GECONTROLEERD DOOR

VRIJGEGEVEN DOOR

Bescherming persoonlijke
Senior Consultant

Bescherming
Business Unit Leader Technical Advisory

Over Arcadis

Arcadis is dé wereldwijde partner die vooraan staat bij de meest impactvolle projecten van onze tijd. We helpen onze klanten duurzame keuzes te maken via de combinatie van digitale innovatie, expertise en toekomstgerichte vaardigheden in onder meer milieu, energie, water, gebouwen, transport en infrastructuur. Wij zetten die extra stap om onze klanten op maat gemaakte oplossingen te bieden voor ontwerp, engineering en advies. Door data-gedreven inzichten in te zetten geven we de natuurlijke en gebouwde omgeving samen vorm. Met meer dan 35.000 mensen bundelen we wereldwijde expertise en pakken we samen uitdagingen als klimaat, betaalbare energie en leefbare steden aan. We verbeteren de levenskwaliteit door onze aanwezigheid in meer dan 30 landen. In 2024 behaalden we een bruto-omzet van €5,0 miljard.

www.arcadis.com

Arcadis Nederland B.V.

Postbus 4205
3006 AE Rotterdam
Nederland

T +31 (0)88 4261 261

Arcadis. Improving quality of life

Volg ons op



[Arcadis](https://www.arcadis.com)