Uitvoeringsorganisatie
Bedrijfsvoering Rijk
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Evaluatie Subsidieregeling BZK

Center for People and Buildings (CfPB)

Onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid

2015-2019

Versie	1.2
Datum	22 maart 2019
Status	Definitief

Colofon

Titel	Evaluatie Subsidieregeling BZK Center for People and Buildings (CfPB)
Opdrachtgever	Ministerie van BZK / DGOO / IFHR
Auteur	UBR|Interim

Inhoudsopgave

1. Vooraf 4

1.1. Dankwoord 4

1.2. Leeswijzer 4

1.3. Lijst met figuren & tabellen 4

2. Vraagstelling en aanpak 5

2.1. Aanleiding 5

2.2. Vraagstelling 5

2.3. Aanpak 6

2.4. Verantwoording 8

3. Context 10

3.1. Programma FWR 10

3.2. CfPB en subsidie 13

4. Bevindingen 16

4.1. Verantwoording 16

4.2. Doelmatigheid 17

4.3. Doeltreffendheid 19

5. Conclusies en aanbevelingen 26

5.1. Verantwoording 26

5.2. Doelmatigheid 26

5.3. Doeltreffendheid 27

Bijlage 1: Geraadpleegde documenten 28

Bijlage 2: Overzicht publicaties 29

Bijlage 3: Onderzoeksprogramma 2015-2019 31

1. Vooraf

1.1. Dankwoord

Deze evaluatie is tot stand gekomen met inzet van velen. Daarom een speciaal woord van dank aan het secretariaat van de opdrachtgever dat de gesprekken en locaties voortreffelijk gepland heeft. De opdrachtgever voor haar beschikbaarheid en scherpte tijdens de tussentijdse gesprekken over de voortgang van de opdracht. En de dossierhouder voor zijn begeleiding en de documentatie die hij daarbij beschikbaar heeft gesteld. En uiteraard een laatste woord van dank aan onze gesprekspartners voor hun beschikbare tijd en openheid tijdens de gesprekken.

1.2. Leeswijzer

Deze evaluatie start in hoofdstuk 2 met de aanleiding, de vraagstelling, de aanpak en de verantwoording. In hoofdstuk 3 wordt de context van de Subsidieregeling beschreven waarbij ingegaan wordt op het Programma Fysieke Werkomgeving Rijk, de Subsidieregeling en het Center for People and Buildings. In hoofdstuk 4 worden de bevindingen gepresenteerd langs de lijnen van de verantwoording, doelmatigheid en doeltreffendheid. Hoofdstuk 5 sluit af met de conclusies en aanbevelingen.

1.3. Lijst met figuren & tabellen

Figuur 1: Toetsingskader controle en verantwoording
Figuur 2: Toetsingskader Doelmatigheid
Figuur 3: Toetsingskader Doeltreffendheid
Figuur 4: Toetsingskader
Figuur 5: Fasen in het evaluatieonderzoek
Figuur 6: Doelstellingen Programma Rijkswerkplek en Programma FWR
Figuur 7: Proces van Subsidieverlening
Figuur 8: Categorieen in het Rijkshuisvestingsstelsel

Tabel 1: Meerjarig overzicht subsidies Programma FWR 2009-2019 (x€1000)
Tabel 2: Overzicht aanvraag- en verantwoordingsdocumenten (2015-2019)
Tabel 3: Wijzigingen in het FWR 2015-2019
Tabel 4: Categorie gebouwtypen

2. Vraagstelling en aanpak

2.1. Aanleiding

De Rijksoverheid heeft in 2007 met de Nota Vernieuwing Rijksdienst (VRD, 2007) een basis gelegd voor het ontwikkelingen van normen en kaders ten aanzien van de fysieke werkomgeving bij de huisvesting van de Rijksoverheid. Hiertoe is men in 2007 het Programma Rijkswerkplek gestart, dat in 2009 is opgevolgd door het Programma Fysieke Werkomgeving Rijk (FWR).

Ten behoeve van (wetenschappelijke) kennisontwikkeling is vanuit het Directoraat-Generaal Overheidsorganisatie (DGOO), onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een samenwerking gestart met het Center for People and Buildings (CfPB). Middels een subsidie wordt door het CfPB een onderzoeksprogramma gerealiseerd gericht op wetenschappelijke kennisopbouw ten aanzien van kantoorhuisvesting.

Artikel 4.24 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat de verplichting om de subsidies die berusten op een wettelijk voorschrift ten minste eenmaal in de vijf jaar te evalueren, tenzij dit wettelijk anders is bepaald. Tevens hebben alle subsidieregelingen conform artikel 4.10 van de Comptabiliteitswet verplicht een horizonbepaling, die inhoudt dat een subsidieregeling automatisch na maximaal vijf jaar vervalt. Als uitvloeisel daarvan heeft de ‘Subsidieregeling BZK Center for People and Buildings’ (Hierna: Subsidieregeling) een einddatum die niet later valt dan vijf jaar na de inwerkingtreding van de regeling. De einddatum is in de Subsidieregeling bepaald op 1 september 2019. Verlenging van de Subsidieregeling is mogelijk nadat deze schriftelijk ter kennis is gebracht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De evaluatieverplichting en de naderende einddatum van de Subsidieregeling zijn voor het DGOO aanleiding geweest een evaluatie naar de Subsidieregeling uit laten te voeren. Voor u ligt het resultaat.

2.2. Vraagstelling

Met deze evaluatie is, conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2018 (RPE), nagegaan in hoeverre het doel van de Subsidieregeling doelmatig en doeltreffend is bereikt in de periode 2015 tot en met 2019.

Het doel van de Subsidieregeling is onderzoek te laten doen met betrekking tot de fysieke werkomgeving voor ambtenaren van de Rijksoverheid (zie artikel 2 van de Subsidieregeling).

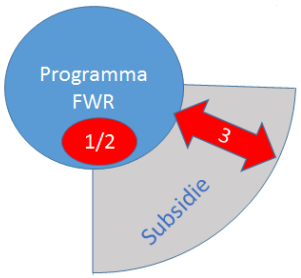
De vraagstelling die in deze evaluatie gehanteerd is, is mede gebaseerd op de RPE en luidt als volgt:

1. Heeft met het subsidiegeld onderzoek met betrekking tot de fysieke werkomgeving van ambtenaren van de Rijksoverheid plaatsgevonden?
2. Welk onderzoek is dat geweest?
3. In hoeverre is aan de randvoorwaarden die in de regeling worden genoemd met betrekking tot het presteren van het CfPB voldaan?
4. In hoeverre is het onderzoek efficiënt uitgevoerd (efficiëntie van de throughput);
5. In hoeverre leiden de resultaten van het onderzoek tot financiële opbrengsten/minder gebruik van middelen? (efficiëntie van het resultaat).
6. Hoe en in welke mate dragen de resultaten van het onderzoek bij tot de realisatie van de doelstellingen van het Programma FWR (effectiviteit van het resultaat)

2.3. Aanpak

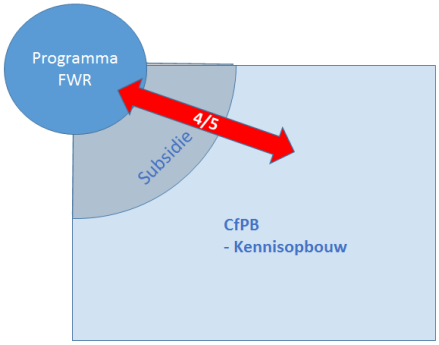
De eerste drie vragen zijn gericht op verantwoording van de Subsidieregeling door DGOO (zie Figuur 1). Om antwoord te geven op vraag 1 en 2 is bronnenonderzoek uitgevoerd. Een beschrijving van de resultaten van het onderzoekprogramma treft u in paragraaf 3.2.1, een overzicht van publicaties en andere resultaten treft u in bijlage 3. Om antwoord te geven op vraag 3 zijn de eisen uit de Subsidieregeling geïnventariseerd. De eisen hebben betrekking op de beschikbaarheid, tijdigheid en volledigheid van alle benodigde documenten (zie paragraaf 3.2.2). Daarna zijn deze documenten aan de hand van de eisen beoordeeld, de bevindingen hierover zijn beschreven van in paragraaf 4.1.1. De beantwoording van de vragen vindt plaats in de vorm van conclusies in paragraaf 5.1.

FIGUUR 1: TOETSINGSKADER CONTROLE EN VERANTWOORDING



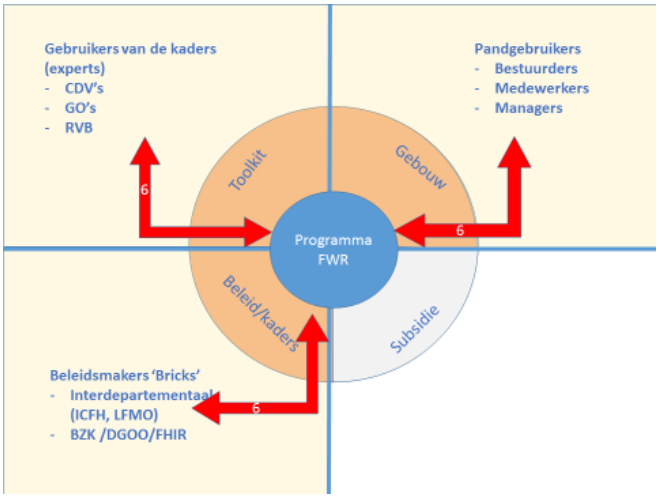
Vraag 4 en 5 hebben betrekking op de doelmatigheid van de Subsidieregeling. In de RPE is doelmatigheid gedefinieerd als '*de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd*'. In de evaluatie is bij het bepalen van de doelmatigheid het accent op het *kwantitatieve* gelegd: door middel van deskresearch is in kaart gebracht wat de relatie is tussen de input en de output van de regeling. Daarbij is vooral gekeken naar de relatie tussen de input van (financiële) middelen (de subsidie) en het werk dat het CfPB op basis hiervan heeft opgeleverd (de kennisontwikkeling) ten behoeve van het Programma FWR (Figuur 2). De beantwoording van de vragen vindt plaats in de vorm van conclusies in paragraaf 5.2.

FIGUUR 2:TOETSINGSKADER DOELMATIGHEID



Vraag 6 heeft betrekking op de doeltreffendheid van de Subsidieregeling (zie Figuur 3). In de RPE is doeltreffendheid gedefinieerd als 'de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd'. In deze evaluatie is daarom gekeken naar de mate waarin en de manier waarop de door het CfPB ontwikkelde kennis in het kader van de Subsidieregeling doorwerking heeft gehad in het Programma FWR. Ook is gekeken hoe de kennis, vanuit het Programma FWR, doorwerking heeft gehad naar beleidskaders, beschikbare (beleid)instrumenten, gebruik in de praktijk en gebouwen en hun bewoners. Bij het vergaren van informatie is hiertoe het accent gelegd op het *kwalitatieve*: door middel van gesprekken en concrete casuïstiek wordt duidelijk gemaakt wat de doorwerking van de regeling is. De beantwoording van de vraag vindt plaats in de vorm van conclusies in paragraaf 5.3.

FIGUUR 3: TOETSINGSKADER DOELTREFFENDHEID



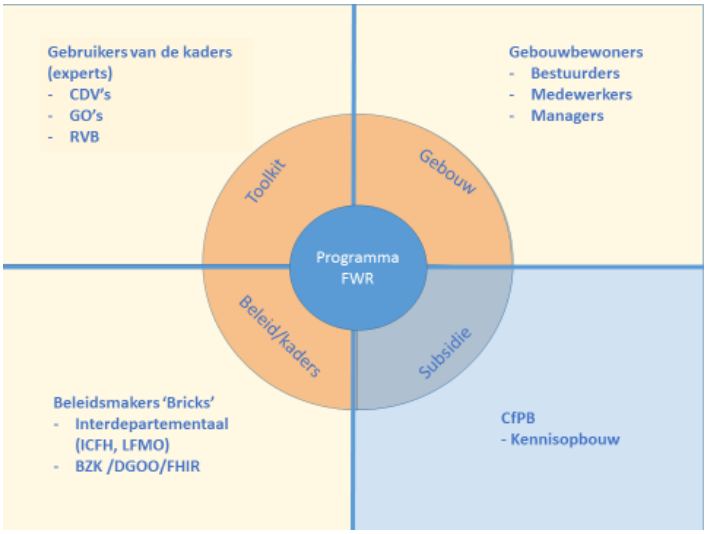
Daarbij worden drie doelgroepen onderscheiden die op een verschillende wijze in aanraking komen met het Programma FWR, namelijk:

1. De *beleidsmakers*, zowel interdepartementaal als departementaal, die de FWR-kaders bepalen en vaststellen.
2. De *gebruikers* zijn de experts die in de praktijk werken met het FWR-kader en instrumentarium (Toolkit), zoals medewerkers van het Rijksvastgoed Bedrijf (RVB), de Concern Dienstverleners (CDV's) en de Gedelegeerd Opdrachtgevers (GO's) van de masterplannen.

3. De *pandbewoners* die als bestuurders, managers en medewerkers betrokken zijn bij de huisvestingstrajecten en het (nieuwe) gebouw bewonen en beleven.

Het voorgaande resulteert tot onderstaand toetsingskader (Figuur 4).

FIGUUR 4: TOETSINGSKADER



2.4. Verantwoording

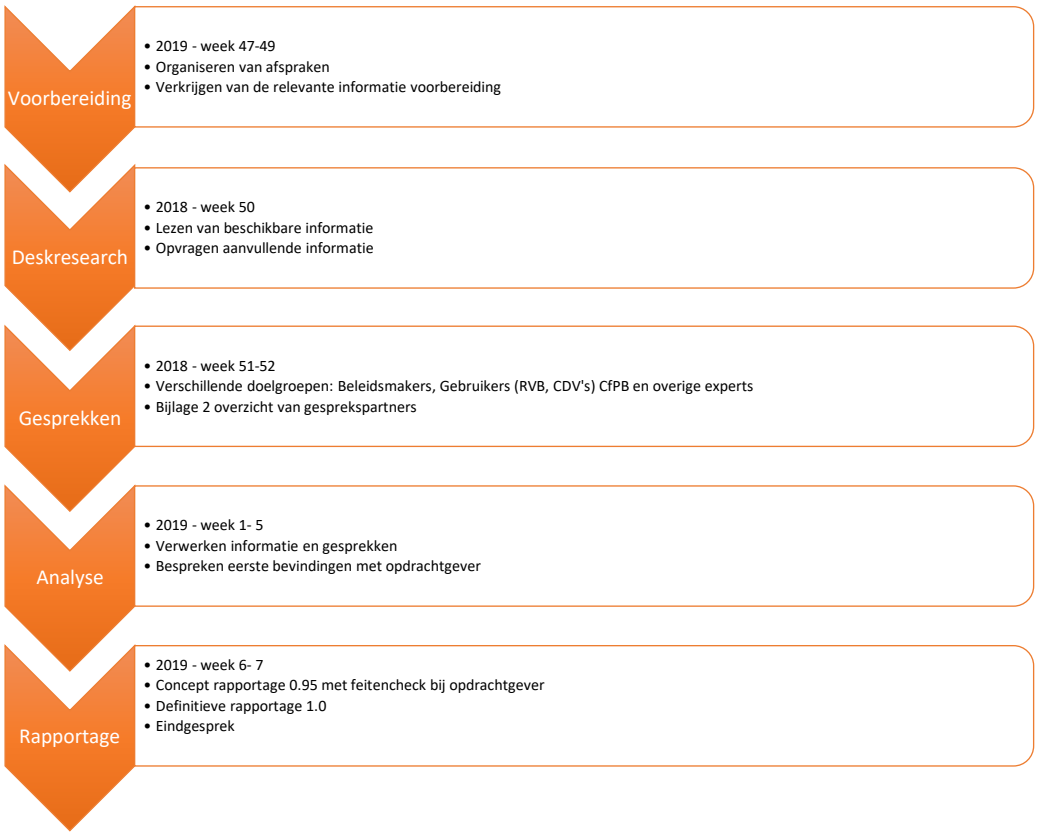
UBR|Interim is een rijksbreed werkend onderdeel van het ministerie van BZK en heeft ruime ervaring met onafhankelijke en openbare reviews en evaluaties binnen de Rijksdienst. Gezien de openbaarheid van de evaluatie is voorafgaand aan de opdracht de onafhankelijkheid van het onderzoek met de opdrachtgever besproken. Deze is in de opdrachtverstrekking vastgelegd en tijdens de uitvoering in acht genomen. De conceptrapportage is aan de opdrachtgever voorgelegd voor een check op feitelijke onjuistheden.

Voor deze evaluatie is Gateway-achtige aanpak gehanteerd. Op basis van aangeleverde informatie is een documenten- en feitenonderzoek uitgevoerd (zie bijlage 1). Daarnaast is via een gericht aantal interviews met de belangrijkste stakeholders informatie vergaard. Deze stakeholders zijn daarbij afkomstig uit de in figuur 4 genoemde doelgroepen. De opdrachtgever is daarbij verantwoordelijk geweest voor beschikbaar stellen van de documentatie en het aandragen van de gesprekspartners.

Het onderzoek is conform onderstaande fasen uitgevoerd (zie Figuur 5). De uitvoering heeft twee weken langer geduurd dan oorspronkelijk gepland. Na de eerste zending in november zijn op 13/12/18, 10/01/19, 14/01/19 en 14/02/19, aanvullende documentensets ontvangen.

Op 15 februari 2019 is de definitieve rapportage 1.0 opgeleverd aan de opdrachtgever. Na het eindgesprek op 21 maart 2019 is versie 1.1 opgesteld waarin een aantal kleine tekstuele schoonheidsfouten zijn hersteld.

FIGUUR 5: FASEN IN HET EVALUATIEONDERZOEK



3. Context

3.1. Programma FWR

3.1.1. Historie & doel

De Rijksoverheid heeft in 2007 met de Nota Vernieuwing Rijksdienst (VRD, 2007) een basis gelegd voor de ontwikkeling van normen en kaders ten aanzien van de fysieke werkomgeving bij de huisvesting van de Rijksoverheid. Het Ministerie van BZK heeft vanaf dat moment samen met andere ministeries de uitwerking van de Rijkswerkplek opgepakt. Het gaat om een concept voor een werkomgeving voor ambtenaren die flexibel, tijd- en plaats onafhankelijk (samen-)werken mogelijk maakt. De doelstellingen van de Rijkswerkplek zijn in Figuur 6 weergegeven. Hoewel de doelstelling van het programma breed is gedefinieerd, vond de start plaats in een periode waarbij besparingen voor opstonden. Er waren daardoor aanvankelijk beperkte financiële middelen beschikbaar.

Daarna is in 2009 is door de MR besloten om het “één–departement-één gebouw” principe los te laten, waardoor ieder rijkskantoor in principe door meerdere diensten van het Rijk worden gebruikt. Daarnaast werd besloten tot het invoeren van het concept ‘activiteit gerelateerde werkomgeving’ voor de kantooromgeving van het Rijk, waarbij flexibel werken uitgangspunt is. Deze uitgangspunten zijn in de periode daarna verder uitgewerkt.

FIGUUR 6: DOELSTELLINGEN PROGRAMMA RIJKSWERKPLEK EN PROGRAMMA FWR

Om hier invulling aan te geven is in 2007 het Programma Rijkswerkplek gestart, dat in 2009 is opgevolgd door het Programma FWR. De FWR heeft betrekking op het functionele deel van huisvesting en is daarmee één van de deelaspecten van wat oorspronkelijk bedoeld was als een integrale Rijkswerkplek, waar Huisvesting, ICT en HRM onderdeel van uitmaken. Vanuit het ministerie is destijds gekozen om te starten met het traject waar men de meeste tijd voor nodig verwachte te hebben: de huisvesting. Destijds was de verwachting dat de onderdelen ICT en HRM twee tot drie jaar ontwikkeltijd nodig zouden hebben.

De doelstellingen van het Programma FWR zijn divers. In de eerste plaats omvat het ontwikkelen en bekrachtigen van kaders en normen over de diverse aspecten die horen bij een 'integrale gefaciliteerde Rijkswerkplek'. Ten tweede omvat het de ontwikkeling van instrumenten, methoden en werkwijzen om deze kaders en normen toe te passen in Rijkskantoren.

Ten derde richt het Programma FWR zich op de ontwikkeling van (wetenschappelijke) kennis ter ondersteuning van de eerste twee doelstellingen. Ook streeft men naar een continu leerproces bij de huisvestingsprofessionals van het Rijk (o.a. bij het RVB, DGOO, de vier CDV's en de ministeries). Dit leerproces wordt onder andere bevorderd door monitoring, meerjarige evaluatie en het vastleggen van best practises. Ten behoeve van de kennisontwikkeling in het kader van dit programma is men in 2010 een samenwerking aangegaan met het CfPB.

3.1.2. Kennisontwikkeling & onderzoek

Het onderzoeksprogramma van het CfPB voor DGOO heeft in de loop van de tijd diverse bijdrages en kennistoevoegingen opgeleverd ten behoeve van het Programma FWR. Zo heeft het bijgedragen aan een wetenschappelijke basis onder de beleidsontwikkeling op het gebied van de fysieke kantooromgeving bij de Rijksoverheid. Hieronder treft u een korte schets van de onderzoeksactiviteiten en –resultaten sinds 2009, gebaseerd op jaarlijkse subsidieaanvragen van het CfPB. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van publicaties uit de evaluatieperiode (2015 – 2019). In bijlage 4 treft een u meer gedetailleerd overzicht van de doorloop van de verschillende onderdelen van het onderzoeksprogramma tussen 2015-2019.

In de eerste jaren lag de nadruk op het ontwikkelen van normen en kaders. Zo is 2009 en 2010 vooral de werkplekdefinitie en de ruimtenormering uitgewerkt. De verantwoording over en toelichting op de normen is beschreven in de Corporate Standaard FWR. Deze is voor het eerst gepubliceerd in 2010. In 2011 is een geactualiseerde en meer uitgebreide versie van de Corporate Standaard FWR verschenen, welke uitgangspunt is geweest bij de uitwerking van Masterplannen voor de Rijkshuisvesting.

In 2013 is gestart met een kaderstelling inzake kwaliteit en kosten. Het doel daarbij was om net als bij de ruimtenormen, tot een verantwoorde, verifieerbare en gestructureerde afleiding van kader en normen te komen voor ingrepen in en exploitatie van Rijkskantoren. In 2014 zijn met de rijksdoelen als vertrekpunt 114

basiskwaliteiten geïdentificeerd waarmee een modelmatige benadering van kosten voor kantoorrenovatie en kosten van exploitatie van Rijkskantoren mogelijk is. Met de ontwikkeling van de kaders en normen werd het mogelijk om met een gestandaardiseerde behoeftestelling te gaan werken. Hierdoor is ook in de wijze waarop huisvestingsprojecten vorm worden gegeven een procesvereenvoudiging opgetreden en een professionaliseringsslag gemaakt.

Vanaf 2015 is sprake van een focus op het door ontwikkelen van de kaders en methodiek. In 2015 en 2016 zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd, waaronder twee gebouwevaluaties. Ook zijn instrumenten ontwikkeld die de praktijktoepassing van de ruimte-, kosten- en kwaliteitsnormen ondersteunen en vereenvoudigen. Zo is in 2015 is de Toolkit FWR-beschikbaar gekomen. Dit is een platform waarop de meest actuele kaders, onderzoeksrapporten, beleidsnota's en voor de FWR ontwikkelde instrumenten en best practices digitaal beschikbaar zijn. De Toolkit FWR is voor iedere medewerker van de Rijksoverheid beschikbaar.

In 2016 is de zogenaamde Diagnose-fase (D-fase) onderdeel geworden van de projectaanpak voor kantoorhuisvestingsprojecten. Op deze manier kon de implementatie van de FWR-kaders en -kunde in masterplanprojecten worden gestimuleerd. In de D-fase wordt gebruik gemaakt van de instrumenten uit de Toolkit FWR. Ook is in 2016 de evaluatie van de FWR-ruimtenormering uit 2010 gerapporteerd en is de FWR-wijzer geactualiseerd.

In 2017 is het FWR-kader uitgebreid met een gestandaardiseerde methode voor bezettingsgraadonderzoek. Verder zijn de optimale ICT-configuraties voor de FWR-werkplekken modelmatig onderzocht en zijn er vier nieuwe ondersteunende ruimten onderzocht en beschreven.

3.1.3. Financiering

In het kader van het Programma FWR is aan het CfPB een subsidie verstrekt. In Tabel 1 is een overzicht opgenomen van de middelen die op deze manier zijn verstrekt.

TABEL 1: MEERJARIG OVERZICHT SUBSIDIES PROGRAMMA FWR 2009-2019 (X€1000)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Begroting	*	*	*	*	0	0	0	200	200	200	200
Realisatie	*	255	*	130	298	241	180	200	200	-	-

** informatie onbekend*
- informatie nog niet beschikbaar
Bron: Rijksbegrotingen en Rijksjaarverslagen 2013-2019 (www.rijksbegroting.nl)

3.2. CfPB en subsidie

3.2.1. Center for People and Buildings

De Stichting Kenniscentrum Center for People and Buildings is in mei 2001 opgericht om kennis over mens, werk en werkomgeving toepasbaar te maken voor bedrijven en overheden. De stichting heeft conform zijn statuten als doel het bevorderen van:

- Multidisciplinair onderzoek, productontwikkeling en kennisoverdracht op het gebied van de relatie tussen mensen, werk en de werkomgeving, in het bijzonder de productiemiddelen en specifiek het vastgoed.
- Multidisciplinaire samenwerking tussen de leerstoelen van verschillende universiteiten onderling en de beroepspraktijk voor zover het de hiervoor beschreven aandachtsgebieden betreft.

Op zijn website omschrijft het CfPB zijn werkzaamheden als volgt:

- Opsporen van behoeften aan wetenschappelijk onderzoek en onderwijs op het gebied van de relatie tussen mensen, werk en de werkomgeving.
- Initiëren, begeleiden en uitvoeren of doen uitvoeren van fundamenteel en toegepast wetenschappelijk onderzoek en ontwikkeling; bij voorkeur zoveel mogelijk resulterend in toepasbare kennis en instrumenten.
- Verzorgen of doen verzorgen van kennisoverdracht.
- Verzorgen of doen verzorgen van publicaties in de vorm van tijdschriftartikelen, onderzoeksrapporten, boeken en multimediaproducten.
- Bevorderen van maatschappelijke bedrijvigheid die voortkomt uit de hiervoor genoemde punten, voor zover deze niet in strijd is met de onder de hiervoor genoemde punten. De stichting zal geen maatschappelijk kapitaal investeren in de uit haarzelf voortkomende vormen van bedrijvigheid.

Het CfPB werkt samen met organisaties die als partner participeren en willen bijdragen aan onderzoek. Daarbij staat de onafhankelijkheid van het CfPB voor op. De grondleggende partners waren de Rijksgebouwendienst (betrokken tot 2008), de TU Delft, ABN AMRO (in 2001) en de Belastingdienst (vanaf 2002). Op dit moment zijn de belangrijkste partners: TU Delft, Belastingdienst en DGOO (Bron: website CfPB).

Het CfPB onderhoudt een veelvoud van relaties met allerlei instanties en organisaties (Bron: website CfPB). De relaties kenmerken zich onder andere door inhoud en duur:

- Kortlopende, specifieke casus gerelateerde projecten of programma's die input leveren voor instrumentontwikkeling en systematische dataverzameling voor de kennisbasis (database).
- Onderwerp gerichte projecten of programma's voor kortere of langere tijd waarbij op basis van een specifiek onderwerp of thema de huisvestingsvraag wordt benaderd. Dit levert een bijdrage aan de algemene (fundamentele) kennisbasis rondom een specifiek onderwerp of thema zoals keuze- en besluitvormingsprocessen en de effecten van keuzes en vertaling van keuzes naar huisvestingsconcepten. Afhankelijk van de onderzoeksmethoden levert een dergelijk project of programma ook een bijdrage aan de systematische dataverzameling voor de database.

- Ontwikkelingsgerichte programma's voor langere tijd. Deze partnerships richten zich op algemene kennisontwikkeling rondom meerdere thema's en dataverzameling als input voor de algemene kennisbasis en database. Daarnaast is er aandacht voor kennisoverdracht en professionalisering door participatief onderzoek en actiegericht leren.

In 2017 kende het CfPB een budget van € 980.000, waarvan €475.000 in de vorm van partnerbijdragen, waaronder € 200.000 afkomstig uit de Subsidieregeling. Daarnaast ontving men €450.000 in de vorm van projectbijdragen van andere organisaties (Bron: Jaarrekening CfPB 2017).

3.2.2. Subsidieregeling

Met de Subsidieregeling wordt het mogelijk om subsidie te verstrekken aan het CfPB voor het doen van onderzoek met de betrekking tot de fysieke werkomgeving voor ambtenaren van de Rijksoverheid. De wet- en regelgeving die daarbij van toepassing is bestaat uit meerdere elementen, namelijk

1. De Algemene wet bestuursrecht, waarin algemene bepaling staan ten aanzien van het verstrekken van subsidies.
2. De Kaderwet overige BZK-subsidies, waarin algemene bepaling zijn opgenomen, o.a. ten aanzien van de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt.
3. Het Kaderbesluit BZK-subsidies (hierna: Kaderbesluit), waarin alle uitvoerende elementen van verstrekking aan de orde zijn.
4. De Subsidieregeling BZK Center for People and Buildings.

In het Kaderbesluit en de Subsidieregeling staan diverse bepalingen en verplichtingen waaraan moet worden voldaan om te bepalen of de subsidie definitief kan worden verstrekt. Deze staan hieronder opgesomd, zij vormen de basis voor de bevindingen in paragraaf 4.1.

Verplichtingen Kaderbesluit (artikel 11, 22 en 24):

- Een aanvraag om subsidie wordt ingediend met gebruikmaking van een daartoe beschikbaar gesteld formulier. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat gebruik moet worden gemaakt van een elektronisch formulier.
- De aanvraag bevat, tenzij bij ministeriële regeling anders is bepaald, in ieder geval de volgende gegevens en bescheiden:
  - Een overzicht van de activiteiten waarvoor subsidie wordt gevraagd.
  - Een toelichting op de wijze waarop en de mate waarin de activiteiten waarvoor subsidie wordt gevraagd een bijdrage leveren aan de doelstellingen van de betreffende subsidieregeling.
  - Een gespecificeerde begroting, die een goed inzicht geeft in de geraamde inkomsten en uitgaven, voor zover deze betrekking hebben op de activiteiten waarvoor subsidie wordt gevraagd.
  - Een tijdsplanning van de activiteit.
  - Indien voorschotten worden aangevraagd, een weergave van de liquiditeitsbehoefte gedurende het tijdvak waarvoor subsidie wordt gevraagd, zo mogelijk per tijdvak van drie maanden.

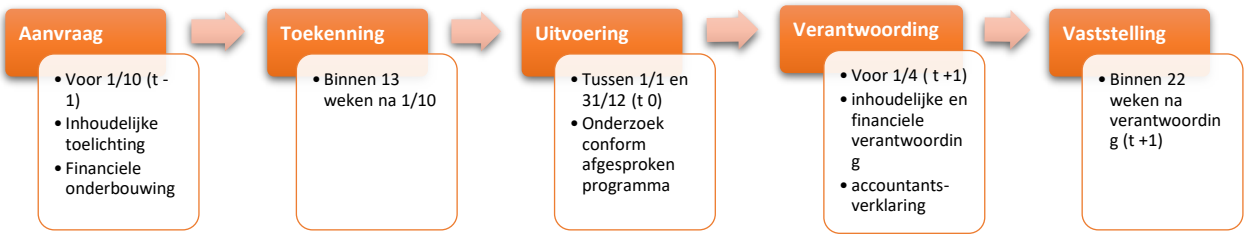
  - Het bankrekeningnummer waarop het subsidiebedrag dient te worden gestort, inclusief een bewijs dat de bankrekening op naam van de aanvrager staat.
- Een beschikking tot subsidieverlening wordt gegeven binnen dertien weken na ontvangst van de aanvraag of, indien sprake is van een subsidieplafond en de verdeling plaatsvindt in volgorde van rangschikking of evenredige verdeling, binnen dertien weken na afloop van de periode waarbinnen aanvragen kunnen worden ingediend.
- De aanvraag tot subsidievaststelling wordt ingediend binnen 13 weken na afloop van de gesubsidieerde activiteiten met gebruikmaking van een daartoe beschikbaar gesteld formulier. De aanvraag gaat vergezeld van de in het formulier aangegeven bescheiden, waaronder in elk geval:
  - Een eindverslag omtrent de uitvoering van en de resultaten van de activiteiten.
  - Een controleverklaring.
- Een beschikking tot subsidievaststelling wordt gegeven binnen 22 weken na ontvangst van de aanvraag daarvan.

Verplichtingen Subsidieregeling

- De aanvraag moet uiterlijk op 1 oktober voorafgaand aan het boekjaar ingediend zijn (artikel 4).
- De ontwikkelde kennis moet beschikbaar worden gesteld voor de Rijksoverheid, de provinciale en lokale overheden (artikel 6).
- Voor publicatie van onderzoekresultaten moet vooraf overleg plaats vinden met de minister (artikel 6).

De verplichtingen zorgen een aantal vaste stappen in het subsidieverleningsproces, deze zijn in Figuur 7 uitgewerkt

FIGUUR 7: PROCES VAN SUBSIDIEVERLENING



4. Bevindingen

4.1. Verantwoording

4.1.1. De samenwerking tussen het CfPB en DGOO over de uitvoering van het onderzoek verloopt soepel en informeel.

In de evaluatieperiode heeft onderzoek plaatsgevonden naar de fysieke werkomgeving bij de Rijksoverheid (zie paragraaf 3.1.2 voor de beschrijving, zie Bijlage 3 voor een overzicht van publicaties). Er vindt regelmatig overleg plaats tussen het CfPB en DGOO. In de eerste plaats over de aanvraag. Dit leidt ertoe dat de door het CfPB voorgestelde onderwerpen voor onderzoek bijna altijd door DGOO wordt goedgekeurd. Een enkele keer worden onderwerpen voor onderzoek niet overgenomen. De door DGOO goedgekeurde onderzoeksonderwerp vormen het onderzoeksprogramma van het CfPB voor het betreffende jaar. Van de afstemmingsgesprekken is geen schriftelijke verslaglegging ontvangen.

Gedurende het onderzoeksjaar vindt ook overleg plaats over de voortgang. Daarbij kan tot bijstelling, aanvulling of temporisering van de voorgenomen plannen worden besloten (zie Bijlage 4). De geïnterviewden geven aan dat dit te maken heeft met de mate waarin een bepaald thema actueel is of dat iets kansrijk is in de besluitvorming. Het komt voor dat een voorgesteld en goedgekeurd onderwerp niet of gedeeltelijk wordt uitgevoerd, omdat gaandeweg het jaar blijkt dat een ander onderzoeksonderwerp voorrang moet krijgen. Van deze gesprekken is geen schriftelijke verslagleggen beschikbaar, wel wordt door het CfPB jaarlijks verantwoording afgelegd over de aanpassingen.

4.1.2. Aan de ten aanzien van de subsidieverlening gestelde eisen wordt niet altijd volledig voldaan.

De opgebouwde kennis is beschikbaar voor de gehele rijksoverheid onder andere via de FWR-Toolkit op het rijksbrede intranet (Rijksportaal). Daarnaast is uit de interviews, de website van het CfPB en de database DANS van de KNAW gebleken dat de resultaten van de onderzoeken aan een breder publiek beschikbaar zijn gesteld.

Op basis van de interviews blijkt dat informele afstemming plaatsvindt tussen de DGOO en het CfPB ten aanzien van de publicatie van uitkomsten van het onderzoek. Van deze afstemming is geen verslaglegging beschikbaar.

In Tabel 2 is een overzicht opgenomen van de beschikbare documenten in het kader van de verantwoording ten aanzien van de geldende eisen.

TABEL 2: OVERZICHT AANVRAAG- EN VERANTWOORDINGSDOCUMENTEN (2015-2019)

	2015	2016	2017	2018	2019
Aanvraag					
Inhoudelijk	JA 30/09/14	JA 30/09/15 + 17/10/16	JA 28/09/16 + 19/10/17	JA, 30/09/17	Ontbreekt
Financieel	JA	Ontbreekt	Ontbreekt	JA	JA
Toekenning					
Brief	JA 03/11/14	JA 14/12/15	*Te laat: 25/01/17*	JA, 27/11/17	*Te laat: 01/02/19*
Verantwoording					
Inhoudelijk	*Te Laat: 15/06/16*	*Te Laat: 27/06/17*	JA 18/04/18*		
Financieel	*Te Laat: 01/07/16*	*Te Laat: 19/09/17*	JA 20/06/18*		
Accountantsverklaring	*Te Laat: 01/07/16*	*Te Laat: 19/09/17*	JA 27/06/18*		
Vaststelling					
Brief	*Te Laat: 30/05/17*	Ontbreekt	JA, 10/08/18		

** Na verlenen van uitstel DGOO middels brief dd 31/03/18*

De subsidieaanvraag door het CfPB heeft in alle jaren tijdig, voor 1 oktober, plaatsgevonden. Bij de aanvragen voor 2016 en 2017 ontbreekt de (gespecificeerde) begroting. Uit de gesprekken is gebleken dat ten aanzien van de interpretatie van eisen op dit punt intern BZK door de tijd heen verschillend is gedacht. De subsidietoekenning door DGOO heeft in de jaren 2015, 2016 en 2018 tijdig, binnen 13 weken na de aanvraag, plaatsgevonden. Voor 2017 en 2019 vond de toekenning te laat plaats.

Ten aanzien van verantwoordingsdocumenten is gekeken naar de beschikbaarheid van een inhoudelijke en financiële verantwoording en de beschikbaarheid van een accountsverklaring. Al deze documenten konden worden overleg. Opvallend is dat zowel de inhoudelijke als de financiële verantwoordingsdocumenten niet tijdig, voor 1 april van het volgende kalenderjaar, bij DGOO zijn aangeleverd. Voor het jaar 2017 is hiervoor schriftelijk dispensatie aangevraagd en verleend. De verantwoordingsdocumenten over 2018 en 2019 zijn op het moment van uitvoeren van deze evaluatie, logischerwijs, niet beschikbaar

De subsidievaststelling door DGOO over het jaar 2015 vond plaats in mei 2017. De subsidievaststelling over het jaar 2016 ontbreekt. Die over 2017 heeft tijdig plaatsgevonden. De documenten over 2018 en 2019 zijn op het moment van uitvoeren van deze evaluatie, logischerwijs, niet beschikbaar.

4.2. Doelmatigheid

4.2.1. Het is beperkt mogelijk om de doelmatigheid van de subsidie vast te stellen.

Voor de beoordeling van de doelmatigheid van de subsidie kan langs twee lijnen worden gekeken: de efficiëntie van het resultaat en de efficiëntie van de througput Bij de efficiëntie van het resultaat wordt de besteding van de subsidie gerelateerd aan de besparingen die zijn gerealiseerd als gevolg van deze resultaten, in dit geval

dus de besparingen op het gebied van de kantoorhuisvesting binnen het Rijk. Er is hierbij echter sprake van een indirecte relatie die niet goed is vast te stellen in de context van deze subsidie evaluatie. Dit vraagt om een meer integrale beleidsevaluatie waarbij alle ontwikkeling in dit domein die van invloed kunnen zijn geweest op de besparingen op het gebied van de kantoorhuisvesting binnen het Rijk worden meegenomen.

Een andere valide benadering is het vaststellen van de efficiency van de throughput, waarbij het aantal opgeleverde rapporten en uitgevoerde activiteiten van het CfPB in relatie worden gebracht tot het aantal besteedde uren die met de subsidiemiddelen zijn ingezet. Het vaststellen hiervan is om verschillende redenen beperkt mogelijk gebleken. In de eerst plaatst omdat dit inzicht vereist in mate waarin de gehanteerde prijstelling en het aantal bestede uren vergelijkbaar zijn met andere publieke of private onderzoeksorganisaties. Deze informatie was niet beschikbaar.

In de tweede plaats is daarbij financiële informatie nodig die het mogelijk maakt om een meerjarig gedetailleerd beeld op te bouwen. Deze informatie was gedeeltelijk beschikbaar, waardoor over de jaren heen geen duidelijke relatie kan worden gelegd tussen de besteding van de subsidiemiddelen, concrete onderdelen van het onderzoekprogramma en de uiteindelijke realisatie van de kennisopbouw.

Voor de beoordeling hiervan is gekeken naar de drie niveaus waarop de financiële informatie beschikbaar is, namelijk op het niveau van het onderzoeksprogramma, de drie clusters daarbinnen (1. Implementatie, ondersteuning en opleiding; 2. Doorontwikkeling van kaders en instrumenten; 3. Monitoring en evaluatie) en de verschillende projecten.

Op het niveau van het onderzoeksprogramma is duidelijk voor welk bedrag subsidie is aangevraagd en verleend. De verantwoording van de uitgaven vindt, conform de eisen uit de subsidie, eveneens plaats op het totaal van de uitgaven. Ook is duidelijk dat wetenschappelijke kennisontwikkeling heeft plaatsgevonden. Uit de interviews is daarbij gebleken dat de wetenschappelijke basis die hierdoor is gecreëerd onder de discussie over de kaders en normen voor kantoorhuisvesting als waardevol wordt beschouwd.

Op meer gedetailleerd niveau wordt echter onvoldoende duidelijk aan welke concrete onderdelen van het onderzoeksprogramma de middelen zijn besteed. Dit is relevant omdat het onderzoeksprogramma bestaat uit deelprojecten die over meerdere jaren worden uitgevoerd. Bij de aanvraag wordt in de meeste jaren alleen op clusterniveau inzichtelijk gemaakt aan welke type onderzoek men de middelen wil besteden. Alleen voor het jaar 2015 is er financiële informatie op projectniveau beschikbaar gesteld. Ook is geen informatie op cluster- of projectniveau beschikbaar over de feitelijke realisatie van de bestedingen, omdat dit geen onderdeel uitmaakt van de geldende eisen.

4.3. Doeltreffendheid

4.3.1. De subsidierelatie is een meerjarig partnerschip.

De relatie tussen DGOO met het CfPB is geen opdrachtnemer/opdrachtgever relatie. De subsidierelatie wordt gezien als een meerjarig partnership. Het CfPB en DGOO hebben daarbinnen ieder hun eigen rol: het CfPB als onafhankelijke kennispartner en DGOO verantwoordelijk beleidsmaker en kadersteller.

Zowel CfPB als DGOO hechten belang aan de eisen die volgen uit de Subsidieregeling om dat zo een neutrale verantwoording ten aanzien van de rechtmatigheid van de bestedingen wordt gegarandeerd. DGOO werkt ook met andere wetenschappelijke partners meerjarig samen, echter niet op basis van een subsidierelatie.

De relatie wordt gekenmerkt door een meerjarige intensieve betrokkenheid en wederkerigheid. Zowel DGOO als CfPB geven aan dat dit vanuit onderzoeks-en beleidsoptiek gewenst is, omdat alleen zo patronen kunnen worden ontdekt die gefundeerde (beleids)keuzes mogelijk maken. De meerjarige relatie heeft bijgedragen aan het opbouwen van een kennisdatabase door het CfPB. Deze is niet beschikbaar bij andere (markt) partijen.

De geïnterviewden benadrukken allemaal het belang van wetenschappelijke onderbouwing en onafhankelijkheid bij keuzen ten aanzien van de huisvesting. Huisvesting roept namelijk veel emoties op, en dat vraagt om objectiviteit en relativering. Voor de gebruikers en gebouwbewoners is het CfPB bij het FWR de kennispartner op de achtergrond. Als organisatie is het CfPB wel bekend, maar bij stakeholders is niet helder wat men doet in het kader van Subsidieregeling.

4.3.2. Het Programma FWR is een beleidsdossier op wetenschappelijke basis en een beperkt aantal aanpassingen in het FWR-kader

Het Programma FWR is geen programma meer in de klassieke zin van het woord. Het is defacto een beleidsdossier in een complexe bestuurlijke omgeving, dat verder doorontwikkeld wordt in de lijnorganisatie van DGOO. De belangrijkste beleidskaders en normen voor de FWR zijn in de periode 2008-2014 opgeleverd. De beleidskaders en normen zijn in de onderzoeksperiode niet herijkt. Geïnterviewden geven aan dat in deze periode met opgedane kennis uit het onderzoeksprogramma doorontwikkeling van het instrumentarium uit de Toolkit heeft plaatsgevonden.

De doorontwikkeling die in samenwerking met het CfPB plaatsvindt, heeft in de evaluatieperiode betrekking op kennisopbouw, toetsing en eventueel nodige technische aanpassingen op het FWR-kader en instrumentarium. Vanuit DGOO en het Programma FWR worden deze wijzigingen periodiek aan de ICFH voorgelegd, dit is in de evaluatie periode twee keer gebeurd. Daarnaast vinden er kleinere

wijzigingen plaats aan de Toolkit die niet aan de ICFH hoeven worden voorgelegd. In Tabel 3 is een overzicht opgenomen van de wijzigingen.

TABEL 3: WIJZIGINGEN IN HET FWR 2015-2019

Wijzigingen in de kaderstelling		
Wanneer	***Status***	***Wat***
jan. 2015	Goedgekeurd in ICFH	Nota FWR Kwaliteitskader
sep. 2018	Ter informatie in ICFH	Stavaza kwantitatieve aanpassingen in de FWR vanaf vaststelling tot op heden (sep.2018) 1. Vaststelling van de FWTE (FWR Werkplek Teleenheid) als teleenheid om het aantal FWR-werkplekken in Rijkskantoren in uit te drukken * 2. Bepalen behoefte aan FWTE's* 3. Doorontwikkelen Basis Werkplekruimten Mix (BWM • BWM is onderdeel FWR-mix. • Van 'werkplekken' naar 'ruimten voor (werk)plekken' • Introductie verzamelnaam 'communicatieplekken' • Nieuwe BWM • Andere verhouding open- omsloten • Opmerking m.b.t. de ruimtebehoefte van de bureauwerkplek in geval van toepassing van meerdere beeldschermen): 4. Ruimtenorm zitplaatsen van communicatie plekken: 5. De vergadermix is genuanceerd (vooruitlopend op beschikbaar komen en vaststellen van onderzoeksresultaten nieuwe vergadernormen)
Wijzigingen in de Toolkit		
Wanneer	***Status***	***Wat***
Jan. 2015	Hoofdstuk 4 is als handreiking bij de Nota FWR Kwaliteitskader vastgesteld	Onderzoeksrapportage Kaderstelling Fysieke Werkomgeving Rijk – Kwaliteit en Kosten
feb. 2015	n.v.t.	Factsheet Fysieke Werkomgeving Rijk
dec. 2015	concept	Methodiek Bezettingsgraad onderzoeken
dec. 2016	Versie 2.1	FWR-wijzer
juli 2017	Versie 2.2, gevalideerd december 2015	Ruimtebehoefte/-analyse en FWR-scan (REF)

*Buiten evaluatieperiode

4.3.3. Het FWR-kader wordt divers geïnterpreteerd en heeft een gericht toepassingsgebied.

Vanuit beleidsoptiek is de FWR-kaderstelling een gestandaardiseerde behoeftestelling gericht op functionele eisen: deze is onderdeel van de opdrachtbrief voor GO's en het RVB bij het huisvestingsprojecten. Het RVB gebruikt daarnaast haar eigen Model Uitvraag specificaties (MUS).

Uit de gesprekken blijkt dat er verschillende beelden zijn over wat de aard van het FWR-kader is: een verplicht kader, een niet verplicht kader, een richtinggevende werkwijze, een ruim kader met zachte randen of een gestandaardiseerde taal om neutraliteit en feiten in het gesprek te brengen waarbij huisvesting emotie is. Door deze verschillende benaderingen wordt het FWR-kader ook verschillend toegepast.

DGOO is binnen het rijkshuisvestingsstelsel verantwoordelijk voor de categorie kantoren. Het FWR is daarmee defacto van toepassing op een afgebakend deel van het rijkshuisvestingsstelsel (zie Figuur 8).

FIGUUR 8: CATEGORIEEN IN HET RIJKSHUISVESTINGSSTELSEL

Bron: Rijkskantoren : Het nieuwe rijkshuisvestingsstelsel voor kantoren per 1 januari 2016 Wat verandert er en waarom?

Het FWR-kader wordt binnen rijkskantoren verschillend toegepast. Er worden drie categorieën gebouwtypen onderscheiden (zie Tabel 4). Het FWR-kader heeft daarbij de grootste doorwerking op de categorie 3 trajecten. Deze trajecten komen relatief weinig voor. Een aantal grote categorie 3 trajecten zoals 'de Knoop' en de Rijnstraat waren reeds gestart voordat de FWR-methodiek gebruikt werd. De meeste huisvestingstrajecten zijn categorie 2 trajecten, waarbij onderdelen van het FWR-kader van toepassing zijn en gebruikt kunnen worden.

TABEL 4: CATEGORIE GEBOUWTYPEN

Categorie	Toelichting
Categorie 1:	Deze categorie betreft de traditionele cellenkantoren. Vanuit vastgoedperspectief en levensduur van het pand wordt overwogen om niet te investeren in het pand. Er worden geen fysieke maatregelen getroffen om de FWR te realiseren.
Categorie 2	Vanuit vastgoedperspectief en levensduur van het pand wordt overwogen om beperkt te investeren in het pand om het geschikt te maken voor *elementen* van de FWR. Er worden voornamelijk bouwkundige aanpassingen van het inbouwpakket gerealiseerd. De werkvloeren worden geschikt gemaakt voor flexibeler gebruik, maar het aantal werkplekken neemt niet of slechts beperkt toe.
Categorie 3:	Deze panden zijn strategisch van aard, vaak eigendom en liggen in de grotere steden. Deze gebouwen worden op natuurlijke momenten grootschalig verbouwd/gerenoveerd en voldoen daarna (vrijwel) geheel aan het FWR.

Bron: Rijkskantoren: Het nieuwe rijkshuisvestingsstelsel voor kantoren per 1 januari 2016 Wat verandert er en waarom?

Huisvestingsprojecten nemen snel enkele jaren in beslag, bij nieuwbouw of complexe projecten is dat nog meer. Het duurt dus lang voordat het FWR kan doorwerken in de vastgoedportefeuille. De trajecten hebben een vaste fasering. Het FWR-kader wordt aan het begin van een huisvestingstraject gebruikt, in de zogenaamde D-fase en initiatief fase. In de projectbrief en de projectopdracht wordt het FWR als kader meegegeven.

4.3.4. De instrumenten uit de FWR-Toolkit kunnen in praktijk beter en meer toegepast worden.

Vanuit het FWR-beleidskader wordt primair gewerkt aan een instrumentarium voor de professionele gebruikers die werkzaam zijn bij het RVB, de CDV's, als GO of als huisvestingsadviseur op een departement. De Toolkit FWR is het belangrijkste instrument waarop alle informatie terug te vinden is. Alle gebruikers zijn bekend met de Toolkit en de instrumenten worden gezien als complex. Het is een echte 'expert' Toolkit.

Alle geïnterviewden geven aan dat doorlopend behoefte is aan het delen van en kennisopbouw over FWR. Dit omdat er in het vakgebied van Huisvesting en Facilitymanagement veel wisselingen van personeel, rollen en functies zijn.
De meerwaarde van het FWR is gelegen in het feit dat het een gemeenschappelijke gestandaardiseerde taal voor de professionals is. Door het Programma FWR wordt twee keer per jaar een conferentie georganiseerd waarbij kennisdeling centraal staat. Ook worden er kennissessies met verschillende doelgroepen georganiseerd.

Een aantal producten wordt goed gebruikt, dit zijn: het Ref-model (inclusief de Werkplek mix) en de Diagnose tool (GO). De 114 kwaliteitscriteria (Kader voor kwaliteit) die ook onderdeel zijn van het ReF worden in categorie 2 trajecten nauwelijks gebruikt. Uit onderzoek is ook gebleken dat deze 114 kwaliteitscriteria niet in het MUS van het RVB verwerkt zijn. Hierop is een verbetertraject gestart.

Geïnterviewden geven aan dat weinig experts de kennis en expertise hebben om met het FWR-instrumentarium te kunnen spelen. Het FWR-kader wordt dan versmalt tot de 0,7 werkpleknorm discussie of niet gebruikt. Met behulp van Super-users op het gebied van REF wordt door DGOO ingezet op verbreding van de kennis.

De verschillende geïnterviewden geven aan dat het FWR met verstand toegepast moet worden en geen doel op zich moet worden, dat laatste leidt tot rigide toepassing. Het FWR-instrumentarium is geen absolute waarheid, maar biedt handvaten voor 'wensen binnen grenzen'. In de praktijk is het op dit moment al mogelijk binnen het huidige FWR-kader, binnen één FWR-werkplek-mix, totaal verschillende oplossingen te kiezen. Bij goed en flexibel toepassen van de bouwstenen van het FWR kunnen ook nieuwe concepten, zoals Newsrooms en Agile werken, binnen de bestaande kaders (werkplekmixen) toegepast worden.

4.3.5. In de wisselwerking tussen kennisopbouw, het Programma FWR en de praktijk is veel te winnen.

De beleidsmatige agendasetting voor het Programma FWR wordt door DGOO bepaald. De directbetrokkenen hebben hier een helder beeld over. Ook weten zij hoe de agendasetting van het onderzoeksprogramma werkt in het kader Subsidieregeling CfPB. Indirect betrokkenen hebben dit niet.

In de evaluatieperiode zijn naast het Programma FWR andere programma's gestart, zoals het programma TPAW (Tijd en Plaats Afhankelijk Werken), waarbij vanuit gebouwoptiek verder is gekeken naar gedragsregels en digitaal werken in nieuwe huisvestingsconcepten. In de geëvalueerde periode zijn door het ICFH geen nieuwe beleidsmatige onderwerpen aan het Programma FWR toegevoegd. Daarnaast is vanuit het ICT-domein gewerkt aan de digitale werkplek rijk en mobiele toepassingen.

Voor de Toolkit en het kader is geen kennisbeheer of infrastructuur aangetroffen waarin mutaties vanuit beleid of praktijk worden bijgehouden. De werkwijze met de ReF superusers is niet terug te vinden in de Toolkit.

De concrete producten, methodische aanpassingen of wijzigingen in het FWR-kader, die opgeleverd worden in het kader van de Subsidieregeling, worden besproken in kennisgroepen en werkoverleggen. In de documentatie en gesprekken blijkt geen gerichte terugkoppeling van uit deze kennisgroepen en werkoverleggen in relatie tot het bepalen van de jaarlijkse onderzoeksvraag aan het CfPB.

Vanuit de interviews blijkt dat ondanks dat het gebruik van het FWR-kader is vastgelegd in projectbrieven en projectopdrachten (bij de D-fase van de GO's en de initiatieffase van het RVB) het gebruik in de praktijk selectief en beperkt is. Dit wordt grotendeels veroorzaakt doordat vrijwel alle huisvestingstrajecten categorie 2 trajecten zijn, waarbij het FWR gedeeltelijk en verschillend toegepast kan worden. Gedurende een traject wordt het gebruik van het FWR-kader niet getoetst of geëvalueerd.

4.3.6. Pandbewoners hebben een andere kennis en andere praktische instrumenten over de toepassing van FWR nodig.

Voor de pandbewoners zijn belevings- en bezettingsgraad onderzoeken de meest zichtbare instrumenten op het gebied van kantoorhuisvesting. Het CfPB voert bij pandbewoners belevingsonderzoeken uit. De data van deze onderzoeken komt terug in de database van het CfPB en is daarmee een bron voor wetenschappelijke onderbouwing van het FWR.

Vanaf de start van huisvestingstrajecten wordt TPAW, de voorbereiding van de organisatie op de nieuwe huisvesting en het verandermanagement daarbij, als verantwoordelijkheid gezien van de bestuurders en het management van de organisatie die de panden gaan gebruiken. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het geven van richting, het tonen van voorbeeldgedrag, het maken van afspraken maken en het elkaar aanspreken op de nieuwe werkwijze.

Vanuit de verantwoordelijkheid van DGOO is er geen directe rol met betrekking tot het instrumentarium dat de afnemers/gebruikers nodig hebben om adequaat het gesprek met de pandbewoners (bestuurders en bewoners) aan te gaan. De CDV's zijn hierin de belangrijkste schakel.

De methodiek en het instrumentarium van het FWR, en ook het instrumentarium voor TPAW, sluiten volgens de geïnterviewde gebruikers beperkt aan bij de belevingswereld van bestuurders en managers. Het wordt als abstract en wetenschappelijk ervaren en mist de aansluiting met de processen en werkwijzen in de organisatie van de eindgebruikers.

De geïnterviewden geven aan behoefte te hebben aan een praktische vertaalslag naar de eindgebruiker met daarbij een innovatieve, pragmatische aanpak, dan nu beschikbaar in de Toolkit. Denk hierbij bijvoorbeeld aan: meer multimediale middelen, veranderkundige tools en tips en trucs voor gesprekken met pandbewoners.

De adviezen/methoden van het CfPB zijn voor de meeste betrokkenen te abstract en zijn voor de experts niet concreet genoeg om het gesprek aan te gaan met de belanghebbenden binnen de organisaties. Bij de doorvertaling van adviezen rond gebouwevaluaties of bezettingsgraadonderzoeken worden meestal aanvullende deskundigen ingeschakeld om uitkomsten van onderzoeken toepasbaar te maken naar concrete oplossingen of bestuurlijk draagvlak. Verschillende geïnterviewden geven aan dat hierbij een andere taal nodig is dan de (wetenschappelijke) taal van CfPB of het FWR, die aansluit bij die van de besluitvormers en overige pandbewoners.

4.3.7. De aandacht verschuift: van werkomgeving naar pandbewoner en van kaders naar praktijk.

Voor de komst van de masterplannen maakte elk onderdeel van de Rijksoverheid haar eigen beleid en kaders met betrekking tot de kantoorhuisvesting. Sinds de introductie van het FWR-kader worden de kaders en de normering rijksbreed bepaald door BZK. Hierdoor kan de aandacht van de CDV's zich richten op de dienstverlening aan de pandbewoners. Dit blijkt bijvoorbeeld uit hoe het partnerschip van de Belastingdienst met het CfPB wordt ingevuld. Hierbij staat het concept eindgebruiker/bewoner en wendbare organisatie centraal.

In de gesprekken komt naar voren dat deze centralisatie en standaardisatie van kaders en normen niet alleen nodig was om een besparing op de huisvestingskosten van de Rijksoverheid te realiseren, maar ook om nu het gesprek te voeren dan wel de ruimte te creëren voor de volgende stap op weg naar een Integrale Rijkswerkomgeving. De ICT, Huisvesting en HRM-domeinen komen dichter bij elkaar, en gaan steeds meer richting integrale dienstverlening. De trend daarbij is integratie met digitaal werken en welbevinden van medewerkers en leiderschapsstijlen van managers. Werkbeleving is daar een onderdeel van.

In de doorontwikkeling wordt de integrale dienstverlening en werkomgeving een strategisch instrument dat beter moet aansluiten bij het primaire proces, de eindgebruiker en het realiseren van een wendbare overheidsorganisatie die kan

inspelen op flexibilisering, dynamiek van mensen en organisaties en maatschappelijke ontwikkelingen. Geïnterviewden verwachten daarbij minder noodzaak voor aandacht voor kennisopbouw en meer aandacht voor doorontwikkeling en toepassing van de kennis in de praktijk.

Vanuit deze verschuiving naar de praktijk is de verwachting dat in de komende periode de CDV's een nog belangrijkere rol gaan spelen bij de toepassing van het FWR-kaders. Dit vraagt om een andere rol van het Programma FWR /DGOO, waarbij de nadruk verschuift van het ontwikkelen van kennis en kaders naar het verbinden en stimuleren van afnemers en hun onderlinge samenwerking en die met de eindgebruikers

Er lijkt sprake van een trend waarbij kwaliteit en werkbeleving van pandbewoners belangrijker wordt. Binnen het FWR-kader is er ruimte om invulling te geven aan kwaliteitsaspecten van de fysieke werkomgeving. In de beleving van gebruikers overheerst echter nog het streven naar efficiëntie (mensen boven meters). Geïnterviewden vinden het een uitdaging kwaliteit en efficiëntie met elkaar te verenigen.

5. Conclusies en aanbevelingen

In deze evaluatie staan de volgende vragen centraal:

1. *Heeft met het subsidiegeld onderzoek met betrekking tot de fysieke werkomgeving van ambtenaren van de Rijksoverheid plaatsgevonden?*
2. *Welk onderzoek is dat geweest?*
3. *In hoeverre is aan de randvoorwaarden die in de regeling worden genoemd met betrekking tot het presteren van het CfPB voldaan?*
4. *In hoeverre is het onderzoek efficiënt uitgevoerd (efficiëntie van de throughput).*
5. *In hoeverre leiden de resultaten van het onderzoek tot financiële opbrengsten/minder gebruik van middelen? (efficiëntie van het resultaat).*
6. *Hoe en in welke mate dragen de resultaten van het onderzoek bij tot de realisatie van de doelstellingen van het Programma FWR (effectiviteit van het resultaat).*

In dit hoofdstuk wordt in de vorm van conclusies antwoord gegeven op deze vragen. In paragraaf 5.1 komt vraag 1 tot en met 3 aan bod, vraag 4 en 5 worden beantwoord in paragraaf 5.2 en vraag 6 komt terug in paragraaf 5.3. Daarbij worden ook aanbevelingen gegeven.

5.1. Verantwoording

In het kader van de Subsidieregeling heeft onderzoek plaatsgevonden naar de fysieke werkomgeving bij de rijksoverheid. De samenwerking daarbij tussen subsidieverlener (DGOO) en subsidieaanvrager (CfPB) verloopt in informele zin goed. Daarbij is meer aandacht gewenst voor de formele verantwoordingsaspecten van de samenwerkingsrelatie.

Aanbeveling 1:
Organiseer de aanvraag en verantwoordingscyclus zo dat aan de eisen van de Subsidieregeling wordt voldaan en leg tussentijds gemaakte afspraken vast.

5.2. Doelmatigheid

De efficiëntie van de *throughput* en de efficiëntie het resultaat van de subsidie kan beperkt worden vastgesteld door het ontbreken van vergelijkingsmateriaal en (detail)informatie. Hierdoor kan geen verband worden gelegd tussen de financiële middelen, onderdelen van het onderzoeksprogramma en de resultaten daarvan.

Aanbeveling 2:
Versterk de financiële verantwoording van het onderzoeksprogramma door deze op het niveau van de clustering van projecten en projecten zelf te laten plaatsvinden.

5.3. Doeltreffendheid

Voorafgaand aan de evaluatieperiode zijn de FWR-kaders ontwikkeld. De resultaten van het onderzoek over de periode 2015-2019 hebben geleid tot een verfijning en doorontwikkeling van de kaders. Dit heeft gezorgd voor een geaccepteerde, gemeenschappelijke taal en een brede kennisbasis voor gebruikers over de fysieke werkomgeving. Het FWR-kader en instrumentarium wordt echter beperkt gebruikt en toegepast. De effectiviteit van het resultaat kan worden vergroot. Het lijkt erop dat daarbij voor de volgende periode focus nodig is op de toepassing van het FWR in de praktijk.

Aanbeveling
Optimaliseer de doorwerking van het gebruik van het FWR-kader en -instrumentarium door de toepassing en het leren in de praktijk vanuit DGOO te stimuleren.

Het Programma FWR is succesvol geweest in het opbouwen van kennis op het gebied van de fysieke werkomgeving. De toekomstige uitdagingen op het gebied van kantoorhuisvesting vragen om een meer integrale aanpak in combinatie met ICT en HRM.

Aanbeveling 4
Maak het FWR onderdeel van een nieuw programma gericht op de ontwikkeling van de ‘Integrale Werkomgeving Rijk’. Verruim daarbij de Subsidieregeling, zodat deze ook geschikt is voor integrale kennisopbouw.

Bijlage 1: Geraadpleegde documenten

Titel document	Datum
Achtergrond Informatie	
Regeling van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 19 september 2014, nr. 2014-0000503300, houdende regels voor de verstrekking van subsidie aan de Stichting Kenniscentrum Center for People and Buildings	26-9-2014
Besluit van 30 mei 2013, houdende regels voor het verstrekken van subsidies door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Wonen en Rijksdienst.	30-5-2013
Wet van 13 april 2006, houdende regels inzake de verstrekking van subsidies door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties	13-4-2006
Regeling van de Minister van Financiën van 15 maart 2018, houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek	15-3-2018
Nota Vernieuwing Rijksdienst	1-1-2007
RWP Plan van Aanpak 0.5	24-2-2009
Rijkswerkplek: kennis(sen)netwerk 2009	1-1-2010
RWP nota corporate standaard RPW versie MT jan 2010, 20.0	21-1-2010
RWP Nota corporate standaard RPW	31-3-2010
Subsidie KCfPB 2010	14-7-2010
Subsidieaanvraag Center for People and Buildings	28-10-2010
Het nieuwe Rijkskantoor v.3.1. definitief	3-12-2013
Nota FWTE 2.0	18-6-2014
Rijkskantoren: Het nieuwe rijkshuisvestingsstelsel voor kantoren per 1 januari 2016 Wat verandert er en waarom? Directoraat Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk	1-2-2016
Beleidsplan 2011-2016 CfPB, Kennis over de werkomgeving	Mei 2011
Website CfPB (www.cfpb.nl)	
Onderzoeksresultaten	
Onderzoeksrapportage Kaderstelling Fysieke werkomgeving Rijk: kwaliteit en kosten	1-1-2015
Projectplanning FWR 2015	6-2-2015
FWR update in vogelvlucht themabijeenkomst FH	16-4-2015
Nota advies identiteit van het rijkskantoor	7-7-2015
Rapportage Integrale Businesscase	24-11-2015
Eindrapportage Rijnstraat	9-4-2018
Rapport FWR vergaderstudie	22-6-2018
Rapport FWR-MUS def	10-9-2018
Voorstel FWR meta analyse	17-10-2018
Inventarisatie gebouwinformatie	23-10-2018
Onderzoeken FWR CfPB	24-10-2018
Verantwoording	
Aanvraag formulier Overige BZK-subsidies 2015, 2016, 2017, 2018.	
Inhoudelijke bijlage FWR Programma van onderzoeken 2014-2015, 2016, 2017, 2018.	
Financiële bijlage FWR Programma van onderzoeken 2015, 2018, 2019	
Brief Subsidietoekenning 2015, 2016, 2017, 2018, 2019	
Subsidieverantwoording CfPB 2014-2015, 2016, 2017, 2018	
Brief Subsidievaststelling 2015, 2017	
Controle verklaring Zirkzee Audit 2015, 2016, 2017, 2018	
Jaarrekening CfPB 2015	
Jaarrekening CfPB 2017	
FWR Kaders en instrumentarium	
Rijksintranet - Fysieke Werkomgeving Rijk	
FWR Toolkit	
Overzicht kaders en Instrumentarium	
Nota FWTE 2.0	18-6-2014
Nota FWR kwaliteitskader 1.0	24-10-2014
ICFH - Stavaza kwantitatieve aanpassingen in de FWR vanaf vaststelling tot op heden	18-9-2018
ICFH bijlage - Overzicht aanpassingen FWR-kaderstelling (doorgevoerd in REF) sinds initiële vaststelling	26-9-2018

Bijlage 2: Overzicht publicaties

Het CfPB heeft sinds het begin van de samenwerking met DGOO verschillende onderzoeken afgerond. Hieronder treft een overzicht van de daarbij behorende publicaties.

2010

- Onderzoeksrapportage Kaderstelling Rijkswerkplek. Corporate Standard Rijkswerkplek 2010.

2011

- Onderzoeksrapportage Kaderstelling Fysieke Werkomgeving Rijk. Corporate Standard Fysieke Werkomgeving Rijk 2011.
- Toelichting bij onderzoeksrapportage FWR.
- Flexibel huisvesten en kostenempirie. Casus Rijkshuisvesting.
- Een gebouw voor rijksambtenaren. Rapportage van de studie naar de ontwikkeling van specificaties voor de ruimtelijke inrichting van rijkskantoren: een basismix
- Programma Fysieke Werkomgeving Rijk. Bijdrage aan de kennisbasis onder het huisvestingsbeleid – een verkenning.
- Programma Fysieke Werkomgeving Rijk. Rijkskantoren: herkenbaarheids- en inrichtingsaspecten (deelproject 2).
- Programma Fysieke Werkomgeving Rijk. Rapportage deelproject 3: Flexibiliteit van de interne fysieke omgeving.

2013

- Ruimtenormen voor vergaderen. Onderzoek naar de bepaling van normen voor vergaderplekken en vergadercentra voor de FWR.

2015

- Onderzoeksrapportage Kaderstelling Fysieke Werkomgeving Rijk – Kwaliteit en Kosten.
- FWR Kwaliteitsscore.
- Handleiding Rekeninstrument Fysieke Werkomgeving Rijk – Kwaliteit en Kosten.
- Integrale Business Case FWR.
- FWR-wijzer, Praktische gids voor de Fysieke Werkomgeving Rijk (V1.1).
- Leergangen Fysieke Werkomgeving Rijk. Een overzicht van mogelijkheden voor kennisoverdracht.
- Interviewresultaten Toepassing FWR normering. Resultaten en aanbevelingen.
- WODI Basisrapportage Evaluatie DGOBR 2014. Totale onderzoekspopulatie.
- WODI Basisrapportage Evaluatie Rijkswaterstaat Rijswijk. Totale onderzoekspopulatie.
- Evaluatie van de kantooromgeving en TPAW in de praktijk. Locatie Bezuidenhoutseweg 73.
- Evaluatie van de kantooromgeving en TPAW in de praktijk. Locatie Rijkswaterstaat lange Kleiweg in Rijswijk

2016

- De Fysieke Werkomgeving Rijk. Eerste ervaringen en lessen. Flexibele kantooromgeving en TPAW in de praktijk.
- De Fysieke Werkomgeving Rijk. Elementen voor een passende vergadermix.
- Gebruik en bezetting van rijkshuisvesting: gestandaardiseerde methodiek. Notitie.
- Telefoonplekken binnen FWR-kaders (concept).
- Input uit de FWR-evaluatie ten behoeve van update FWR-wijzer. Een notitie gebaseerd op de evaluatie van de FWR-kaders in TPAW.

2017

- FWR-wijzer, Praktische gids voor de Fysieke Werkomgeving Rijk (V2.1).
- FWR ICT Werkplek. Een kosten/baten analyse voor de FWR-ICT werkomgeving.
- FWR: ondersteunende ruimten. Analyse en aanvulling ruimtenormen, functionele kwaliteiten en kostennormen.
- FWR: Ondersteunende ruimten II. Inventarisatie en aanvulling ruimtenormen en functionele kwaliteiten centrale voorzieningen.
- Fundamenten van de Fysieke Werkomgeving Rijk (concept).

2018

- Rijkskantoor Rijnstraat 8, Gebruik en beleving geëvalueerd.
- Vergelijking Functionele Kwaliteiten FWR en Model Uitvraagspecificaties. Onderzoek naar inbedding van FWR-kwaliteiten in de standaard voor functionele eisen voor (ver)bouw van rijkskantoren.
- FWR kaderstelling. Werking van de normering en eerste praktijkcases.
- FWR vergadermodel. Bepalen van de capaciteit van vergadercentra en rijkskantoren.

Bijlage 3: Onderzoeksprogramma 2015-2019

Programmaonderdeel	Budget 2015		Budget 2016		Budget 2017		Budget 2018		Budget 2019	
IMPLEMENTATIE ONDERSTEUNING EN OPLEIDING							50		50	
FWR-ondersteuning D-teams										
Onderzoek en analyse			x		-		-			x
scenarioberekeningen met FWR kosten instrument			x		x		x			
Ontwikkeling en opleiding			x		-		x			x
(DOOR)ONTWIKKELING KADERS EN INSTRUMENTEN	265						100		100	
FWR-ruimte normen: Evaluatie en verbetering	40	x								
Ruimte-, Kwaliteit- en kosten normen	50	x								
Integrale business case	15	x								
PACT & normen voor vergaderplekken, vergadercentra en standaart mixen	40	x								
Corporate Standard FWR 2014/2015	35	x								
FWR Toolkit	50	x								
FWR werkplekwijzer: e-instrument voor rijkskantoren	35	x	extra							
FWR-wijzer: naar een webased instrument					x					
FWR-Implementatietools Instrumenten voor de FM			x							
FWR-handelingsrepetoire: handreikingen aan de lijnmanager en medewerker			x		-		x		x	
FWR-specials: onderzoeken en beschrijven van functionele kwaliteiten			x							
FWR-ondersteuning: evaluatie, beschrijving werkwijze en instrumentering			x							
FWR-FUTURE Forum: kennisoverdracht naar medeoverheden en markt			x		x		x			
FWR-vergadernormen: FWR-vergadermodel en toevoegen ReF					x					
FWR-ondersteunende ruimten onderzoeken beschrijven van ruimte kwaliteit en kosten					x		x			
FWR-ruimtenomering: flexfactor en bezettingsgraad					x					
FWR-integratie: in ICT en HRM kaders en instrumenten					x		x			
FWR-kosten instrument: verdere validatie van het instrument			x		-		x		x	
FWR-kwaliteit en kosten instrument										
BUCA op gebouwniveau		x								
BUCA op portefeuille niveau		x			x		-			
Masterclasses FWR		x								x
FWR-functionele specificatie: vergelijken van de functionele kwaliteiten met die in de MUS							x			x
FWR-functionele specificatie: actualiseren van de FWR functionele kwaliteiten										x
FWR-proces Rijkskantoren: beschrijving proces en identificatie risico's										x
FWR-methode bevelingsonderzoek, rijksbrede standaard										x
FWR-definitiestudie: persoonsgegevens en populatie-analyse										x
FWR- kwaliteit Rijkskantoren: een mogelijkheid om de 3 RVB categorien meer onderscheidend te maken							x			
MONITORING EN EVALUATIE							100		100	
Evaluatie beleving en gebruik vd FWR-omgeving		x								
FWR-Bezettinggraden in FWR omgeving: database opzetten en beheren crosscase analyse		x		x		x		x		x
FWR-kaderstelling: Monitoring en evaluatie				x		-		x		x

uitgevoerd en verantwoording afgelegd	bron: verantwoordingsdocument CFPB
getemporiseerd of niet/beperkt uitgevoerd	bron: verantwoordingsdocument CFPB
x voorgesteld door CFPB + bevestigd door DGOO	bron subsidieaanvraag en toekenningsbrief
- voorgesteld door CFPB + niet bevestigd door DGOO	bron subsidieaanvraag en toekenningsbrief