



## Groepsondernemingsraad Rijk

> Retouradres Postbus 20001 2500 EA Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

T.a.v. de secretaris-generaal drs. ing. V.J.M. Roozen

### Groepsondernemingsraad Rijk

p/a Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag  
Postbus 20001  
2500 EA Den Haag  
[www.facebook.com/GORRijk/](https://www.facebook.com/GORRijk/)  
[www.twitter.com/gorriek](https://www.twitter.com/gorriek)  
[www.rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl)

### Contactpersoon

Ambtelijk Secretariaat GOR  
Rijk

AmbtelijkSecretariaatGORRijk  
[@minbzk.nl](mailto:@minbzk.nl)

### Onze referentie

24.021

### Uw referentie

2024-0000177161

Datum 5 april 2024

Betreft Reactie op uw verzoek tot uitbrengen zienswijze  
werkplekfactor kantoorhuisvesting

Geachte heer Roozen,

### Inleiding

Op 4 juli 2023 heeft de ICBR besloten een werkplekfactor van 0,5 – 0,7 fwte/fte te gebruiken voor de opstelling van de nieuwe masterplannen. Op 6 februari 2024 heeft ICBR ingestemd met deze nieuwe masterplannen. Met uw brief van 25 maart 2024 nodigt u de GOR Rijk uit zijn zienswijze te geven op de werkplekfactor van 0,5 – 0,7 fwte/fte. De GOR Rijk geeft daaraan graag gehoor. Hij sluit zijn zienswijze af met enkele adviezen. Zoals gebruikelijk ziet hij uw schriftelijke reactie op deze adviezen graag tegemoet.

### Definities

U definieert de 'werkplekfactor'<sup>1</sup> als volgt: "Deze werkplekfactor is het verhoudingsgetal voor het aantal werkplekken per fte. Dit verhoudingsgetal wordt vervolgens gebruikt als rekenmethode om de behoefte aan werkplekken te bepalen en, na de matching van vraag en aanbod, de behoefte aan kantoorruimte te berekenen. De werkplekfactor is dan ook een essentieel technisch instrument om de masterplannen op te kunnen stellen." In zijn advies van 30 januari 2024, concludeert de landsadvocaat: "De beoogde wijziging van de werkplekfactor in het kader van het vaststellen van de nieuwe masterplannen valt ons inziens onder het primaat van de politiek."

Anders ligt dat voor de 'werkpleknormen'. Dit zijn de fijnmazige criteria voor de kwalitatieve en kwantitatieve inrichting van kantoren. Zij liggen onder meer vast in het normenstelsel van de Fysieke Werkomgeving Rijk, dat thans wordt herzien. Deze criteria hebben een directe werking op de arbeidsomstandigheden waarbinnen ambtenaren hun werk verrichten. In tegenstelling tot de

---

<sup>1</sup> De werkplekfactor suggereert sturing op werkplekcapaciteit, maar feitelijk wordt via de masterplannen alleen maar gestuurd op vierkante meters (werkplekfactor x formatie x m<sup>2</sup> per fwte). Welke werkplekcapaciteit je daarbinnen kunt realiseren, hangt sterk af van gebouwkenmerken en ontwerpkeuzes.

werkplekfactor zijn zij sturend van aard op de arbeidsomstandigheden. Werkpleknormen zijn instemmingsplichtig volgens artikel 27 lid 1.d van de Wet op de Ondernemingsraden.

De landsadvocaat schrijft ook: "Tot slot heeft de vaststelling van de werkplekfactor als zodanig geen directe personele gevolgen, althans is niet (in het bijzonder) gericht op het regelen van die gevolgen. Dit betekent dat de uitzondering op het primaat van de politiek geen toepassing vindt. Indien de verdere toepassing en uitwerking van de werkplekfactor leidt tot personele gevolgen, zal de medezeggenschap pas in dat stadium in beeld komen." In de visie van de GOR Rijk legt dit een belangrijke beperking op aan de toepassing van de werkplekfactor. Daar waar de toepassing van de werkplekfactor een direct effect heeft op de arbeidsomstandigheden in individuele kantoorgebouwen – en daarmee tot een werkpleknorm is geworden – is hij combinatie met het pakket van de overige maatregelen die de arbo-omstandigheden bepalen instemmingsplichtig. Een en ander impliceert ook dat de bestuurder dient te waken dat de werkplekfactor directe gevolgen heeft op de medewerkers, bijvoorbeeld doordat de werkplekfactor de arbeidsomstandigheden bepaalt en, daar waar nodig, maatregelen treft om dat te voorkomen.

### **Algemeen**

Uw uitgangspunt is om een aantrekkelijke en passende kantoorwerkomgeving te bieden waarmee de medewerkers hun taken kunnen uitvoeren. De GOR Rijk steunt dit uitgangspunt. Net als u hecht de GOR Rijk daarnaast aan een efficiënt gebruik van publieke middelen. Tegelijkertijd meent de GOR Rijk dat bij de vaststelling van een passende kantoorwerkomgeving in kwalitatieve en kwantitatieve zin het primaire proces voorop moet staan; het gaat hem ook – en wellicht vooral – om een effectief gebruik van publieke middelen. Hij wil ook voorkomen dat het terechte streven naar efficiency leidt tot onevenredige lasten voor de medewerkers, bijvoorbeeld in de zin van een niet-arboconforme werkomgeving. Dit is ook in het maatschappelijke en organisatiebelang. Een niet-arboconforme werkomgeving werkt negatief door op de productiviteit en leidt tot meer verzuim en verloop.

In dit licht valt het de GOR Rijk op dat u de keuze voor de toe te passen werkplekfactor niet onderbouwt. Dit roept vragen op in hoe deze werkplekfactor zich verhoudt tot uw streven naar een passende kantoorwerkomgeving. Het gebrek aan onderbouwing zou de indruk kunnen wekken dat u zich bij de vaststelling van de werkplekfactor enkel hebt laten leiden door efficiencyoverwegingen (de totale hoeveelheid vierkante meters aan Rijkskantoren) in plaats van effectieve ondersteuning van het primaire proces (een aantrekkelijke en passende kantoorwerkomgeving).

### **De werkplekfactor als uitgangspunt leidt tot onderschatting van de daadwerkelijk benodigde ruimte voor een aantrekkelijke en passende kantoorwerkomgeving**

De GOR Rijk constateert dat de werkplekfactor als uitgangspunt voor de vaststelling van de kwantitatief benodigde kantooruimte een aantal beperkingen

kent. Deze beperkingen zorgen ervoor dat de werkplekfactor een onderschatting is van benodigde arboconforme werkplekken<sup>2</sup> in de praktijk.

- **Spreiding door de week:** De bezetting van kantoorgebouwen door de week is ongelijkmatig. Berucht is de piek op dinsdag en donderdag. Even berucht zijn de lege kantoren op vrijdag. Voor een deel heeft dit te maken met het primaire proces: medewerkers komen naar kantoor vanwege de samenwerking. Het is dan ook logisch dat medewerkers naar kantoor komen als er andere medewerkers zijn: dit leidt tot pieken op dinsdag en donderdag. Anderszins zijn er maatschappelijke ontwikkelingen die ervoor zorgen dat mensen vooral op vrijdag minder vaak naar kantoor komen. De pieken zijn een gegeven zolang de maatschappij niet rigoreus anders gaat functioneren (scholen, kinderopvang, deeltijdwerk). Bezettingspieken mogen vanuit ruimte-efficiencydenken ongewenst zijn, vanuit effectiviteitsdenken zijn ze goed en logisch. En hoe je het ook went of keert, ook bij piekbezetting bestaat er een wettelijke verplichting voor de werkgever te zorgen voor een arboconforme werkplek. Gemiddelde bezettingsgraden zeggen dan ook weinig over de hoeveelheid kantoorruimte die nodig is voor een effectief functionerende overheid.
- **Vaker naar kantoor:** Er bestaat brede zorg of er op dit moment nog voldoende 'verbinding' is tussen medewerkers en de organisatie. Waar routinematig werk vaak effectiever thuis gebeurt, zijn andere werkzaamheden als inwerken, innovatie, kennisdeling of samenwerking vaak effectiever op kantoor. Dit effect wordt de komende jaren versterkt: de werving van nieuwe medewerkers ter vervanging van de forse uitstroom maakt een intensieve kennisoverdracht noodzakelijk. Zeker aan het begin van de vervulling van hun functie zullen zij vaak op kantoor zijn. En om goed ingewerkt te raken zullen zij vaak de nabijheid van ingewerkte collega's zoeken. Bovendien lijkt het erop dat de effectiviteit van het routinematige werk thuis vermindert bij langdurige afwezigheid op kantoor. Nu al zijn er delen van de Rijksoverheid waar mensen worden aangespoord om vaker naar kantoor te komen; het is een reëel scenario dat veel meer medewerkers in de toekomst worden aangespoord vaker naar kantoor te komen dan de huidige twee dagen per week. Dat kan alleen als er ook voldoende geschikte werkplekken zijn op kantoor.
- **Het soort werkplekken:** Voor de meeste werknemers bij de Rijksoverheid is het uitgangspunt activiteitgericht werken. Zij zoeken een werkplek die aansluit bij hun taken van dat moment. Zo'n werkplekconcept vraagt een zekere capaciteitsmarge om te waarborgen dat men steeds een geschikte werkplek kan kiezen en geen genoeg hoeft te nemen met een ongeschikte werkplek omdat er geen ander type beschikbaar is. Zo'n werkplekconcept vraagt ook om flexibele bureauwerkplekken, waar vaak een mix van concentreren, samenwerken, ontmoeten en vindbaar zijn plaatsvindt.

---

<sup>2</sup> Dit betekent veilige en gezonde werkplekken die minimaal voldoen aan de NEN 1824:2010 en de Arbocatalogus Beeldschermwerken. Daarbij is het verstandig nu al rekening te houden met mogelijke toekomstige normen, bijvoorbeeld rond stabureau's.

Bovendien fluctueren de behoeften in de tijd: werktaken zijn immers aan verandering onderhevig. Zo hebben het videobellen en hybride vergaderingen tijdens en na de coronapandemie een grote vlucht genomen, ook bij de Rijksoverheid.<sup>3</sup> Niet alle taken kunnen op elk moment op elke werkplek worden verricht.

- **Het gevoel van drukte:** Kantoorgebouwen geven door hun architectuur en inrichting<sup>4</sup> vaak een ander gevoel van drukte. Waar het ene gebouw bij een hoge bezettingsgraad<sup>5</sup> een rustig gevoel blijft geven, voelt een ander gebouw ook bij een lage bezettingsgraad soms als overvol. Ook zijn er verschillen tussen medewerkers hoe zij die drukte ervaren en daarbij gedijen. Tegelijkertijd is het vrij algemeen dat een te drukke omgeving voor de meeste werkzaamheden tot lagere productiviteit leidt. Door zijn effect op werkgerelateerde stress kan het gevoel van drukte het ziekteverzuim negatief beïnvloeden.
- **'Vlekken':** Ook vanwege de verbinding speelt de plaats binnen het kantoor waar de medewerker werkt een belangrijke rol. De belangrijkste reden om naar kantoor te komen is immers de samenwerking met anderen, al dan niet in teamverband, sociale samenhang en verbinding. Fysieke nabijheid is bijzonder belangrijk voor medewerkers die beginnen in een functie. Indien er geen plaats is in de buurt van directe collega's kan een medewerker ervaren dat er geen werkplek is op kantoor terwijl andere gedeeltes van het kantoor laag bezet zijn.
- **Veiligheid:** vraagstukken als weerbaarheid tegen ondermijning, informatiebeveiliging en geheimhouding zullen meer eisen stellen aan de veiligheid van de werkomgeving. Dat geldt ook voor de omgang met geheime, vertrouwelijk en gevoelige informatie, waarbij langzamerhand ook duidelijk wordt dat veel informatie misbruikt kan worden als die in verkeerde handen valt. In een verhardende maatschappij en een snel veranderende en onveiligere wereld zullen deze eisen scherper worden dan soepeler. Ook de AVG is in dit opzicht relevant. Dit beperkt de flexibiliteit van de werkomgeving, wat de toepassing van een lagere werkplekfactor onder druk zet.

Ten slotte, de overheid heeft extra mensen nodig om haar rol te kunnen spelen. Het aantal medewerkers groeit. De GOR Rijk begrijpt evenwel dat u bij de masterplannen rekening houdt met de projecties voor de groei van het aantal ambtenaren.

---

<sup>3</sup> De GOR Rijk benadrukt daarbij dat open ruimtes en veel ontmoetingsruimtes ongeschikt zijn om te videobellen of voor videovergaderingen. De huidige oplossing van belcellen voldoen niet aan de arbonormen, en is op haar best een noodoplossing.

<sup>4</sup> Zie <https://www.cfpb.nl/nieuws/regulier-versus-hybride-kantoor-ervaringen-van-medewerkers-van-rijkswaterstaat/> en <https://www.cfpb.nl/nieuws/een-prettig-druk-kantoor/>

<sup>5</sup> Dit is afgezien van de vragen rond de kwaliteit van de huidige bezettingsgraadmetingen. Het werkplekmanagementsysteem kan bijdragen aan veel betere cijfers over de bezetting.

**Eerste conclusie: er is waarschijnlijk meer kantoorruimte nodig dan nu voorzien in de masterplannen, zeker op de langere termijn**

De GOR Rijk ziet een risico dat er meer kantoorruimte nodig is dan nu voorzien in de masterplannen om iedereen een aantrekkelijke en passende kantoorruimte te bieden. Dit kan leiden dat medewerkers meer thuis gaan werken dan wenselijk is. Daarnaast is er een risico op 'schade' wanneer kantoren te druk worden, in de vorm van productiviteitsverlies, verzuim en verloop bij de mensen die daar wél gaan of moeten werken. In de huidige arbeidsmarkt is een aangenaam en passend kantoor ook nodig om een aantrekkelijke en te concurreren met de private sector. De GOR Rijk sluit daarom niet uit dat extra vierkant meters noodzakelijk zullen blijken.

**Tweede conclusie: een werkplekfactor van 0,5 is waarschijnlijk niet houdbaar**

De GOR Rijk begrijpt dat enkele onderdelen van het Rijk gekozen hebben voor een werkplekfactor van 0,5. Op dit moment werken medewerkers gemiddeld twee dagen per week op kantoor. Zelfs indien de spreiding van de week gelijkmatig zou zijn, dan is er weinig speelruimte om iedereen een werkplek te geven, laat staan een werkplek die geschikt is voor de activiteiten die de medewerker dan uitvoert. Ook zijn er dienstonderdelen van het Rijk die door de aard van hun primaire proces meer ruimte innemen dan anderen. Waar zij samen met andere onderdelen zijn gehuisvest in één Rijkskantoor, duwen zij deze andere onderdelen weg. De GOR Rijk ziet dan ook niet in hoe een werkplekfactor van 0,5 tot een arboconforme werkomgeving kan leiden. Dit geldt in het bijzonder voor nieuwbouw waar bij de bouwplannen het uitgangspunt van 0,5 wordt gehanteerd. De werkgever is echter wel wettelijk verplicht iedereen een arboconforme werkplek te bieden.

**Adviezen**

In aanvulling op zijn zienswijze op de werkplekfactor van 0,5 – 0,7 fwt/fte hierboven, geeft de GOR Rijk u hieronder enkele adviezen die de beperkingen bij het gebruik van de werkplekfactor kunnen helpen adresseren en daarmee de risico's geschetst in de conclusie kunnen mitigeren.

- **Advies 1: ga nadenken wat je onder efficiënt gebruik van kantoren verstaat en hoe zich dat verhoudt tot een 'aantrekkelijke en passende kantoorwerkomgeving'**

Er is veel onduidelijkheid over wat een efficiënt gebruik van kantoren betekent. Tegelijkertijd wordt de bezettingsgraad wel gebruikt als sturingsinstrument. Naar de mening van de GOR Rijk is deze bezettingsgraad als sturingsinstrument onvolkomen. Waar die volgens de door u gehanteerde meetcijfers vrijwel altijd minder 60 procent is, ervaren medewerkers soms een onwerkbaar vol kantoor, waar geen of een niet-passende werkplek is. Dit stelt ook vragen bij de meting van de bezettingsgraad. Wellicht zou spreiding door de week enige soelaas kunnen bieden om de grootste piek af te zwakken, maar tegelijkertijd waarschuwt de GOR Rijk hierbij voor te hoog

gespannen verwachtingen.<sup>6</sup> Voor een belangrijk deel zijn de pieken inherent aan het hybride werken waarbij medewerkers juist naar kantoor komen voor samenwerking, ontmoeting en sociale samenhang, dus als er al andere medewerkers en naaste collega's zijn. Verder krijgt op dit moment het aspect van 'verbinding' met de organisatie te weinig aandacht binnen de kantoorwerkomgeving, terwijl die uiterst relevant is. Het verdient daarom een sturingsinstrument te gaan ontwikkelen dat meer rekenschap geeft hoe 'productief' de werkomgeving is. Het werkplekmanagementsysteem biedt daarvoor mogelijkheden.

- **Advies 2: maak haast met de FWR 3.0 en pas die ook toe op bestaande kantoren**

Zoals geconstateerd in voetnoot 1, hangt de werkplekcapaciteit sterk af van gebouwkenmerken en ontwerpkeuzes over de inrichting. Onderzoek wijst uit dat een goede inrichting van kantoren kan helpen om een deel van de knelpunten die hierboven zijn geschetst te verminderen. Belangrijker nog, een goed ingericht kantoor ondersteunt het primaire proces en bevordert de productiviteit. Het nu geldende normenkader FWR ... houdt onvoldoende rekening met de wezenlijk veranderde manier van werken sinds de coronapandemie.<sup>7</sup> De GOR Rijk raadt u derhalve aan om het stilgevalen proces van de FWR 3.0 los te trekken en daarmee haast te maken. Hij acht het van belang om kritisch naar de optimale inrichting van kantoorruimte te kijken zodat deze aansluit op de behoeften van professionals. Hij hoopt op een instemmingsverzoek op korte termijn. Het is belangrijk dat kantoren snel beter worden ingericht op alle aspecten van het hybride werken, inclusief de 'verbinding'. Dit is randvoorwaardelijk voor een beweging naar een lagere werkplekfactor. Dit geldt daarmee niet alleen voor de nieuwe kantoren maar ook voor de bestaande kantoren.

- **Advies 3: verzeker dat medezeggenschap naar letter en geest zijn rol kan spelen bij de inrichting van kantoren**

De GOR Rijk is blij met uw voornemen om in goede samenwerking de handreiking medezeggenschap en huisvesting te herzien. Hij streeft daarbij naar de opstelling van een bindend kader: de rol van de medezeggenschap is immers een wettelijke en niet een vrijblijvende. De GOR Rijk verzoekt u lokale bestuurders aan te sporen dit kader na te leven. Op zijn beurt zal hij bevorderen dat andere lagen van medezeggenschap deze rol oppakken.

- **Advies 4: talm niet met de aanpak van knelpunten**

Vanuit uw coördinerende rol bij het Rijkshuisvestingsstelsel, adviseert de GOR Rijk u proactief eventuele knelpunten in nieuwe en bestaande kantoren te inventariseren en aan te pakken. Indien noodzakelijk ziet de GOR Rijk geen

---

<sup>6</sup> Spreiding door de week legt bovendien hoge eisen aan de leiderschapsrol van de leidinggevendenden tegenover hun medewerkersploeg. Niet alle leidinggevendenden binnen het Rijk hebben voldoende vaardigheden hiervoor. Zoals geconstateerd in het advies over de beleidsvisie hybride werken van de GOR Rijk, worden leidinggevendenden hierin onvoldoende ondersteund.

<sup>7</sup> Zoals hierboven genoemd in voetnoot 3 is er daarbij een veel grotere noodzaak aan arboconforme plekken voor een videogesprek of een videovergadering.

**Groepsondernemingsraad  
Rijk**

**Datum**  
5 april 2024  
**Onze referentie**  
24.021

bezwaar tegen een meer sturende opstelling tegenover de  
concerndienstverleners en anderen, voor zover natuurlijk mogelijk binnen  
bestaande kaders. In dit licht is ook de vereiste relevant dat een RI&E wordt  
gehouden wanneer er sprake is van ingrijpende wijzigingen van de  
werkomgeving.

Met vriendelijke groet,



Drs. R.A.M.J. Jans CIA  
Voorzitter GOR Rijk



Mevr. C.N. van Schaagen  
Secretaris GOR Rijk