

Memo 5.1.2e OBP

<p><b>Onderwerp:</b> Rapporten Berenschot en NSOB op crisisorganisatie VWS; raakpunten bedrijfsvoering</p>	
<p><b>Samenvatting:</b> In de BR van 26 november jl. stond het onderwerp 'Publicatiemoment rapport Berenschot 'Evaluatie inzet VWS crisisorganisatie', essay 'Leven in de curve' (NSOB) en inzage deelrapport OvV' op de agenda. De rapporten van Berenschot en NSOB waren bijgevoegd. Voor een (vergelijking van) de inhoud van de rapporten zie bijlage 1.</p> <p>Op het moment van schrijven van dit memo is het NSOB essay nog niet gepubliceerd. Ik verzoek jullie hierbij dan ook met gepaste voorzichtigheid met het NSOB essay om te gaan. De verwachte publicatiedatum van het NSOB essay is half februari.</p> <p>Vanaf nu kunnen jullie samen met een zeer select gezelschap in jullie afdeling (bv. teamco's) in vertrouwelijkheid de rapporten bespreken. Ik zal jullie laten weten wanneer het NSOB essay openbaar is, zodat jullie het in een breder gezelschap binnen de afdeling kunnen bespreken (verwachting = half februari).</p> <p>Op basis van aangeleverde informatie en interviews met betrokkenen vanuit de VWS (crisis)organisatie en een beperkt aantal externe partners komt Berenschot tot conclusies, bevindingen en aanbevelingen. Een aantal daarvan heeft betrekking op bedrijfsvoering en is terug te vinden in bijlage 2. Vanuit organisatieperspectief is het aanbevelenswaardig om het hele rapport te lezen. Een aantal van deze bedrijfsvoeringspunten uit het rapport van Berenschot komen ook terug in het NOSB essay (zie bijlage 3). Het is zinvol de conclusies en aanbevelingen te bespreken in het <span style="background-color: #4a69bd; color: white; padding: 2px;">5.1.2e</span> en na te gaan of deze opvolging nodig hebben.</p> <p>In het kort komen in de rapporten de volgende bedrijfsvoeringspunten naar voren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Werving en selectie</li> <li>- Flexibele inzetbaarheid personeel</li> <li>- Hoge werkbelasting</li> <li>- Werken in duo-functies</li> <li>- Informatiestructuren- systemen en stromen</li> <li>- Inkoop</li> <li>- Facilitaire zaken (catering en ICT-faciliteiten)</li> </ul>	
<p><b>Doel behandeling:</b> Ter bespreking in het <span style="background-color: #4a69bd; color: white; padding: 2px;">5.1.2e</span></p>	<p><b>Gewenste behandeldatum in <span style="background-color: #4a69bd; color: white; padding: 2px;">5.1.2e</span> OBP:</b> 20 april 2022</p>
<p><b>Indiener document:</b> <span style="background-color: #4a69bd; color: white; padding: 2px;">5.1.2e</span></p>	<p><b>Gewenste vergadertijd in minuten:</b> 30</p>

In te vullen door de indiener van het document

<p><i>Onderliggend document(en):</i>  Rapport Berentschot – Evaluatierapport eerste fase coronacrisis VWS (definitief)  NOSB essay – Leren in de curve (definitief)</p>
<p><i>Afgestemd met:</i>  5.1.2e</p>
<p><i>Bespreekpunt(en):</i>  Het verzoek is om vanuit de afdelingen te reflecteren op de aanbevelingen en conclusies uit het rapport van Berentschot. In bijlage 2 zijn de conclusies, bevindingen en aanbevelingen kernachtig weergegeven. Voor een uitgebreidere toelichting op deze punten kan het volledige rapport worden geraadpleegd.</p> <p><i>Concrete opdracht:</i>  Ga in bijlage 2 voor jouw afdeling na welke punten relevant zijn en reflecteer hierop, rekening houdend met dat deze voortvloeien uit een crisissituatie. Herken je de aangestipte punten? Had OBP/jouw afdeling meer kunnen betekenen om de crisisteams te ondersteunen bij de in het rapport genoemde punten? Kunnen wij als OBP iets leren van de aanbevelingen voor onze normale/standaard dienstverlening?</p> <p><b>Een schriftelijke reactie op het bovenstaande ontvangen 5.1.2e  5.1.2e graag uiterlijk 14 april voor 15.00. Bespreking in het 5.1.2e OBP aan de hand van deze input staat geagendeerd voor 20 april.</b></p>
<p><i>Beslispunt(en):</i></p>
<p><i>Impact:</i></p>
<p><i>Financiële consequenties:</i></p>
<p><i>Actiepunten communicatie:</i></p>
<p><i>Vervolgstappen:</i>  Aan de hand van de reflecties vanuit de afdelingen en bespreking in het 5.1.2e OBP volgen eventuele vervolgspraken</p>

**Bijlage 1: Verhoudingen rapport Berenschot, NSOB en OvV**

Verhouding tussen Berenschotrapport, NSOB-essay en het OvV-onderzoek) & geplande publicatie

	Berenschotrapport	NSOB-essay	OvV-onderzoek (deel I)
Scope	Het Berenschotrapport betreft een zakelijke weergave van het handelen van de VWS-crisisorganisatie in de eerste golf. Op basis van aangeleverde informatie en interviews met betrokkenen vanuit de VWS (crisis)organisatie en een beperkt aantal externe partners komt Berenschot tot een aantal conclusies en adviezen met betrekking tot de VWS-crisisorganisatie.	In het essay wordt in kaart gebracht wat op welk moment door wie binnen VWS werd gedaan, welke feiten er waren, en hoe de aanpak is verlopen inclusief een reflectie daarop. Daarbij is uitsluitend gekeken naar wat het ministerie zelf heeft gedaan: het is dus feitelijk een organisatie-analyse. Het gaat niet zozeer over de aanpak van de crisis in brede zin, of de manier waarop het zorgveld heeft geopereerd, maar over het optreden, handelen en functioneren van het ministerie als organisatie	Het eerste deelrapport gaat in op de voorbereidingen op een pandemie, de besluitvorming, crisisstructuur, draagvlak, en de crisiscommunicatie van de overheid. Daarnaast gaat het onderzoek specifiek in op de gevolgen van de crisisaanpak voor de verpleeghuizen.
		tijdens de crisis en een reflectie daarop.	
Onderzoeksperiode	Januari 2020 t/m september 2020	Januari 2020 t/m juli 2020	Maart 2020 t/m september 2020
Onderzoeksobject	VWS crisisorganisatie	VWS-kerndepartement	Rijksbreed met input veldpartijen
Geplande publicatie	Planning is half december 2021 het rapport aan te bieden aan de Tweede Kamer (door directie PG)	1 <sup>e</sup> helft december 2021 op externe website NSOB	Medio februari 2022

## Bijlage 2: Conclusies, bevindingen en aanbevelingen Berenschot mbt bedrijfsvoering

### Centrale vragen van het rapport

1. Hoe heeft de crisisorganisatie van het ministerie van VWS gefunctioneerd in de eerste fase van de coronacrisis (periode januari tot en met medio september 2020)? Wat ging goed en wat niet?
2. Welke aanbevelingen kunnen op grond van de evaluatie worden gedaan om de inzet van de crisisorganisatie van het ministerie van VWS bij een volgende opschaling te verbeteren?

### A. Conclusies

- **Conclusie 7** (horend bij bevinding 26)  
Er is veel energie en tijd in informatiemanagement gestoken. De binnen VWS afgesproken werkwijze voor het verzamelen, veredelen en verspreiden van informatie tijdens crises bleek voor de coronacrisis ontoereikend. Er zijn pogingen gedaan om deze werkwijze gedurende de crisis te verbeteren, maar de achterstand bleek te groot om in te halen.
- **Conclusie 10** (horend bij bevinding 3)  
Er was een zeer hoge werkbelasting door de enorme omvang van de crisis, de grote hoeveelheid overleggen, de informatievraag van de Tweede Kamer en de grote betrokkenheid vanuit politiek en media. Er zijn verschillende stappen gezet om deze werkbelasting naar beneden te brengen. Deze stappen sorteerden echter niet allemaal (meteen) het gewenste effect. De sleutelspelers in de crisisaanpak zijn bij hun inspanningen op dit vlak onvoldoende ontzorgd door de stafonderdelen van de organisatie.

### B. Bevindingen

- **Bevinding 26** (waarbij 27 t/m 32 ook interessant zijn): De coronacrisis bracht door haar omvang en duur een ongekeerde hoeveelheid informatie(stromen) op gang. Systemen en structuren waren daar niet op ontworpen. Dit maakte het van meet af aan lastig om de informatie bij te benen.
  - De coronacrisis overtreft in omvang en duur elke eerdere crisis waarvoor het departement ooit heeft gestaan. Daarbij was veel essentiële informatie om een effectieve crisisaanpak te formuleren onbekend.
  - De VWS crisisstructuur, en daarmee ook het informatiemanagementsysteem, is niet ontworpen op crises van dergelijke omvang, waarbij zoveel verschillende departementsonderdelen en teams betrokken zijn.
  - Dit leverde grote uitdagingen op in termen van informatiemanagement. Verschillende respondenten hebben het gevoel gehad van het begin van de crisis achter de feiten aan te hebben gelopen.
  - Desalniettemin is er veel waardering voor de grote inspanning die binnen het departement is geleverd om onderling informatie uit te wisselen en te stroomlijnen.
- **Bevinding 36**: Bij gebrek aan uitvoeringsarrangementen moest over genomen besluiten vaak langdurig worden onderhandeld met partijen die de uitvoering moesten verzorgen. Ook had VWS zelf operationele taken bij het **inkopen** en distribueren van middelen, die niet eerder bij VWS belegd waren.
  - Tot slot ontbraken ook uitvoeringsarrangementen ten aanzien van het inkopen en distribueren van goederen als mondkapjes, vaccinaties en testmateriaal. VWS kreeg een operationele taak in het regelen hiervan. Iets dat het ministerie nooit eerder had gedaan.
- **Bevinding 39**: De coronacrisis heeft maandenlang maximale inzet gevraagd van een beperkte groep mensen. Vanuit het management, HRM en **5.1.2e** is gelet op de benodigde mentale ondersteuning van medewerkers. Desalniettemin vinden sommige betrokkenen terugkijkend dat hier meer aandacht aan besteed had kunnen worden.
  - De medewerkers die betrokken waren bij de crisisorganisatie maakten weken tot maanden achtereenvolgende lange werkdagen met een hoge intensiteit, mede door de hoge werkdruk die in voorgaande bevinding beschreven is.

- Vanwege deze werkbelasting is er vanuit de HRM-afdeling aandacht geweest voor (mentale) ondersteuning van medewerkers. Ook vanuit het management en 5.1.2e is naar eigen zeggen aandacht besteed aan het welzijn van medewerkers. 5.1.2e hadden aandacht voor ondersteuning.
  - Desalniettemin gaven verschillende respondenten aan dat er te weinig aandacht is geweest voor de belasting van medewerkers. Een belangrijke reden die hiervoor genoemd werd, is dat lijnverantwoordelijken zelf ook intensief betrokken waren bij de crisisorganisatie en zelf ook op maximale capaciteit draaiden. Daardoor konden zij niet de personele aandacht bieden die gewenst was.
- **Bevinding 41.** Het concreet organiseren van personele versterking voor de VWS crisisorganisatie was een klus op zichzelf die tijd en aandacht vroeg. Het is gelukt om in drukke tijden de personele versterking te organiseren.
    - Er is extra bemensing georganiseerd voor verschillende rollen waar versterking nodig was in de crisisorganisatie. Dit gebeurde zowel vanuit VWS als vanuit andere departementen.
    - Departementale procedures en werkwijzen voor het werven van personeel zijn niet ingericht om mensen de volgende dag te laten beginnen. Er moesten veel praktische stappen worden gezet bij het in dienst nemen, bijvoorbeeld rondom het op korte termijn organiseren van ICT-faciliteiten. Dit kostte tijd die niet aan inhoud besteed kon worden. Het is wel gelukt om personele versterking op zeer korte termijn te laten starten.
  - **Bevinding 42.** De verantwoordelijkheid voor het organiseren van personele versterking lag op het bord van sleutelspelers die ook inhoudelijk met de crisisbestrijding bezig waren.
    - Er is door beleidsdirecties weinig ondersteuning ervaren vanuit de HRM-onderdelen van VWS ten aanzien van het organiseren van personele versterking. Leidinggevenden hebben zelf mensen moeten werven, terwijl zij ook druk bezig waren met de inhoudelijke crisisaanpak.
    - Bijkomende lastigheid was dat de nieuw aangenomen collega's op de werkvloer ingewerkt moesten worden, terwijl men het al erg druk had in deze periode. Ook moest meerdere keren opnieuw personeel gezocht worden, omdat de termijn waarvoor men versterking zocht steeds langer ingeschat werd. Dit begon met een maand en werd uiteindelijk een half jaar.
    - De dubbelfuncties die werden aangesteld (zie bevinding 43), waren oorspronkelijk ook aangesteld om meer personeel aan te nemen, maar deze leidinggevenden werden door de hoge werkdruk direct de inhoud ingezogen.
  - **Bevinding 46.** De snelheid van de ondersteuning op het gebied facilitaire zaken liep niet altijd synchroon met de behoeften van de medewerkers die bij de crisisaanpak betrokken waren.
    - Ten aanzien van het beschikbaar krijgen van catering voor medewerkers die op kantoor werkten, werd de benodigde snelheid gemist, zeker bij beleidsdirecties. Een facilitair manager was hierbij welkom geweest om de facilitaire ondersteuning te bieden die nodig was.
    - Ondersteuning voor facilitaire zaken wordt gezien als belangrijke randvoorwaarden om de crisisteams te ondersteunen in het aanpakken van de crisis. Respondenten noemen achteraf de mogelijkheid om ervaringen uit te wisselen tussen directies en zo van elkaar te leren op dit gebied als een mogelijke verbetering.

### C. Aanbevelingen ter versterking van de preparatie op toekomstige crises

#### D. Informatiemanagement

- **Aanbeveling 10.** Verbeter de informatievoorziening ten behoeve van de departementale crisisbeheersing door:
  - a. voldoende informatiecoördinatoren op te leiden om ook bij een grote crisis met meerdere crisisteams aan elk team een informatiecoördinator te kunnen toevoegen;
  - b. deze informatiecoördinatoren de opdracht te geven om voor het team waaraan zij zijn toegewezen, een 'teambeeld' bij te houden\*;
  - c. vast te leggen waaruit dit teambeeld tenminste dient te bestaan (inhoud), hoe het eruit ziet (vorm), op welke wijze het dient te worden aangeleverd (informatiemiddel) en wanneer/ hoe vaak (realtime of met een te bepalen frequentie);

- d. te organiseren (bijvoorbeeld bij het DCC) dat vanuit de verschillende teambeelden een voor het gehele departement relevant 'situatiebeeld' wordt opgesteld;
  - e. dit situatiebeeld liefst realtime voor het hele departement beschikbaar te maken (bijvoorbeeld op een gezamenlijke schijf in de VWS-infrastructuur of in het VWS-tabblad van het Informatieteam in LCMS).
- o **Aanbeveling 15.** Beleg de verantwoordelijkheid om tijdens een crisis de werkbelasting van medewerkers in de gaten te houden expliciet bij HRM.
  - o **Aanbeveling 30.** Werk met roosters of duo-functies. Zorg daarbij voor een gelijkmatige spreiding van de expertise/ervaring.
    - o
  - o **Aanbeveling 31.** Los sleutelfunctionarissen niet allemaal op hetzelfde moment af, maar doe dit gefaseerd.
    - o
  - o **Aanbeveling 32.** Beleg het zorgdragen voor personele versterking bij andere functionarissen dan de personen die vol met de inhoud van de crisisaanpak bezig zijn (zoals bij HRM).

o **Bijlage 3: leren in de curve – NSOB essay raakpunten bedrijfsvoering**

o

Kern: in dit essay wordt gereflecteerd op de aanpak van de coronacrisis door het ministerie van VWS, in de periode van januari tot en met juli 2020.

Inkopen van PBM waarbij de inkoopregels niet geheel werden gevolgd

*In de verhalen én documenten zien we tientallen verhalen van deze strekking terug. Ons beeld is dat medewerkers in die situaties de geldende regels opzij leggen, maar dat er tevens een alternatief proces voor in de plaats komt. Een argumentatielijijn voor het nemen van dit soort besluiten, zoals bijvoorbeeld "3 vragen die we altijd stellen en die alle drie met 'ja' moeten worden beantwoord". Er ontstond dus geen 'ongecontroleerd' proces, want ter plekke werden nieuwe praktische regels bedacht en toegepast voor het nemen van real time besluiten. Tegelijkertijd realiseren betrokkenen zich dat ze daarmee in heel veel gevallen niet hebben voldaan aan de norm en de regels voor besluitvorming en het doen van grote uitgaven. Of beter gezegd, veel betrokkenen geven aan dat ze vinden dat ze wél hebben voldaan aan de bedoeling van de regels. Ze hebben de letter van de regel gebroken, omdat ze vonden en merkten dat de afgesproken kaders en protocollen niet meer pasten bij de omstandigheden van de crisis. Ze realiseren dat daarmee een probleem in de verantwoording ontstaat. Ze willen verantwoording afleggen voor de gekozen manier van handelen, maar vragen zich af wat daarvoor dan de norm moet zijn?*

Flexibiliteit inzetbaarheid personeel

*Anderen worden van de ene op de andere dag gevraagd om bij te springen in de in haast opgerichte crisisteams om mondkapjes in te kopen, beademingsapparatuur te bestellen, of te helpen met de opschaling van de testcapaciteit. Directies lenen personeel aan elkaar uit, van andere ministeries worden mensen ingevlogen en op veel cruciale posities worden medewerkers 'gedubbeld' (5.1.2e). Het contact verloopt vaak door telefoontjes in de avonduren, waarna iemand zich de volgende ochtend in zijn of haar nieuwe team meldt. Procedures, vacatures en profielschetsen zijn er even niet. Het gaat zo snel dat het overzicht van wie waaraan werkt en welke medewerkers aan welke directie zijn uitgeleend (en voor hoe lang) soms even zoek lijkt. Maar de organisatorische flexibiliteit is hoog.*

*Medewerkers van VWS constateren tot hun eigen verbazing dat waar het normaal gesproken weken kan duren voor een team versterkt kan worden met een extra medewerker, nu binnen een dag mensen worden opgebeld, vrijgemaakt en zich al een dag later melden op een nieuwe afdeling om ook een steentje bij te dragen aan de crisisaanpak. En hetzelfde geldt in deze periode voor financiële afspraken, juridische toetsen en andere procedurele zaken. 'Onder druk wordt alles vloeibaar', wordt in dit verband vaak geconstateerd. Ook de bestuursraad van VWS constateert in een overleg begin mei dat de crisisaanpak de verkokering binnen het departement doorbreekt. Lijntjes tussen teams en naar de top zijn kort, mensen weten elkaar snel te vinden, schakelen snel en zijn besluitvaardig. De verschillen in belangen en perspectieven tussen delen van het ministerie zijn niet weg, maar onder druk van het coronavirus ontstaat als vanzelf de bereidheid en het vermogen om daar goed mee om te gaan. Het is een vermogen dat het behouden waard is.*

De professional / druk op medewerkers

*Medewerkers werden zodoende uitgedaagd om in korte tijd hun weg te vinden, contacten te leggen en meer dan anders zelf verantwoordelijkheid te dragen. En daarbij werden zij geconfronteerd met veel verschillende perspectieven. Inkopers, tussenhandelaren en vervoerders spreken niet een andere taal dan de beleidsmaker. Medewerkers van VWS moesten zich dat nieuwe repertoire eigen maken terwijl ze druk aan het werk waren om de crisis aan te pakken.*

*Zonder een waardeoordeel uit te spreken of de juiste dingen zijn gedaan, is evident dat de medewerkers van VWS te maken kregen met veeleisend werk.*