



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Inventarisatie inzet op COVID-19 werkzaamheden

Versie 1.0

Datum	8 maart 2021
Status	Definitief

Colofon

	Bezoekadres: Parnassusplein 5 2511 VX Den Haag
Contactpersoon	5.1.2e
	5.1.2e
	5.1.2e @minvws.nl
Versie	1.0
Opdrachtgever	5.1.2e
Auteurs	5.1.2e
Bijlage(n)	2
Datum vaststelling	
Vastgesteld door	
Aantal pagina's	25

Inhoudsopgave

1	Aanleiding Onderzoek	4
2	Projectopdracht en aanpak onderzoek	5
2.1	Projectopdracht	5
2.2	Aanpak onderzoek	5
3	Onderzoeksresultaten directies	7
3.1	Inzet van mensen	7
3.1.1	Inzet op posities op directie- en DG-niveau	9
3.2	COVID- onderwerpen	9
3.2.1	Top 12	9
3.2.2	Relevante thema's na afloop crisis	11
3.3	Personele kosten	11
3.3.1	Omvang budget besteed aan extra personele inzet	11
3.3.2	Wijze van bekostiging personele inzet	12
3.4	Positieve ervaringen	12
3.4.1	Suggesties vanuit directies: wat zou men willen behouden	13
3.5	Knelpunten	13
3.5.1	Suggesties van directies: oplossingen voor de knelpunten	15
4	Onderzoeksresultaten landelijke organisaties	17
4.1	Opdracht landelijke organisaties	17
4.2	Divers beeld landelijke organisaties	17
4.3	Inzet mensen	18
4.4	Personele kosten	18
4.5	Juridische vorm	19
4.6	Beslisstructuren en overleg met VWS	19
4.7	Voortbestaan na de coronacrisis	19
4.8	Positieve ervaringen	19
4.9	Knelpunten en mogelijke oplossingen	20
5	Samenvatting en conclusies	21
5.1	Samenvatting	21
5.1.1	Directies Kerndepartement	21
5.1.2	Landelijke organisaties	21
5.2	Conclusies	22
5.2.1	Directies Kerndepartement	22
5.2.2	Landelijke organisaties	23
6	Aanbevelingen	24

Bijlagen

1 Aanleiding Onderzoek

Begin 2020 werd Nederland geconfronteerd met een ongekennde gezondheids crisis. Deze crisis leidde er al in de eerste maanden van 2020 toe dat het ministerie van VWS in de hoogste versnelling moest om de crisis het hoofd te bieden. Daarom zijn er vanaf het begin van 2020 veel nieuwe mensen bij en voor het ministerie van VWS komen werken. Onder druk van de crisis zijn er, naast de programmadirectie COVID-19, ook vier landelijke samenwerkingsverbanden met organisaties in de keten in het leven geroepen.

De Bestuursraad van het ministerie van VWS wil – terugkijkend - graag meer zicht krijgen op het verloop van deze inzet van mensen tijdens de crisis, zowel binnen de directies binnen de Kern, als bij de vier landelijke organisaties. Wat is er goed gegaan, waar zitten de verbeterpunten en zijn er procesverbeteringen te realiseren voor de toekomst.

In opdracht van de plaatsvervangend 5.1.2e is een projectteam bij de directie Organisatie, Bedrijfsvoering en Personeel (OBP) opgezet. Het projectteam is met ingang van 5 oktober 2020 van start gegaan met een onderzoek naar deze personele inzet. Het projectteam bestaat uit: 5.1.2e
5.1.2e
5.1.2e 5.1.2e zijn gedelegeerd opdrachtgever.
5.1.2e biedt ondersteuning bij het kwantitatieve gedeelte van het onderzoek.

2 Projectopdracht en aanpak onderzoek

2.1 Projectopdracht

Scope

Op verzoek van de Bestuursraad is onderzoek gedaan naar de personele inzet bij zowel alle directies en programma's binnen de Kern (in totaal 25), evenals de personele inzet bij vier landelijke organisaties, die opgericht zijn ten behoeve van de bestrijding van de coronacrisis. De programmadirectie COVID-19, DUS-I, evenals de concernonderdelen, worden buiten beschouwing gelaten. Ook extra inspanningen van zittende medewerkers worden buiten beschouwing gelaten. Het onderzoek betreft de periode van 1 januari 2020 tot 1 november 2020.

Onderzoeksvraag

De opdracht luidt:

1. Breng de extra personele capaciteit in beeld, zowel in aantal mensen als in budget, die is ingezet op werkzaamheden die verbonden zijn met de (maatschappelijke gevolgen van de) corona crisis.
2. Signaleer knelpunten bij het aannemen en onderbrengen van personeel.
3. Geef aandachtspunten mee voor het oplossen van de knelpunten.

Concreet betekent het onderzoek zich richt op de volgende aspecten:

- hoeveel extra mensen zijn er als gevolg van COVID-19 aangetrokken
- waar zijn deze mensen op ingezet
- onder welke condities zijn deze mensen ingezet en hoe is dat verlopen
- welk budget is er met de inzet van extra medewerkers gemoeid
- welke constructies zijn er opgezet om deze mensen onder te brengen/ de crisis het hoofd te bieden
- welke positieve ervaringen en/of knelpunten deze ontwikkelingen opleveren of hebben opgeleverd.

De landelijke organisaties die daarbij worden meegenomen zijn:

- landelijk consortium hulpmiddelen (LCH)
- landelijke coördinatieteam diagnostische keten (LCDK)
- landelijk coördinatiecentrum geneesmiddelen (LCG)
- landelijk coördinatiecentrum patiënten spreiding (LCPS)

2.2 Aanpak onderzoek

Het projectteam heeft ervoor gekozen om vragenlijsten op te stellen die door de betrokken partijen ingevuld moesten worden. Omdat de vier landelijke organisaties in aard en vorm afwijken van de directies binnen de Kern, is voor deze groep organisaties een aparte vragenlijst opgesteld. Na een vooraankondiging uit naam van de 5.1.2e zijn alle 25 directies/programma's en de vier landelijke organisaties per mail met de vragenlijst benaderd. In **bijlage 1 en 2** zijn beide vragenlijsten opgenomen. Van alle directies en programma's is een reactie ontvangen.

In de vragenlijsten wordt een aantal onderwerpen aan de orde gesteld. Deze onderwerpen zijn:

- a. de inzet van mensen
- b. duiding van de COVID-thema's waarop mensen ingezet zijn
- c. het budget dat met de personele inzet gemoeid was
- d. positieve ervaringen
- e. knelpunten
- f. suggesties voor verbetering

Naast de uitvraag via de beide vragenlijsten is aanvullend gesproken of gemaïld met:

- 5.1.2e 5.1.2e
- 5.1.2e

- 5.1.2e
- 5.1.2e
-
-
- 5.1.2e
- 5.1.2e
- 5.1.2e
-
- 5.1.2e
- 5.1.2e
- 5.1.2e

Tot slot is er gesproken met de Ondernemingsraad van de Kern (OR-Kern) over dit onderzoek. 5.1.2e
5.1.2e sprak elke 2 tot 3 weken met de OR over de voortgang.

2.3 Proces

Na de uitvraag heeft het projectteam alle binnengekomen informatie in kaart gebracht en in onderstaand rapport verwerkt. Daarbij is er voor gekozen om de informatie in hoofdstuk 3 en 4 zo feitelijk mogelijk over te nemen. In hoofdstuk 5 en 6 zijn op basis van deze feitelijke informatie conclusies en aanbevelingen opgenomen. Het rapport is na totstandkoming niet opnieuw voorgelegd aan directies en landelijke organisaties voor een reactie op de conclusies en aanbevelingen. Nadat het concept rapport is besproken met de gedelegeerd opdrachtgever wordt het aangeboden aan de 5.1.2e

3 Onderzoekresultaten directies

In dit hoofdstuk worden allereerst alle resultaten in kaart gebracht die door de 25 bevraagde directies en programma's binnen VWS Kern zijn ingediend.

3.1 Inzet van mensen

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, is bij de directies allereerst uitgevraagd hoeveel medewerkers zijn ingezet op werkzaamheden gerelateerd aan COVID-19 - en hoe deze inzet is geregeld. In onderstaande figuur is op basis van de ingevulde vragenlijsten weergegeven welk beeld dit opleverde.

Figuur 1 - Aantal medewerkers dat extra is ingezet op COVID-19



*Inzet PG nu PDC-19

In totaal zijn er 229 medewerkers extra ingezet op COVID-19 gerelateerde werkzaamheden. Dit betreft dus de inzet van tijdelijke krachten op COVID-werkzaamheden en de inzet van tijdelijke krachten ter vervanging van vaste medewerkers, die tijdelijk op COVID-19 gerelateerde werkzaamheden werden ingezet. Niet meegerekend zijn vaste medewerkers die deze werkzaamheden naast hun eigen werk deden, of in plaats van hun eigen werk, dat tijdelijk niet werd uitgevoerd. Deze medewerkers hebben in veel gevallen meer gewerkt dan gebruikelijk. Dit overwerk is vaak niet geregistreerd en wordt in dit rapport niet nader beschreven. Deze 229 medewerkers waren werkzaam bij 12 van de 25 directies/programma's.

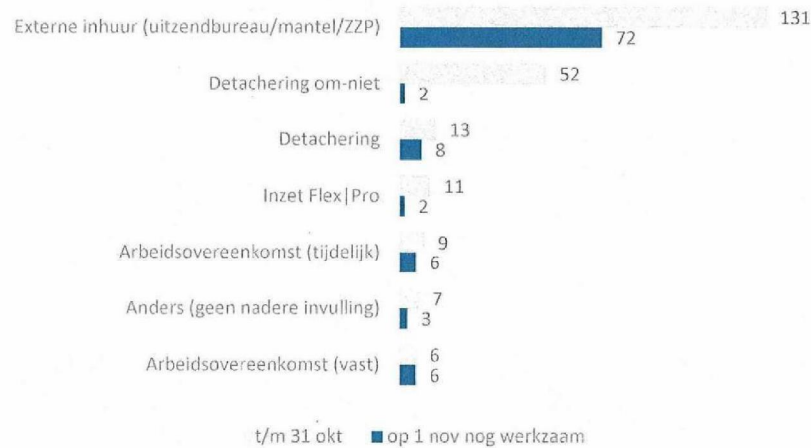
MEVA heeft in de vragenlijst 85 extra medewerkers opgegeven, maar uit nader onderzoek is gebleken dat deze mensen bij DUS-I de bonusregeling voor MEVA uitvoerden. DUS-I is als uitvoeringsorganisatie in het onderzoek niet meegenomen en wordt daarom in bovenstaand figuur niet meegerekend. De kosten voor de diensten die door DUS-I worden geleverd worden, worden in rekening gebracht bij de opdracht gevende directies. DUS-I heeft in totaal vier corona gerelateerde regelingen uitgevoerd in 2020 en heeft daarvoor naar schatting ruim 3 miljoen aan personeelskosten in rekening gebracht bij de directies (MEVA 2 miljoen, CZ 0,3 miljoen en Sport 0,7 miljoen). Omdat geen van de genoemde directies deze kosten heeft opgevoerd in dit onderzoek worden ze niet in het totaal meegenomen, maar hier apart genoemd.

Op 1 november 2020 waren van de 229 medewerkers nog 99 medewerkers werkzaam in dezelfde directies. Negen directies verwachten dat deze medewerkers ook nog geruime tijd nodig zullen zijn als de crisis voorbij is. Daarvoor is in veel gevallen extra budget nodig.

De groep van 229 extra medewerkers zijn via verschillende contractvormen ingezet. In figuur 2 is daarom de wijze van inzet van deze medewerkers in kaart gebracht. Externe inhuur kwam het meest voor, maar ook veel andere varianten werden regelmatig gebruikt. Hoe deze inhuur plaatsvond is zowel voor de periode 1 januari tot en met 31 oktober 2020 in kaart gebracht, als ook op 1 november 2020.

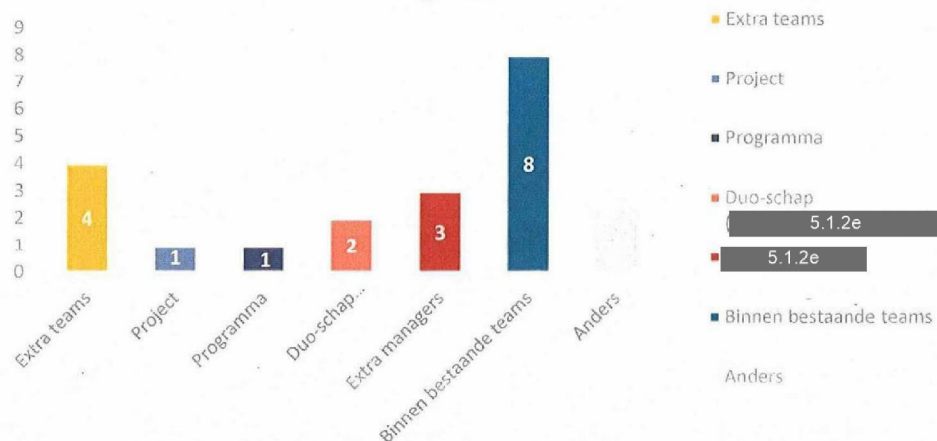
Hieruit blijkt dat met name de inzet via detachering om-niet en de inzet van Flex-Pro flink teruggelopen is per 1 november. Er was nog wel steeds sprake van veel externe inhuur.

Figuur 2 - Wijze van inzet extra medewerkers



In figuur 3 is in beeld gebracht in welke organisatievorm de extra ingezette medewerkers werden ondergebracht. Binnen directies zijn vaak combinaties van verschillende vormen gebruikt. Uit onderstaande figuur blijkt dat mensen voornamelijk binnen bestaande teams werden ingezet (8 keer benoemd in de vragenlijsten) en dat er daarnaast in een aantal gevallen sprake was van de inzet van extra teams (4 keer benoemd) en extra managers. Op de inzet van duo-schappen wordt in paragraaf 3.1.1 nader ingegaan. De directies rapporteren allemaal dat de betreffende medewerker(s) een direct leidinggevende en/of aanspreekpunt hebben.

Figuur 3 - Aantal keren dat organisatievorm door directies werd gebruikt



Daar waar gekozen is voor de optie 'anders', werd bijvoorbeeld een overlegstructuur met managers en/of medewerkers van verschillende teams georganiseerd.

Om deze werkzaamheden te organiseren zijn bij 4 directies mandaten aangepast, is 1 juridische constructie aangepast (opdracht aan DUS-I), is een programmaorganisatie opgericht in de lijn (Realisatie Digitale Ondersteuning (RDO), bij DI/CIO) en is een beperkte organisatiewijziging ingezet bij CZ.

3.1.1 Inzet op posities op directie- en DG-niveau

Op 5.1.2e niveau zijn tijdens de coronacrisis eveneens extra mensen ingezet. Hierover hebben de directies niet altijd gerapporteerd bij het invullen van de vragenlijsten. Beslissingen over de inzet op dit hiërarchische niveau werden veelal door de 5.1.2e Bestuursraad (BR) genomen. Op basis van een inventarisatie over de periode van 1 januari tot 1 november 2020 is het projectteam tot het volgende overzicht gekomen als het gaat om de inzet op deze niveaus: 4 personen op 5.1.2e en 7 personen op 5.1.2e. Overigens zijn er ook na 1 november 2020 nog diverse mensen op directeursniveau ingezet.

Figuur 4 – Inzet extra directeuren en DG's

Extra capaciteit:	Periode:
5.1.2e	Maart- heden
	Oktober- heden
	Maart-oktober
	Oktober- heden
	Oktober-heden
	Oktober -heden
	Maart-juli
	Juli-september
	Juli-oktober
	Juli- september
	September-heden
	Oktober-heden

3.2 COVID- onderwerpen

3.2.1 Top 12

Alle directies hebben in een themalijst aangekruist met welke thema's zij zich voornamelijk hebben bezig gehouden. In figuur 5 is in een rangordening weergegeven door hoeveel directies deze thema's benoemd zijn.

Uit onderstaand overzicht blijkt dat bij directies de belangrijkste thema's waren: parlementaire coördinatie (12 keer genoemd), maximaal controleren (11 keer genoemd) en de crisisbeheersing (10 keer genoemd).

Figuur 5 – Top 12 COVID- thema's

Onderwerp:	Aantal keer genoemd:
1. parlementaire coördinatie (tweewekelijkse voortgangsbrief, debatten en Kamervragen etc.)	12
2. maximaal controleren ¹	11
3. crisisbeheersing	10
4. financiën in de zorg	9
5. wet- en regelgeving	9
6. kwetsbare personen ²	7
7. interne bedrijfsvoering VWS	6
8. Wob verzoeken	5
9. Europese samenwerking	4
10. opstarten reguliere zorg	4
11. project Caribisch Nederland	3

Een aantal directies heeft de optie 'anders' ingevuld. Thema's die deze directies benoemd hebben zijn:

- Ondersteuning bestuurlijke en ministeriele leiding en advisering en beveiliging (directie BPZ)
- Subsidieregeling opschaling IC- en klinische bedden capaciteit, herverdelingsstrategie IC-patiënten, doorgang acute en planbare zorg, inzet defensie in ondersteuning zorg, teststrategie, vaccinatiestrategie, vraagbaak voor de curatieve sectoren, beleid welke beroepsgroepen wel en niet hun beroep mogen uitoefenen in tijden van besmettingsbeperking, crisisorganisatie, werkzaamheden rondom parlementaire en communicatieve processen (directie CZ).
- (Publieks)communicatie over alle COVID-19 onderwerpen. Voor wat betreft crisisbeheersing: liaison vanuit VWS bij de landelijke crisisstructuur bij het NKC (directie DCo).
- Productie PBM in Nederland (directie GMT).
- Vaccin inkoop (IZ).
- Uitvoering subsidieregeling zorgbonus (directie MEVA).
- Realisatie van digitale oplossingen in de bestrijding van de crisis (naast Corona Melder-app) (programma RDO).
- Aanpak COVID-besmettingen onder nertsen / compensatieregeling bij LNV (directie VGP).
- Advisering op het gebied van contractenrecht, civiele procedures, staatssteun en aanbesteding (directie WJZ).
- Gegevensuitwisseling in de zorg (directie I/CIO).

¹ Onder Maximaal controleren vallen o.a. onderwerpen: aanwijzingen veiligheidsregio's, extra bedden capaciteit binnen en buiten de IC, testen, vaccins, monitoring en maatregelen, Corona Melder-app, PBM cruciale beroepen en vitale sectoren binnen en buiten de zorg, internationaal HSC-EDC, onderzoeken ZonMW, Coronaloket met EZK, IC-capaciteit, beschikbaarheid beademingsapparatuur, overleg met zorgkoepels, overleg met ROAZ'en, Beschikbaarheid geneesmiddelen, Beschikbaarheid en verdeling en hergebruik PBM.

² Onder Kwetsbare personen vallen de onderwerpen: verpleeghuiszorg, jeugdhulp, onderwijs, veilig thuis, bezoekregeling, gehandicaptenzorg, geestelijke verzorging, maatschappelijke opvang, GGZ, cliëntenorganisaties en ouderenzorg, kwetsbare zorg thuis, maatschappelijke initiatieven, palliatieve zorg, overleg patiënten en cliëntenorganisaties mensen met een beperking en jeugd, overleg patiënten en cliëntenorganisaties kwetsbare mensen thuis, overleg branchepartijen jeugd, overleg branchepartijen ouderen,

3.2.2 Relevante thema's na afloop crisis

Een groot aantal directies verwacht dat er ook na de crisis nog inzet op een aantal COVID-gerelateerde onderwerpen nodig is. De volgende onderwerpen werden daarbij door de directies benoemd:

- De politieke en ambtelijke leiding zal veel tijd moeten besteden aan verantwoording (directie BPZ)
- Extra inhoudelijke inzet op effecten van eenzaamheid, geestelijke gezondheidszorg, vasthouden van goede nieuwe ontwikkelingen naar aanleiding van de crisis (directie MO).
- De wederopbouw van de curatieve zorg, de vormgeving aan robuuste crisiszorg-infrastructuur, de afhandeling van subsidies, ophalen 'lessons learned', werkzaamheden rond verantwoording en evaluatie van de crisis (directie CZ).
- (publieks)communicatie over alle COVID-19 onderwerpen (directie DCo).
- Projectmatige en beleidsmatige werkzaamheden (directie GMT)
- Mitigeren van de lange termijneffecten. Dat wordt ingepast binnen bestaande werkzaamheden.
- Nafase COVID-19 (directie OBP)
- Afhandeling Wob-verzoeken (directies WJZ en LZ)
- Waarborging van de continuïteit van de zorg op de CAS eilanden en BES (programmadiirectie ZJCN).

Hierbij wordt opgemerkt dat bovenstaande lijst gebaseerd is op hetgeen de desbetreffende directies zelf hebben opgegeven, het is geen uitputtend overzicht.

Mogelijk moeten deze onderwerpen op een structurele wijze ondergebracht worden, of zal extra capaciteit noodzakelijk blijven om deze thema's goed af te handelen.

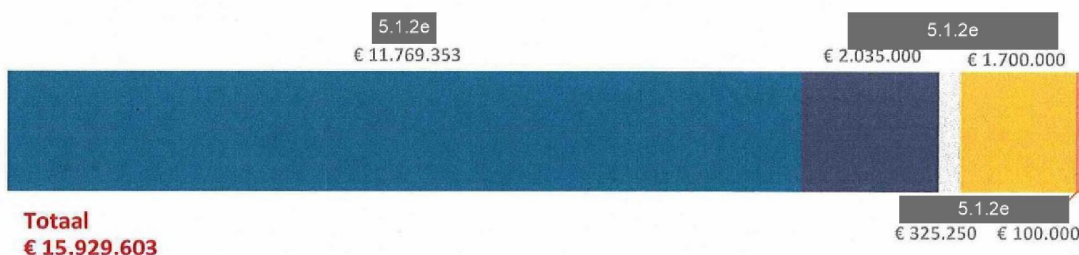
3.3 Personele kosten

3.3.1 Omvang budget besteed aan extra personele inzet

In de vragenlijst is directies gevraagd een inschatting te maken van het budget dat zij aan de extra personele capaciteit besteed hebben in de periode januari tot 1 november 2020. Daarbij is ook de vraag gesteld op welke wijze bekostiging heeft plaatsgevonden. In totaal hebben 9 directies aangegeven dat zij extra budget hebben ingezet. De overige directies hebben geen extra budget besteed aan de inzet van mensen op COVID-19 werkzaamheden.

In figuur 6 is in beeld gebracht wat de omvang van de extra personele kosten is geweest, die besteed is aan de inzet van extra personeel. Hieruit blijkt dat er in totaal ruim 15,9 miljoen euro extra besteed is aan de personele inzet op COVID-19 werkzaamheden. Worden de kosten die zijn gemaakt door inschakeling van DUS-I erbij gerekend, dan komt het totaal op 17,9 miljoen. Het extra aangevraagde budget dat besteed is aan COVID-19 werkzaamheden bedroeg voor heel 2020 18,6 miljoen.

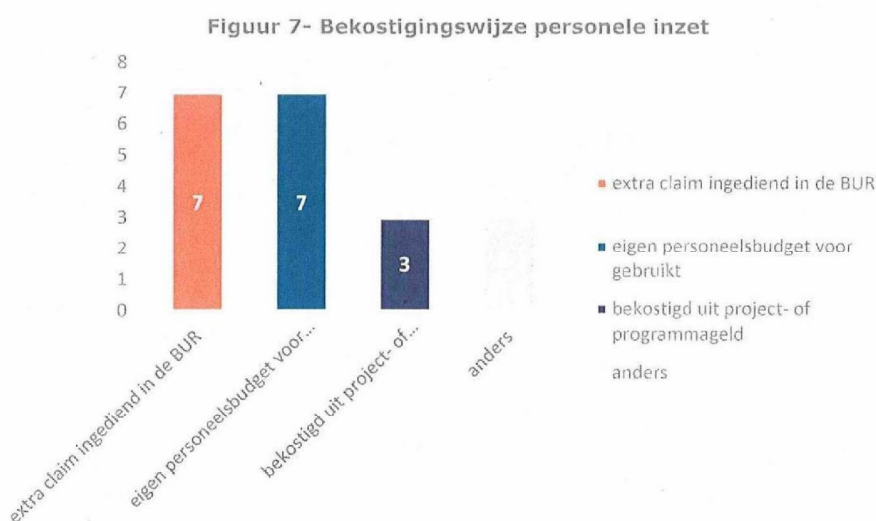
Figuur 6 - Besteed budget per kolom



Het leeuwendeel van de hierboven benoemde 15,9 miljoen, namelijk 11,7 miljoen euro, is binnen de 5.1.2e kolom uitgegeven, met name bij Programma RDO en de directie OBP (samen ruim 9 miljoen euro). Het begrote budget voor de totale personele uitgaven voor VWS-Kern bedroeg voor heel 2020 circa 150 miljoen euro.

3.3.2 Wijze van bekostiging personele inzet

De directies hebben hun extra personele inzet op diverse wijze bekostigd. In figuur 7 is in beeld gebracht hoe vaak er gebruik gemaakt is van opties als bijvoorbeeld de BUR of eigen budget. Directies konden hierbij meerdere mogelijkheden aangeven, waardoor er ook combinaties van opties ingezet om de extra personele kosten te kunnen dekken.



Zoals uit bovenstaand overzicht blijkt hebben 7 directies aangegeven dat zij dit ofwel uit hun eigen personeelsbudget bekostigd hebben, ofwel hiervoor een claim hebben ingediend in de BUR. In mindere mate is er gebruik gemaakt van project- of programmageld.

Enkele directies hebben de optie 'anders' ingevuld. Directie WJZ meldt in dit kader dat zij veel kosten hebben gemaakt voor de inhuur van de Landsadvocaat voor onder andere civiele procedures die gevoerd zijn in het kader van Corona, advisering voor bijvoorbeeld allerlei contracten die afgesloten moesten worden en de ontwikkeling van Coronamelder. Dit is extern ingehuurd expertise die enkel terug te vinden is in de financiële administratie. Het Programma RDO meldt dat zij in eerste instantie (na oprichting in mei/juni) budget heeft ontvangen bij de Julibrief. De voorjaarsbesluitvorming was namelijk al voorbij en op de BUR wachten zou te lang duren.

3.4 Positieve ervaringen

In de ingevulde vragenlijsten werden tevens diverse positieve ervaringen benoemd. Om hierover een beter beeld te krijgen heeft het projectteam aanvullend diverse gesprekken gevoerd, waaronder met de adviseurs van de directies OBP en BPZ die betrokken waren bij de aanstelling van 5.1.2e. Uit de vragenlijsten en de gesprekken kwamen de volgende positieve ervaringen naar voren.

Handelingssnelheid

De snelheid waarmee extra mensen konden worden ingezet werd in hoge mate gewaardeerd. Dat gold zowel voor de inzet van mensen van andere directies, als voor het inzetten van externe mensen. Er was sprake van een grote bereidwilligheid en betrokkenen schakelden snel om zaken te regelen. De hulp van P&O/OBP en de support van de **5.1.2e** waren daarbij onmisbaar. Ook is al vrij snel door de directie OBP (VWS Flex) een systeem van crisismatching opgezet, waarbij medewerkers zich konden melden om ingezet te worden op crisiswerkzaamheden.

Flexibele houding

Medewerkers waren zeer bereidwillig om een tandje bij te schakelen, onder meer door extra uren te werken of in te springen op dossiers die niet tot hun dagelijkse werkzaamheden behoorden, zowel bij de eigen directie als bij andere directies. Bij sommige directies verliep het inwerken van nieuwe collega's soepel. De uitvoering van werkzaamheden kon daardoor worden gewaarborgd. De lijntjes waren kort. Ook werd als positief genoemd dat er buiten de bestaande kaders werd gedacht om problemen op te lossen.

Expertise

Er was intern snel de benodigde expertise beschikbaar. Mensen met beleidservaring konden vanuit meerdere directies snel ingezet worden. Met name mensen die ervaring hadden met de processen binnen VWS, met de parlementaire en financiële processen, en mensen met juridische kennis en ervaring, waren onontbeerlijk. Bijzondere expertise, kunde en kennis moest extern worden ingehuurd, zoals bijvoorbeeld voor het ontwikkelen van de coronamelder. Daarvoor kon gelukkig vaak geschakeld worden met de inhuurdesk.

Samenwerking

De samenwerking met andere ministeries, bijvoorbeeld Buitenlandse Zaken (mensen met interculturele expertise), ging goed. Daarnaast is genoemd dat er intensief is samengewerkt met de SVB en DUS-I rondom het uitdenken en uitvoeren van de subsidieregeling. Dit is heel prettig verlopen.

3.4.1 Suggesties vanuit directies: wat zou men willen behouden

Snelheid in besluitvorming

De directies willen heel graag de snelheid in besluitvorming over de inzet van personeel en extra budget behouden. Er is door directies vaak gekozen om teams klein te houden, met als doel om afstemmingsproblemen te voorkomen en zo min mogelijk mensen in te hoeven werken. Toen de inzet van deze teams langer duurde, bleek dit toch nadelen te hebben: de druk op een klein aantal mensen was hoog en de flexibiliteit beperkt. In een volgende crisis zou men overwegen om deze teams ruimer in te richten.

Flexibele houding

De bereidwilligheid van de collega's, de houding 'dat we elkaar helpen en altijd voor elkaar klaarstaan' wil men houden en versterken. Er was sprake van kokeroverstijgend samenwerken.

Soort inzet

Het helpen bij en door andere directies zonder dat daar detacheringsovereenkomsten voor hoeven te worden gemaakt, wil men graag behouden in tijden van crisis. Het gebruik maken van het netwerk van VWS-medewerkers zou ook moeten worden gecontinueerd, dat brengt flexibiliteit en snelheid met zich mee. Waar nodig moet inzet van externe experts altijd mogelijk zijn.

3.5 Knelpunten

In de reacties van de directies is ook een aantal knelpunten benoemd. Deze worden hieronder per thema in beeld gebracht.

Gebrek aan (gekwalficeerd) personeel

De crisis veroorzaakte een enorme behoefte aan personeel. Het bleek in veel gevallen heel lastig om deze uit de arbeidsmarkt te halen. Kandidaten hadden dan bijvoorbeeld veel kennis van een specifiek vakgebied, maar geen ervaring binnen de Rijksoverheid. Gebleken is, dat ook ervaring binnen de Rijksoverheid in dergelijke situaties nodig is om snel vooruitgang te boeken. Een deel van het personeel is via de persoonlijke netwerken van het management en de Bestuursraad aangetrokken. Dit heeft veel tijd en inspanning gekost.

Diverse beleidsdirecties, die niet direct bij de crisis betrokken waren, sprongen bij en leverden personeel aan crisisdirecties. Dit vond in overleg tussen beide directies plaats, dan wel middels de crisismatching via de directie OBP. Deze inzet van personeel vond plaats zonder dat directies daarvoor gecompenseerd werden. Zij deden dit, terwijl lopende werkzaamheden geen lagere prioriteit kregen. Dit had tot gevolg dat er soms gaten met gaten gevuld werden. Steeds was er de afweging of er meer mensen ingezet moesten worden, of dat men zou proberen het met de bestaande capaciteit te redden (zonder extra coördinatielast). In dat soort situaties is vaak voor het tweede gekozen. Achteraf bezien vond men dat wellicht beter voor een ruimere bezetting gekozen had kunnen worden.

Een ander geluid is dat er tijdens de eerste golf bij verschillende directies voldoende capaciteit was om in te zetten op crisiswerkzaamheden, omdat het reguliere werk weg viel. De keerzijde was dat toen vanaf mei 2020 het reguliere werk weer opgepakt werd, dit gecombineerd moest worden met het crisiswerk. Toen was er bij meer (of een aantal) directies wel een grote behoefte aan extra capaciteit.

Tot slot werd opgemerkt dat in een aantal gevallen andere departementen niet bereid waren tot detachering, waardoor vaste arbeidsovereenkomsten van medewerkers voor tijdelijk werk overgenomen moesten worden.

Span of control

De span of control voor managers in de crisis werd soms te groot. Persoonlijke aandacht bij hoge werkdruk en thuiswerken had daar onder te lijden; dat gold ook andere reguliere managementtaken.

Selectie en inwerken

Door de enorme behoefte aan 'extra handen', kwam het ook geregeld voor dat men aan de voorkant te weinig tijd nam om een goede selectie te doen. Men was blij dat er mensen beschikbaar waren, waardoor er niet altijd selectiegesprekken gevoerd zijn, of kritisch is gekeken is naar kennis en ervaring. Een aantal directies benoemen dat inwerken aan een goede landing had kunnen bijdragen, maar hier was veelal weinig gelegenheid voor. Bij directies waar in korte tijd veel instroom van nieuwe medewerkers was, was er veel inwerktijd nodig. Het vele thuiswerken bemoeilijkte het inwerkproces nog eens extra. Dat was weer extra belastend voor de vaste kern.

Onvoldoende overzicht

Door de grootschalige personele groei in korte tijd was het af en toe uitdagend om zicht te houden op de onderliggende structuren en teams. Soms was het onduidelijk wie wat deed en vooral wie in welk gremium waarover besloot. Dit maakte het lastig om aangehaakt te raken bij trajecten. Een ander lastig punt was dat, doordat er steeds meer mensen over dezelfde materie gingen, de besluitvaardigheid afnam.

Veel bestaande dossiers zijn inmiddels ook COVID-19 dossiers geworden en er is hier niet altijd afstemming over. Soms werken meerdere teams aan hetzelfde onderwerp, zonder dat men over en weer op de hoogte is. Door het grote aantal betrokken medewerkers en wisselingen op COVID-19 dossiers, worden leerervaringen uit eerste golf soms onvoldoende gebruikt om het beter te doen tijdens de tweede golf.

Rechtmatige inkoop

Het bleek tijdrovend om onder hoge tijdsdruk rechtmatig in te kopen. De inkoopprocedures zijn niet ingericht op de snelheid die nodig is tijdens een crisissituatie. Dit kost tijd die eigenlijk niet voorhanden is. Als directies snel personeel nodig hebben (zoals bijvoorbeeld bij Wob-aanvragen) moeten ze toch

eerst een officiële uitvraag doen. Verder is het over het algemeen moeilijk om aan goede expertise, zoals wetgevingsjuristen, te komen. Dat men gebonden zit aan bepaalde mantels werkt dan beperkend.

Doorlooptijden (bedrijfsvoerings)procedures

Bedrijfsvoeringsprocessen op het gebied van facilitair, financiën, ICT en werving zijn ingericht op de normale gang van zaken. De hoge tijdsdruk van de crisis maakte dat de doorlooptijden daardoor niet voldeden aan de behoefte. Zaken als het aanmaken van personeelsaccounts, huisvesting en ICT kostten bijvoorbeeld tijd, terwijl crisismedewerkers deze faciliteiten deze binnen zeer beperkte tijd nodig hadden om aan de slag te kunnen.

Juridische en arbeidsvoorwaardelijke afhandeling contracten

Het kwam geregeld voor dat door de tijdsdruk problemen ontstonden bij het inrichten van de arbeidsvoorwaarden voor nieuwe medewerkers. HR en de arbeidsjuristen werden soms gevraagd om uit te voeren wat eerder besloten was, ook al was het in een aantal gevallen niet duidelijk wát er was besloten – en door wie - noch hoe het kon worden uitgevoerd. Dit leverde in een aantal situaties veel tijdverlies op, omdat zaken uitgezocht moesten worden. Omdat er vooraf geen overleg met HR of de arbeidsjuristen was geweest, bleek in een aantal gevallen dat initiële afspraken moeilijk vorm te geven waren in een contract. Gemaakte afspraken waren bijvoorbeeld niet in te passen in de arbeidsovereenkomsten die in de CAO Rijk zijn vastgelegd. Omdat dergelijke afspraken moeten landen in systemen, leidde dit vervolgens tot praktische problemen bij de indiensttreding, zoals bijvoorbeeld het tijdig regelen van arbeidsovereenkomsten, toegang tot het gebouw, accounts voor systemen en secretariële ondersteuning.

3.5.1 Suggesties van directies: oplossingen voor de knelpunten

Flexpools en detacheren

Directies noemden als suggestie de behoefte aan een pool, bijvoorbeeld voor beleidsmedewerkers en managementondersteuners³.

Voor de wendbaarheid en snelheid is het belangrijk dat men snel inzetbaar is. Graag wordt ook de onderlinge flexibiliteit in de uitwisseling van medewerkers tussen directies behouden. De crisismatching door VWS Flex speelde hierbij een nuttige rol. Ook voorafgaand aan de werving moet men goed nadenken over welke expertise op welk moment behoefte is binnen een organisatieonderdeel. Daar moet dan goede coördinatie op worden gezet, zodat tijdig geanticipeerd kan worden.

Interdepartementaal zou het helpen als er meer bereidheid is om te detacheren wanneer tijdelijke inzet in een crisis nodig is, zodat overname van vaste arbeidsovereenkomsten voor tijdelijk werk voorkomen kan worden. Ook het durven aannemen van medewerkers met een langere contractduur helpt daarbij.

Heldere afspraken en duidelijke structuur

Er is behoefte aan duidelijkheid op het gebied van structuur, inrichting en aansturing binnen de organisatie: waar zijn zaken belegd, wie wordt wanneer betrokken, hoe komen zaken tot stand en hoe is de terugkoppeling geregeld. Als mogelijke oplossing wordt genoemd om een apart team binnen VWS de opdracht te geven om voor een half jaar vooruit in kaart te brengen wat de capaciteitsbehoefte is voor COVID-19 werkzaamheden. Daarbij moet dan ook ingeschat worden voor wat dit betekent voor de organisatie van het werk, financiën en personele zaken en waar dit belegd wordt.

Versnelde inkoopprocedures

Er is een dringende behoefte aan eenvoudiger en kortere inkoopprocedures ten tijde van crisis. Daarnaast zou het eenvoudiger gemaakt moeten worden om in tijden van crisis rechtmatig mensen in te kunnen huren/opdrachten uit te kunnen zetten buiten de mantels om.

³ Er is in de loop van 2020 al gestart met een flexpool voor beleidsmedewerkers.

Autorisaties binnen bedrijfsvoering

Het zou helpen als er vaste contactpersonen zijn bijvoorbeeld bij FMH en SSC-ICT die in crisissituatie de mogelijkheid hebben buiten de gebruikelijke procedures te kunnen handelen. Dit zou ook een optie kunnen zijn bij inkoopprocedures. De verantwoordelijkheid en risico van de opdrachtgever VWS zou hier leidend moeten zijn.

Contractuele afhandeling en registratie in systemen

Uit de ingewonnen informatie bleek dat voor een snelle afhandeling van de inzet van mensen de volgende zaken vooraf helder moeten zijn:

- wat iemands positie binnen VWS wordt;
- inhoudelijke opdracht van deze persoon;
- zijn of haar verantwoordelijkheden⁴;
- op welke (arbeids)juridische en arbeidsvoorwaardelijke basis wil men deze inzet realiseren, zodat deze in passende contracten en mandaten vastgelegd kunnen worden.

Daarnaast zou bijvoorbeeld het opstellen van een stroomschema kunnen helpen bij het vlot inzetten van extra en gespecialiseerde mensen bij een volgende crisis. Een dergelijk schema kan ook helpen bij reguliere inzet. Daarbij zouden idealiter zowel vanuit HR, als vanuit de uitvoeringskant coördinatoren beschikbaar moeten zijn voor advies en stroomlijning. Daarmee kunnen ook onrechtmatige inkooptrajecten en het risico op overtredingen van de Wet normering topinkomens worden voorkomen.

Contact met de medezeggenschap

Als aandachtspunt werd ook het informeren en betrekken van de ondernemingsraad (OR) naar voren gebracht. Gezien de nood situatie en de tijdsdruk die daarmee gemoeid was kon de OR niet direct overal bij worden betrokken. De suggestie wordt gedaan om nu na al te denken over hoe dat in de toekomst in crisissituaties wel zo goed mogelijk kan worden geborgd.

⁴ Ook tijdens de gesprekken van het eerste Lessons Learned traject kwam naar voren dat een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen de DG's een aandachtspunt was.

4 Onderzoekresultaten landelijke organisaties

Bij de start van de coronacrisis zijn op een aantal gebieden al snel samenwerkingsverbanden met partners in het veld opgezet, om specifieke problematieken het hoofd te kunnen bieden. In de afgelopen periode is daartoe een viertal landelijke organisaties ingericht: het Landelijk Consortium Hulpmiddelen (LCH), het Landelijk Coördinatieteam Diagnostische Keten (LCDK), het Landelijk Coördinatiecentrum Geneesmiddelen (LCG) en het Landelijk Coördinatiecentrum Patiëntenspreiding (LCPS).

4.1 Opdracht landelijke organisaties

De vier landelijke organisaties zijn allen opgericht met een eigen specifieke opdracht.

Landelijk Consortium Hulpmiddelen (LCH)

Het LCH heeft als opdracht om verschillende medische hulpmiddelen waaraan een tekort dreigt, gezamenlijk in te kopen, zonder winstoogmerk, in het landsbelang.

Landelijk Coördinatieteam Diagnostische Keten (LCDK), nu Dienst Testen

Het LCDK heeft als opdracht om data te verzamelen uit de diagnostische keten (het netwerk van laboratoria en GGD'en) over de verwachte vraag naar testen, de beschikbare testcapaciteit per laboratorium en de voorraden van testmaterialen. Op basis van deze gegevens besluit het LCDK of de teststromen van GGD'en naar laboratoria verlegd moeten worden en hoe de testmaterialen worden verdeeld.

Landelijk Coördinatiecentrum Geneesmiddelen voor coronapatiënten op intensive care (LCG)

Het LCG heeft als belangrijkste taken:

- het vaststellen van een lijst van corona-gerelateerde geneesmiddelen;
- het monitoren van de voorraden;
- het eventueel (doen) inkopen van grondstoffen en geneesmiddelen;
- het coördineren van doorgeleverde bereiding van geneesmiddelen en grondstoffen;
- het fungeren als centraal contactpunt voor het bestaande Meldpunt Geneesmiddelentekorten en het ministerie van VWS.

Landelijk Coördinatiecentrum Patiënten Spreiding (LCPS)

Het LCPS heeft als opdracht gekregen de werklast van de patiëntenzorg tijdens de crisis zo effectief mogelijk te spreiden over heel Nederland.

Dat gebeurt door:

- overplaatsing en spreiding van patiënten uit ziekenhuizen binnen Nederland;
- het zorgdragen voor het beschrijven van het proces en de randvoorwaarden voor een goede overplaatsing;
- het modelleren en monitoren van de zorgvraagontwikkeling en het aanbod;
- het voorbereiden van scenario's voor besluitvorming over matches van vraag en aanbod van COVID-zorg en het communiceren met als doel het opzetten van een duidelijke structuur ten behoeve van de coördinatie van bovenregionale patiënten transfer en het organiseren en uitvoeren van doelgroepgerichte communicatie.

Het LCDK valt onder verantwoordelijkheid van de 5.1.2e Het LCG, LCPS en het LCH vallen onder verantwoordelijkheid van de 5.1.2e.

4.2 Divers beeld landelijke organisaties

Omdat de landelijke organisaties in een andere situatie verkeren en een andere structuur hebben dan de directies van het kerndepartement, heeft het projectteam deze vier organisaties benaderd met een aangepaste vragenlijst, die toegespitst was op hun situatie (zie **bijlage 2**). Het beeld dat uit deze inventarisatie naar voren komt is zeer divers. Dat hangt samen met de zeer verschillende opdrachten

die deze organisaties hebben gekregen, maar ook met de omstandigheid of er al bestaande organisaties of samenwerkingsverbanden waren die konden worden ingezet c.q. waarbij kon worden aangesloten. Daarnaast waren de reacties niet heel uitgebreid, waardoor de projectgroep maar beperkte informatie heeft kunnen ophalen over deze organisaties. De opgehaalde informatie is in onderstaande paragrafen samengebracht.

4.3 Inzet mensen

Het exacte aantal extra mensen dat per landelijke organisatie is ingezet bleek lastig te achterhalen. Naar schatting waren er tijdens de piek van de eerste golf bij de 4 organisaties gezamenlijk circa 500 mensen werkzaam.

LCH

In de eerste piek van de crisis tot augustus 2020 omvatte het personeelsbestand van het LCH rond de 200 fte. Dit was een combinatie van externe inhuur via Mediq, detachering uit het zorgveld en inzet vanuit VWS (via GMT). In de periode tot augustus is door VWS zelf niet extra ingehuurd, de inzet is geleverd door bestaande capaciteit die dit werk erbij hebben gekregen. Tussen augustus en november 2020 is er veel uitstroom geweest en daarna omvatte het personeelsbestand van het LCH nog ongeveer 20 fte. Er is 1 fte specifiek in dienst van VWS aangenomen voor het LCH: [5.1.2e]. In deze periode is tevens CIBG aangehaakt als regiepartij. Er zijn 15 collega's ingezet op de regiewerkzaamheden voor het LCH. Dit was bestaande capaciteit; er is in deze periode geen extra capaciteit aangenomen voor deze taak. Deze collega's hebben werkzaamheden voor het LCH naast hun bestaande werkzaamheden opgepakt, of hebben hun werk in overleg met [5.1.2e] geprioriteerd. Vanaf november 2020 is ingezet op een structurele inrichting bij het CIBG.

LCDK

Grosso modo waren er bij de voorloper van de Dienst Testen (het LCDK) op 1 november 2020 zo'n 40 mensen op basis van externe inhuur werkzaam en had men nog ruim 30 vacatures. Van de 70 personen die na vacaturevervulling bij de Dienst Testen werken, hebben 20 personen een arbeidsovereenkomst bij VWS, waarvoor [5.1.2e]. Daarnaast werd een deel van de mensen ingehuurd bij VWS als ZZP-er en ingehuurd via Berenschot op tijdelijke contracten. Medewerkers worden ingezet als liaisons naar GGD'en en labs, data-experts (scientist/analyst), [5.1.2e], bedrijfsvoering, [5.1.2e], [5.1.2e] en als [5.1.2e].

LCG

Voor zover bekend heeft het LCG geen extra mensen aangetrokken die werkzaam waren via of in dienst van VWS. De ziekenhuisapothekers zijn voor de werkzaamheden ingezet.

LCPS

Het LCPS heeft in totaal 266 medewerkers ingezet in de periode 1 januari tot 1 november 2020. 204 personen zijn middels externe inhuur ingezet en 62 personen via detachering om-niet. Op 1 november 2020 waren hiervan nog 59 werkzaam via externe inhuur en 39 personen via detachering om-niet.

Samenvattend is het merendeel van de medewerkers via externe inhuur ingeschakeld. Het LCDK, LCPS en LCH hebben ingevuld dat alle medewerkers een direct leidinggevende of aanspreekpunt hebben binnen de eigen organisatie, VWS of bij het CIBG. Het LCG heeft geen antwoord gegeven op deze vraag omdat zij geen extra mensen hebben ingezet.

4.4 Personele kosten

De personele budgetten die met de inzet gemoeid zijn geweest in de onderzochte periode zijn lastig te achterhalen. Enkele organisaties hebben een schatting gegeven, maar deze kosten hebben niet alleen betrekking op de personele kosten. Anderen konden op het moment van de uitvraag door het projectteam niet vaststellen wat de personele kosten zijn geweest. Het LCG meldde dat zij 3,6 miljoen euro toegekend hebben gekregen voor de inrichting van de organisatie. Het LCPS meldt dat zij een

voorschot hebben ontvangen van 4 miljoen euro voor te maken kosten. Het LCDK meldt dat financiering heeft plaatsgevonden en nog steeds plaatsvindt vanuit de verschillende claims, waarin via suppletore begrotingen is voorzien. Voor 2021 wordt de eigen begroting opgesteld. Uit een eerdere inventarisatie is gebleken dat in de periode van juli tot 1 november 2020 ongeveer 1,8 miljoen is uitgegeven aan inhuur van externen. Van het LCH zijn geen cijfers bekend. Inzet vond vooral via Mediq plaats.

4.5 Juridische vorm

De vier landelijke organisaties zijn op diverse manieren vormgegeven. Zo is het LCH een tijdelijke publiek-private samenwerking zonder winstoogmerk. Het LCDK was in de onderzochte periode een externe organisatie zonder formele juridische status. Deze is inmiddels overgegaan in de Dienst Testen. Het LCG is inmiddels een stichting geworden en heeft met terugwerkende kracht de opdracht aanvaard. Het LCG wordt geleid door de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuisapothekers (NVZA) in De Meern. Tot slot is het LCPS onderdeel van het Landelijk Netwerk Acute zorg (LNAZ). Er is hiervoor een dienstverleningsovereenkomst afgesloten tussen de Staat der Nederlanden, vertegenwoordigd door het de minister van VWS en de Landelijke Vereniging voor Traumacentra (Handelend onder de naam LNAZ).

4.6 Beslisstructuren en overleg met VWS

Het LCG en het LCPS hebben beiden een duidelijke beslisstructuur en organisatie-inrichting. Het feit dat deze organisaties zijn ingebed in een bestaande organisatie heeft hier zeker mee te maken. Er hoefde niet iets nieuws te worden bedacht en men kon voortbouwen op een bestaande structuur. Dat ligt anders voor het LCH en LCDK. Beide organisaties worden nu ook ondergebracht in een permanente organisatie. Het CIBG heeft per 1 december 2020 de regierol van het LCH overgenomen en het LCDK is nu de tijdelijke Dienst Testen geworden - een onderdeel van VWS. Alle organisaties voeren regelmatig overleg met VWS. Ook voor het LCH (lees: NVZA) en LCPS (lees: LNAZ) geldt dat er al bestaande contacten waren tussen deze organisaties en het ministerie. Het beeld van het projectteam is dat deze reeds bestaande contacten het overleg met het ministerie hebben vergemakkelijkt.

4.7 Voortbestaan na de coronacrisis

Zoals hiervoor al genoemd wordt de regierol van het LCH nu uitgevoerd door het CIBG; dat is een permanente regeling. De Dienst Testen (voorheen LCDK) is vooralsnog een onderdeel van VWS. Er wordt op dit moment nagedacht over de toekomstbestendigheid, zodat er altijd kennis, ervaring en een vaste structuur aanwezig zal zijn. In tijden van crisis kan die dienst dan snel worden opgeschaald. Het mandaat aan het LCG wordt ten tijde van deze rapportage verlengd tot eind 2022. De opdracht wordt uitgebreid, omdat VWS de ziekenhuizen heeft verzocht een noodvoorraad (de zogenaamde COVID Crisis Voorraad (CCV)) aan te leggen van de IC medicatie. Er is een clausele opgenomen voor mogelijke eerder afbouw van de CCV; in dat geval eindigt de opdracht ook eerder. Over het voortbestaan van het LCPS waren op het moment van het ontvangen van de vragenlijsten (half januari) nog geen afspraken gemaakt.

4.8 Positieve ervaringen

Drie van de vier organisaties waren tevreden over de snelheid waarmee mensen bereid waren om zich in te zetten, ook toen nog niet alles formeel was afgehecht. Bij het LCG werden de ziekenhuisapothekers ingezet, met als groot voordeel dat zij bestaande samenwerkingsrelaties hebben met andere relevante zorg- en marktpartijen. De flexibiliteit en de energie waarmee de medewerkers zich voor de publieke zaak hebben ingezet wil men graag behouden. Het LCPS wil deze organisatievorm graag borgen voor het geval deze weer nodig mocht blijken te zijn. In de toekomst hoeft dit dan niet helemaal opnieuw te worden opgericht en ingericht. Het LCH was erg tevreden over het inschakelen van de inhuurdesk van de HIS; vanuit het CIBG moest er worden ingehuurd en dat ging op die manier prima.

4.9 Knelpunten en mogelijke oplossingen

De inhuur van personeel is bij minimaal één van de organisaties in meerdere gevallen niet via de reguliere aanbesteding gelopen. Dit had onder meer te maken met het spoedeisende karakter: er moest snel specifieke kennis en expertise binnen gehaald worden. Medewerkers werden al ingezet voordat alles formeel was geregeld. Daarbij is gebleken dat met name bij de landelijke organisaties een groot aantal consultants (met een hoog tarief) is ingezet. Dit leidde niet alleen tot hoge kosten, maar gaf ook problemen bij het (later) inpassen in de CAO Rijk. Daarbij bestond ook onzekerheid over de benodigde duur van inzet. Dit leverde knelpunten op bij het verlengen van contracten. Het grote aantal externe en tijdelijke krachten maakt het tot slot lastig om de continuïteit te borgen. Bij vertrek ontstaan sneller een gat in het historisch geheugen. Daarnaast is HR bij externe inhuur niet of nauwelijks betrokken. Dat was gezien de situatie begrijpelijk, maar dit heeft achteraf veel extra werk opgeleverd om dit weer goed af te hechten.

Bij meer organisaties bestond aanvankelijk onzekerheid over hoe lang de werkzaamheden zouden gaan duren, omdat de opdracht in eerste instantie voor een paar maanden was. Dat leverde knelpunten op bij het aannemen van mensen.

Tot slot werd genoemd dat het moeilijk is om de continuïteit te borgen in een organisatie met veel tijdelijke krachten. Als oplossing wordt aangedragen dat een vaste structuur blijft bestaan voor de landelijke organisaties, zodat er in geval van een nieuwe crisis snel kan worden opgeschaald.

5 Samenvatting en conclusies

In paragraaf 5.1 worden de belangrijkste bevindingen kort samengevat, waarna in paragraaf 5.2 de belangrijkste conclusies over dit onderzoek gepresenteerd worden.

5.1 Samenvatting

5.1.1 Directies Kerndepartement

Directies hebben in de periode 1 januari tot 1 november 2020 in totaal 229 extra personen ingezet. Op 1 november waren daarvan nog 99 personen werkzaam. Daarbij is veel gebruik gemaakt van externe inhuur (131 personen) en detacheringen om-niet (52 personen). Het grootste deel van de 229 personen werd ingezet bij Programma RDO, onderdeel van directie I/CIO (75 personen) en de directie PG (54 personen). Dit doet uiteraard niets af aan het feit dat medewerkers die al in (vaste) dienst van VWS waren zeer veel extra inzet hebben geleverd. De precieze omvang hiervan is echter niet te achterhalen omdat hiervan geen registratie is bijgehouden. 5.1.2e is ook extra capaciteit ingezet, in totaal 11 personen. Deze extra inzet heeft ertoe bijgedragen dat de span of control en de werklast draaglijker werd. Tot slot heeft VWS minimaal 4 personen ingezet bij andere externe organisaties, zoals de zorg, om te ondersteunen in de coronacrisis.

Als belangrijkste onderwerpen waarop deze extra mensen ingezet zijn, werden genoemd: parlementaire coördinatie (12x), maximale controle (11x) en crisisbeheersing (10x). Naast de top 12 noemden directies nog een veelheid aan andere onderwerpen waar zij zich als gevolg van de crisis mee bezighouden, zoals de zorgbonus en de productie van persoonlijke beschermingsmiddelen (PBM) in Nederland. Dit is een kleine greep uit het aantal genoemde onderwerpen uit figuur 5.

Van het totale budget dat ingezet werd op personele kosten (ruim 15 mln. euro) werd het leeuwendeel (ruim 11 mln. euro) uitgegeven binnen de 5.1.2a kolom. Daarvan werd ruim 9 miljoen euro besteed aan personele kosten bij Programma RDO en de directie OBP.

Als belangrijkste positieve ervaringen noemden de directies de snelheid waarmee extra mensen konden worden ingezet, de flexibiliteit van medewerkers om zich aan te passen en zich in te zetten op crisiswerk, de expertise van mensen en de samenwerking met andere directies en organisaties buiten VWS. Met name de collegiale samenwerking werd vaak benoemd door directies. Dit is dan ook één van de punten die directies in de toekomst graag zouden willen behouden.

Als belangrijkste knelpunten werd genoemd de enorme behoefte aan gekwalificeerd/ adequaat personeel die ondanks alle inzet toch niet altijd snel te realiseren was, de toename in de span of control van managers, gebrek aan overzicht en structuur, de omslachtige, rechtmatige en trage inkoop en tot slot de juridische en arbeidsvoorwaardelijke afhandeling van contracten. Het zou bij een volgende crisis zeker helpen wanneer op deze aspecten verbeteringen kunnen worden doorgevoerd.

5.1.2 Landelijke organisaties

Bij de landelijke organisaties zijn op het hoogtepunt zo'n 500 medewerkers aan de slag, voornamelijk via externe inhuur. De kosten die met deze inzet gemoeid zijn, bleken lastig te achterhalen. Uit de informatie die de projectgroep hierover kreeg is dit naar schatting rond de 8,8 miljoen euro (voor LCPS, LCDK en LCH samen). Van het LCG is geen informatie bekend. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat dit niet enkel personele kosten betreft.

De landelijke organisaties kenden een diversiteit aan juridische vormen en varieerden van een privaatsamenwerking, een stichting tot organisaties die geleid werden door de NVZA, of onderdeel waren van het LNAZ. Bij alle organisaties is (inmiddels) een vorm van overleg met VWS ingebed. Daar waar al sprake was van bestaande contacten met VWS, vergemakkelijkte dit het overleg. Specifiek voor de 4 landelijke organisaties is dat hier in bijna alle gevallen gebruik is gemaakt van externe inhuur.

5.2 Conclusies

Op basis van alle informatie heeft het projectteam een aantal conclusies geformuleerd, die hieronder per onderwerp samengebracht zijn. Er zijn daarbij geen conclusies getrokken over de (toegenomen) werkdruk tijdens de Coronacrisis, omdat daar in de vragenlijsten niet specifiek gevraagd is. Uit andere bronnen is echter bekend dat in vrijwel alle teams een (zeer) hoge werkdruk is ervaren. We gaan hier in dit rapport niet verder op in, maar willen dit punt zeker niet onbenoemd laten.

5.2.1 Directies Kerndepartement

Inzet eigen personeel

Flexibiliteit en snelheid van de extra inzet en de in- en externe samenwerking wordt door een groot aantal directies als positieve ervaring benoemd. Dit wil iedereen graag behouden, liefst zonder afsluiten van detachingscontracten. Er is brede behoefte aan een (grotere) pool, bijvoorbeeld voor snel inzetbare beleidsmedewerkers en managementondersteuners.

De extra inzet van personeel is grotendeels binnen bestaande teams opgelost. De toename van de personeelsomvang en de crisiswerkzaamheden hebben bij de bevroegde directies beperkt geleid tot wijzigingen in de organisatie (zoals nieuwe organisatieonderdelen of reorganisaties). In een latere fase is een groot deel van het extra ingezette personeel overgegaan naar de speciaal voor dit doel opgerichte Programmadirectie COVID-19.

De toename van personeel en de werklast binnen de bestaande teams leidde in veel gevallen tot een grotere span of control van managers bij de crisisdirecties. De enorme instroom van nieuwe mensen maakte dat de absorptiecapaciteit bij directies in een aantal gevallen overbelast raakte. Nieuwe mensen konden nauwelijks ingewerkt worden. Een aantal directies gaf aan dat men het zicht kwijt was op wie waarmee bezig was en wie welke beslissingen had genomen. Dit leidde tot een gebrek aan structuur en gebrek aan overzicht.

Hoewel dit niet direct uit de vragenlijsten blijkt moet dit bij de managers ook geleid hebben tot een toename van de werkdruk. In een aantal gevallen lijkt dit opgevangen door middel van de inzet van duo-posities. Dit vond zowel plaats op het niveau de 5.1.2e als op het niveau van 5.1.2e. De inzet op beleidsfuncties werd vooral intern (binnen VWS kern) opgelost, omdat ervaring met beleidsprocessen en ervaring binnen de Rijksoverheid - en bij voorkeur VWS - zeer gewenst was. Uit de ingevulde vragenlijsten blijkt dat er grote verschillen zitten in behoeftes bij de verschillende kolommen. De 5.1.2e kolom heeft bijvoorbeeld nauwelijks extra capaciteit aangetrokken.

Verder valt op dat met name het parlementaire proces (de één-/tweewekelijkse Kamerbrieven, de Kamervragen en de debatten) een enorme wissel heeft getrokken op de inzet van medewerkers. Hierop is veel tijd en capaciteit ingezet. Uit de antwoorden kwam naar voren dat er daarbij wel veel saamhorigheid was en bereidheid om elkaar te helpen.

Inzet extern personeel

Uit de vragenlijsten blijkt dat specifieke kennis op nieuwe taken van VWS veelal extern moest worden ingehuurd. Zo'n 68% van de extra capaciteit bestond uit externe inhuur. Het gebrek aan kennis over de rijksoverheid en binding met VWS op deze gebieden bij externe medewerkers werd daarbij diverse malen genoemd als een groot gemis. Complicerende factor was dat het vrij moeilijk was om goed gekwalificeerd personeel uit de arbeidsmarkt te halen. Dit gold in ieder geval voor (wetgevings)juristen en beleidsmedewerkers met kennis van de (processen binnen de) Rijksoverheid.

Om personeel aan te trekken heeft het lijnmanagement vaak gebruik gemaakt van het eigen netwerk. Dit vergde ook veel tijd en energie. Een zorgvuldige werving en selectie en een inwerkperiode kwamen daarbij onder druk te staan. De crisissituatie noodzaakte tot snelle besluitvorming, waardoor niet altijd even kritisch gekeken is naar de ervaring van kandidaten. Ook rechtmatig inkopen bleek door de

snelheid een uitdaging. Er is een dringende roep om eenvoudiger en kortere inkoopprocedures in tijden van crisis. Bij aannname bleek bovendien dat de bestaande afspraken binnen het Rijk met betrekking tot arbeidsvoorwaarden niet altijd aansloten bij de behoefte aan flexibiliteit. Daardoor stuitte men bij de invoer in systemen op praktische problemen. Dit leidt ook tot risico's zoals overtreding van de Wet Normering Topinkomens. Achteraf is in een aantal gevallen geconcludeerd dat bij de start duidelijkheid over positie, inhoud opdracht, verantwoordelijkheid en arbeidsvoorwaarden ontbrak. Deze informatie is noodzakelijk om contractuele afhandeling en registratie in systemen efficiënt en effectief af te handelen. Bedrijfsvoeringsprocessen (aankopen account, leveren laptop etc.) gaan voor een crisissituatie te langzaam.

Budget

De inzet van extra personeel is voor een groot deel gefinancierd uit het eigen personeelsbudget en extra claims in de BUR. Uit gegevens van de directie FEZ blijkt dat voor heel 2020 in totaal voor zo'n 18,5 miljoen euro is aangevraagd. Dit komt redelijk overeen met de inschattingen van directies in de onderzochte periode (van 1 januari tot 1 november ruim 15 miljoen).

COVID-gerelateerde onderwerpen

Belangrijke conclusie is dat er niet alleen veel tijd besteed werd aan inhoudelijke crisisthema's, zoals maximaal controleren en kwetsbare personen, maar dat er ook door een groot aantal directies zeer veel tijd besteed werd aan het managen van processen, met name de parlementaire coördinatie en crisisbeheersing. Naarmate de crisis zich ontwikkelt blijkt dat de Wob-verzoeken, Kamerbrieven, voorbereidingen van debatten en dergelijke steeds meer tijd in beslag nemen.

De directies verwachten dat er ook na afloop van de crisis inzet nodig blijft op een aantal corona gerelateerde onderwerpen. De verwachting is dat er veel tijd en energie zal gaan naar verantwoording, maar ook naar het bestrijden van de effecten van de crisis. Hierbij worden thema's als eenzaamheid en geestelijke gezondheid genoemd. Ook de wederopbouw van de curatieve zorg wordt daarbij genoemd. De omvang van de inzet is nog niet goed in te schatten.

5.2.2 Landelijke organisaties

Bij de landelijke organisaties is sprake van een divers beeld. Niet alleen de juridische vorm en organisatievorm verschillen erg van organisatie tot organisatie, er is ook een grote variatie in inzet van mensen en daarvoor gebruikt budget.

Uit de gesprekken bleek dat wanneer een landelijke organisatie kon aansluiten bij reeds bestaande organisaties in het veld, het inrichten van de verdere organisatie en de contacten met het ministerie en andere partijen makkelijker verliep. Voor organisaties die helemaal vanaf de grond moesten worden opgebouwd, zoals het LCDK en LCH, wordt nu een permanente organisatie ingericht. Met het LCPS en het LCG zijn ten tijde van het onderzoek nog geen afspraken gemaakt over de periode na de coronacrisis. Het LCPS wil deze vorm van organisatie graag borgen voor het geval deze weer nodig mocht blijken te zijn.

Drie organisaties van de vier hebben aangegeven tevreden te zijn over de snelheid waarmee mensen bereid waren om zich in te zetten, ook als nog niet alles formeel was afgehecht. De flexibiliteit en de energie waarmee de medewerkers zich voor de publieke zaak hebben ingezet wil men dan ook graag behouden. Er is ook tevredenheid over het inschakelen van de inhuurdesk van de HIS, al is niet alles vanwege het spoedeisende karakter via de reguliere aanbesteding gelopen. Er moesten snel mensen worden ingezet voordat alles formeel was geregeld: dat heeft achteraf veel reparatiewerk opgeleverd. Daarbij leidden de inhuurtarieven tot hoge kosten. Deze gaven later weer problemen bij het inpassen in de CAO Rijk. De onzekerheid over de benodigde duur van inzet leverde knelpunten op bij het verlengen van contracten. Het grote aantal externe en tijdelijke krachten maakt het tot slot lastig om de continuïteit te borgen. Bij vertrek ontstaan sneller een gat in het historisch geheugen.

6 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen uit dit onderzoek heeft het projectteam een aantal aanbevelingen opgesteld. Deze aanbevelingen zijn gegroepeerd op een aantal thema's. Een deel van de aanbevelingen is gericht op verbeteringen die ingezet kunnen worden in toekomstige crises. Een ander deel van de aanbevelingen is van toepassing op de nafase van de crisis.

Inzet extra medewerkers

Het tijdig vinden van extra medewerkers en het regelen van faciliteiten en arbeidsovereenkomsten heeft veel tijd gekost. Inwerken, aansturen en begeleiden waren ook tijdrovend. Daarom adviseren wij de volgende acties:

- Zorg voor een ruime(re) flexibele schil van medewerkers die snel inzetbaar zijn bij VWS Kern. Deze medewerkers hebben bij voorkeur ervaring met beleid en met parlementaire processen. Organiseer dit zo, dat detachering niet nodig is of heel eenvoudig te organiseren is. Het is een optie om dit door middel van een uitbreiding van de pool Flex|Beleid te organiseren of te kijken of er aangesloten kan worden bij flexpools van andere departementen⁵. In 2019 is ook de optie voor een pool voor managementondersteuners onderzocht; het is de moeite waard om die optie met de opgedane ervaring nogmaals te onderzoeken en zo nodig te heroverwegen.
- Neem ondanks tijdsdruk de ruimte voor een 'opdracht/taakprofiel' voor het zo optimaal mogelijk matchen van een kandidaat op een opdracht en schakel daar de afdeling P&O tijdig bij in.
- Evalueer de inzet van duo **5.1.2e** en onderzoek of deze constructie geschikt is om bij crisissituaties vaker in te zetten. Bevraag de ingezette duo managers, hun omgeving en hun medewerkers op hun positieve en negatieve ervaringen en leerpunten.
- Sta in een crisis, die veel extra werkzaamheden met zich meebrengt, tijdig stil bij de prioritering van reguliere werkzaamheden. Niet alles is meer mogelijk; maak hierin heldere keuzes en communiceer deze.
- Voer met elke nieuwe medewerker minimaal een startgesprek waarin positie binnen de organisatie, verantwoordelijkheden en waar nodig mandaat, worden afgesproken en vastgelegd.
- Ontwikkel een praktische "basis toolkit" waarin bijvoorbeeld informatie bijeen wordt gebracht. Denk hierbij onder meer aan informatie over het parlementaire proces en systemen (zoals Marjolein) die voor alle nieuwe medewerkers (inclusief externe inhuur) van belang is. Daarmee wordt een deel van het inwerken uit handen genomen van de vaste medewerkers.
- Vorm een centraal multidisciplinair team bij OBP dat als aanspreekpunt fungeert voor directies. Hier kunnen zij terecht met alle vragen rondom het aannemen en inwerken van nieuw personeel: inkoop, inhuur personeel, huisvesting, facilitair, accounts en arbeidsvoorwaarden en dergelijke. Schakel dit team in *vóórdat* er afspraken met nieuwe medewerkers worden gemaakt; stem af wat de beste arbeidsvoorwaardelijke constructie is en wat daarbij de randvoorwaarden zijn. Doe dit voor kandidaten op elk niveau (dus ook als er sprake is van externe inhuur). Laat dit team een beslisboom met betrekking tot verschillende opties maken, en een checklist voor benodigde informatie, waarin te nemen stappen benoemd worden om de indiensttreding of inhuur correct af te handelen.
- Onderzoek of inkoop- en inhuurprocessen in tijden van crisis versneld kunnen worden. Denk hierbij aan bijvoorbeeld kortere procedures of meer handelingsruimte, zoals het onder voorwaarden buiten mantels om kunnen zoeken naar kandidaten. Regel daar de benodigde randvoorwaarden en autorisaties voor.
- Onderzoek of bedrijfsvoeringsprocessen (Rijkspas, account, ICT middelen) rondom de start van nieuwe medewerkers in samenwerking met betrokken SSO's kunnen worden versneld. Laat ook opdrachtgeversberaden dergelijke hogere eisen stellen aan die SSO's.

⁵ De ICBR werkgroep Wendbaarheid, onder leiding van **5.1.2e** OBP/Strategisch advies, heeft hiervoor in 2020 een opdracht geformuleerd. De ICBR heeft deze opdracht inmiddels belegd bij ee **5.1.2e** die dit punt in 2021 verder gaat uitwerken.

Inzet medewerkers in de komende periode

De coronacrisis en alle werkzaamheden die hiermee samenhangen hebben ons overvallen. Inmiddels zijn wij beter in staat om vooruit te kijken en op grote lijnen in te schatten wat er nog aan werkzaamheden op ons afkomt.

- Maak op korte termijn een inschatting van de benodigde extra capaciteit, kwantitatief en kwalitatief, voor COVID-19 werkzaamheden voor de komende 6-12 maanden. Reserveer hier middelen voor en werf tijdig personeel. Actualiseer elk kwartaal.
- Breng vraag en aanbod van personeel op een hoger niveau samen dan op directieniveau, om te voorkomen dat meerdere directies mensen voor hetzelfde onderwerp zoeken.

Landelijke organisaties

De oprichting van de landelijke organisaties bleek complex en in eerste instantie ontbrak het aan grip op deze organisaties.

- Zorg bij het inrichten van eventueel nieuw op te richten organisaties in een crisisperiode dat er vanaf de start voldoende grip is op de positionering, inrichting en bemensing van deze organisaties, onder meer door de betrokken beleidsdirectie(s), OBP, WJZ en BPZ vooraf te betrekken. Regel opdrachtgeverschap en aansturing direct goed en evalueer regelmatig.

