

Het rapport van de Onderzoekscommissie intern functioneren NZa

drs. H. Borstlap
mr. P.F.M. van der Meer Mohr
drs. L.J.E. Smits

Het rapport van de Onderzoekscommissie intern functioneren NZa

Inhoud

Deel I

De hoofdstukken

1	<u>DE HOOFDVRAGEN EN DE OPZET VAN HET ONDERZOEK</u>	<u>9</u>
2	<u>DE WIJZE WAAROP DRS. A.R. GOTLIEB IS BEHANDELD: VAN 1 JANUARI 2000 TOT 29 NOVEMBER 2013</u>	<u>13</u>
2.1.	De loopbaan van Arthur Gotlieb bij het CTG: 2000-2006	14
2.2.	Werken voor de NZa: 2006-2014	15
2.3.	Resumé	32
3	<u>DE WIJZE WAAROP DRS. A.R. GOTLIEB IS BEHANDELD: VAN 29 NOVEMBER 2013 TOT 22 JANUARI 2014 EN DE NASLEEP TOT 9 APRIL 2014</u>	<u>35</u>
3.1.	Het beoordelingsgesprek	35
3.2.	De ziekmelding van Arthur Gotlieb op 16 december 2013	36
3.3.	De terugkeer	37
3.4.	De indiening van het bezwaarschrift	38
3.5.	Moeten er niet meteen maatregelen worden genomen?	39
3.6.	De re-integratie van Arthur Gotlieb.	42
3.7.	Arthur Gotlieb verschijnt niet op zijn werk.	43
3.8.	Gesprekken van Marcel Gotlieb met de leidinggevenden	46
3.9.	Een extern onderzoek?	48
3.10.	De instelling van de Onderzoekscommissie	50
3.11.	Resumé.	51
4	<u>BELEID EN PRAKTIJK OP HET GEBIED VAN HRM</u>	<u>53</u>
4.1.	HRM-Beleid	53
4.2.	Praktijk	60
4.3.	Arthur Gotlieb	67
4.4.	Resumé.	70
5	<u>WERKSFEER EN ORGANISATIECULTUUR</u>	<u>73</u>
5.1.	Analyse van de werksfeer en organisatiecultuur	73
5.2.	Verdieping van de resultaten	75
5.3.	Typeringen van de verschillende directies	78
5.4.	Andere factoren van invloed op de beleving van de werkcultuur.	82
5.5.	Resumé.	86
6	<u>DE BEVEILIGING VAN EN OMGANG MET VERTROUWELIJKE INFORMATIE</u>	<u>89</u>
6.1.	Ontwikkelingen	89
6.2.	De inrichting van de ICT	90
6.3.	Verantwoordelijkheden binnen de organisatie	92
6.4.	De normen voor informatiebeveiliging	93
6.5.	Informatiebeveiliging in de praktijk	97
6.6.	Getroffen maatregelen	101
6.7.	Resumé.	105

7	<u>DE VERHOUDING TUSSEN HET MINISTERIE EN DE NZA</u>	<u>107</u>
7.1.	De verantwoordelijkheidsverdeling tussen het ministerie en de NZa . . .	107
7.2.	De casus van de marktscan medisch specialistische zorg	109
7.3.	De casus van het Oogziekenhuis Rotterdam	111
7.4.	Waarborging van het wettelijk kader in de praktijk.	117
7.5.	Resumé.	121
8	<u>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</u>	<u>125</u>
8.1.	Vooraf.	125
8.2.	Conclusies.	125
8.3.	Aanbevelingen.	137

Deel II

Over het bezwaarschrift

1.	Inleiding	143
2.	Bejegening van Arthur Gotlieb door zijn leidinggevenden en HRM	150
3.	Beleid en praktijk op het gebied van HRM	170
4.	Werksfeer en organisatiecultuur binnen de NZa	175
5.	De beveiliging van en omgang met vertrouwelijke informatie	177
6.	De verhouding tussen het ministerie en de NZa	189

Deel III

De bijlagen

1.	Instellingsbesluit	208
2.	Lijst van afkortingen en begrippen	246
3.	De ontstaansgeschiedenis van de NZa en haar organisatie	253
4.	Het wettelijk kader van de verhouding tussen het ministerie en de NZa	271
5.	Organogrammen van het ministerie en de NZa	294
6.	Enkele feitelijke gegevens	299
7.	Chronologisch overzicht	303
8.	Lijst van personen	313
9.	Geraadpleegde documentatie.	317
10.	Verantwoording van het onderzoek naar de werksfeer en organisatiecultuur	321
11.	Verantwoording van het onderzoek van de Onderzoekscommissie	329
12.	Over de Onderzoekscommissie	343

Deel I

De hoofdstukken

1 DE HOOFDVRAGEN EN DE OPZET VAN HET ONDERZOEK

Dit eerste – inleidende – hoofdstuk beschrijft de hoofdvragen en de opzet van het onderzoek naar het interne functioneren van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa).

De achtergrond van dit onderzoek

Op 8 april 2014 informeerde de toenmalige voorzitter van de raad van bestuur van de NZa de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over in aantocht zijnde publicaties in NRC Handelsblad en uitzendingen van het NOS-journaal. Het belangrijkste bronnenmateriaal voor deze publicaties en uitzendingen was een omvangrijk bezwaarschrift van drs. A.R. (Arthur) Gotlieb, senior beleidsmedewerker van de directie zorgmarkten cure van de NZa. Arthur Gotlieb was sinds 1 januari 2000 in dienst van de NZa en van een van haar rechtsvoorgangers.

Op 29 november 2013 vond het jaarlijkse beoordelingsgesprek plaats, waarvan de uitkomst luidde dat Arthur Gotlieb onvoldoende functioneerde. Tegen dit beoordelingsbesluit, dat op 4 december 2013 formeel werd vastgelegd, stond de mogelijkheid van bezwaar open. Van deze mogelijkheid heeft Arthur Gotlieb gebruik gemaakt. Op donderdag 9 januari 2014 zond hij zijn bezwaarschrift naar de toenmalige voorzitter van de raad van bestuur van de NZa. Arthur Gotlieb maakte op woensdag 22 januari 2014 een eind aan zijn leven.

Zijn bezwaarschrift is een document sui generis. Het kent een voor een bezwaarschrift ongebruikelijke omvang. Het bezwaarschrift telt zeshonderd bladzijden met daarnaast nog digitale bijlagen, die gezamenlijk de omvang van het hoofddocument overtreffen. De opbouw volgt niet die van het beoordelingsformulier maar die van een chronologisch-thematische beschrijving van de periode tussen 2000 en 2013, met een accent op de reorganisatie van de NZa die in 2010 startte. Aan de hand van deze beschrijving gaat Arthur Gotlieb in op de door hem ondervonden bejegening door opeenvolgende leidinggevenden binnen de directie zorgmarkten cure. Hij doet dat onder meer door de naar zijn mening onterechte kritiek aan zijn adres te plaatsen tegenover het falen van de organisatie en vooral van een aantal van zijn (voormalige) managers. Zijn ‘aanklacht’ bestaat daarbij uit gedetailleerde en min of meer gedocumenteerde beschrijvingen van wat er op allerlei terreinen binnen de NZa naar zijn mening is misgegaan of nog steeds misgaat.

De toon en de stijl die Arthur Gotlieb hierbij hanteert verraden soms (heftige) emoties over wat hij heeft ondervonden. Tegelijkertijd gebruikt hij regelmatig humor en ironie, die hij - zo schrijft hij - bewust heeft gekozen als stijlmiddelen om voor de lezer het omvangrijke leeswerk te verlichten.

Wie die beoogde lezer is, valt niet gemakkelijk uit zijn bezwaarschrift op te maken. Arthur Gotlieb richt zich herhaaldelijk persoonlijk tot een denkbeeldige lezer die buiten de NZa lijkt te staan. De beoogde lezer is dan een buitenstaander die bij de hand moet worden genomen om hem of haar door het relaas te leiden. Tegelijkertijd laat Arthur Gotlieb niet na om te benadrukken dat zijn bezwaarschrift onder geen beding buiten de NZa terecht mag komen en uitsluitend voor intern gebruik bedoeld is. Arthur Gotlieb geeft aan dat hij beslist geen klokkenluider wil zijn maar hoopt bij te dragen aan een verbetering van het functioneren van de NZa.

Inhoudelijk liggen de voornaamste kritische accenten van het bezwaarschrift op een aantal hoofdthema's: de manier waarop hij zelf is bejegend; de cultuur en werksfeer binnen de NZa; de gebreken bij ICT-beveiliging; de volgens Arthur Gotlieb soms problematische relatie van de NZa met haar stakeholders en met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Het feit dat Arthur Gotlieb op 2 februari 2012 begonnen is met het op schrift stellen van wat uiteindelijk als een bezwaarschrift zou dienen, duidt erop dat het op 9 januari 2014 verzonden document en het beoordelingsbesluit van 4 december 2013 niet onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Het beoordelingsbesluit heeft de timing van verzending bepaald, maar niet het toen reeds grotendeels voltooide document.

Dit onderzoeksrapport bestaat uit drie delen. In deel I komen de onderzoeksvragen aan de orde. Een uitgebreidere weergave van het bezwaarschrift komt aan bod in deel II. Deel III bestaat uit twaalf bijlagen.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport droeg op 8 april 2014 nog geen kennis van de inhoud van het bezwaarschrift maar zag desalniettemin voldoende aanleiding om een externe, onafhankelijke commissie (verder: de Onderzoekscommissie) in te stellen en deze met een onderzoeksopdracht te belasten. Meer informatie over de samenstelling van de Onderzoekscommissie en haar onderzoekssecretariaat is te vinden in bijlage 12.

De minister heeft de Onderzoekscommissie gevraagd de handelwijze van de NZa jegens Arthur Gotlieb te onderzoeken, alsmede de hiermee verband houdende werksfeer binnen de NZa. Tevens heeft zij gevraagd het borgen van de ICT-veiligheid en de vertrouwelijkheid van dossiers bij de NZa te onderzoeken. In dit verband vraagt de minister een beoordeling van de inmiddels door de NZa genomen maatregelen. Op 9 mei 2014 heeft de minister de Onderzoekscommissie een aanvullende opdracht gegeven. Ze heeft de Onderzoekscommissie gevraagd aan de hand van de casus van de marktscan medisch specialistische zorg en de casus van het Oogziekenhuis Rotterdam een oordeel te geven over de verhouding tussen het ministerie en de NZa. Dit, tegen de achtergrond van het geldende wettelijke kader van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg), de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en het Informatiestatuut VWS – NZa en in aanvulling op de reeds lopende evaluatie van de NZa op basis van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Voor het Instellingsbesluit en de aanvulling hierop verwijst de Onderzoekscommissie naar bijlage 1. De hoofdonderzoeksvragen die de minister aan de Onderzoekscommissie heeft voorgelegd komen aan de orde in deel I van dit onderzoeksrapport. Dat geldt ook voor 109 schriftelijke vragen van de Tweede Kamer.

Onderzoeksvragen:

1. Hoe was de handelwijze van de NZa jegens drs. A.R. Gotlieb?
2. Hoe kan de hiermee verband houdende werksfeer binnen de NZa worden beschreven?
3. Hoe is de ICT-veiligheid en de vertrouwelijkheid van dossiers bij de NZa geborgd en hoe moeten de inmiddels door de NZa genomen maatregelen op dat vlak worden beoordeeld?
4. Hoe oordeelt de Onderzoekscommissie aan de hand van de casus van de marktscan medisch specialistische zorg en de casus van het Oogziekenhuis Rotterdam over de verhouding tussen de NZa en het ministerie?

In hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 gaat de Onderzoekscommissie in op de eerste onderzoeksvraag. De tweede onderzoeksvraag is aan de orde in hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5. De derde onderzoeksvraag komt aan bod in hoofdstuk 6. De vierde onderzoeksvraag wordt aan de hand van twee casussen onderzocht in hoofdstuk 7.

De opzet van het onderzoek

De Onderzoekscommissie heeft zowel van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport als van de NZa alle relevante informatie verkregen die betrekking heeft op de hoofdvragen die aan dit onderzoek ten grondslag liggen. Voor zover nodig heeft de Onderzoekscommissie een beroep gedaan op de broer van Arthur Gotlieb: de heer M.E. (Marcel) Gotlieb. Het betreft dan in het bijzonder informatie van persoonlijke aard.

Hiernaast heeft de Onderzoekscommissie gesprekken gevoerd met tachtig personen. Met tien personen heeft de Onderzoekscommissie twee of meer gesprekken gevoerd. Een deel van deze gesprekken was oriënterend en informeel van aard. Deze oriënterende gesprekken kregen een vervolg in formele gesprekken. Alle gesprekken zijn op basis van vertrouwelijkheid gevoerd. Van de formele gesprekken zijn gespreksverslagen gemaakt die voor aanvullingen en verbeteringen zijn voorgelegd aan de gesprekspartners. Alle verslagen zijn geautoriseerd. Waar citaten zijn gebruikt uit deze verslagen zijn deze citaten met de hierbij horende context voorgelegd voor goedkeuring. Het gespreksprotocol dat voorafgaande aan elk gesprek aan de betrokkenen is voorgelegd is opgenomen in bijlage 11.

De Onderzoekscommissie heeft medewerkers van de NZa de gelegenheid geboden om zich rechtstreeks te wenden tot de Onderzoekscommissie met alle benodigde waarborgen van vertrouwelijkheid. Meer dan twintig medewerkers hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Met een aantal van deze medewerkers heeft de Onderzoekscommissie gesproken.

De Onderzoekscommissie heeft ongeveer vijftig (oud-)medewerkers van de NZa voor gesprekken uitgenodigd en gesproken. De Onderzoekscommissie heeft ook met medewerkers van het ministerie, de minister en verschillende (oud-) bewindspersonen gesproken. De Onderzoekscommissie heeft met enkele personen gesproken met deskundigheid en ervaring bij het functioneren van zogeheten zelfstandige bestuursorganen. Ten slotte vermeldt de Onderzoekscommissie dat zij met de broer van Arthur Gotlieb heeft gesproken.

In bijlage 11 is een verantwoording opgenomen waarin wordt ingegaan op de wijze waarop de Onderzoekscommissie met alle verkregen informatie is omgegaan. De Onderzoekscommissie heeft ervoor gekozen om geen op personen herleidbare informatie te gebruiken, behoudens voor zover dit voor een goede uitvoering van de onderzoeksopdracht onvermijdelijk is. Dit betekent dat personen die vanuit hun functie als zichtbaar boegbeeld fungeren of in de media als zodanig zelf naar buiten zijn getreden met naam in dit rapport worden genoemd. Dit geldt voor de (oud-) bewindspersonen, (oud-)leden van de raad van bestuur van de NZa, ambtenaren van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport die deel uitmaken van de Algemene Bestuursdienst (ABD), alsmede Arthur Gotlieb en Marcel Gotlieb. De overige personen die in dit rapport worden genoemd worden aangeduid met een geanonimiseerde omschrijving, tenzij zij anders hebben aangegeven. Voor collega's Collega met hieraan toegevoegd een nummer, voor medewerkers van de NZa Medewerker met hieraan toegevoegd een nummer, voor leidinggevenden van Arthur Gotlieb Leidinggevende met hieraan toegevoegd een nummer, voor andere leidinggevenden binnen de NZa Andere Leidinggevende met hieraan toegevoegd een nummer en voor overigen Overige met hieraan toegevoegd een nummer.

Wellicht ten overvloede wijst de Onderzoekscommissie erop dat haar onderzoek betrekking heeft op beleidsvragen, zoals vragen naar de wijze waarop de NZa is omgegaan met een van haar medewerkers en naar de wijze waarop de NZa door Arthur Gotlieb geconstateerde problemen naar maatstaven van professionaliteit heeft aangepakt. Het is goed erop te wijzen dat zulke maatstaven niet dezelfde zijn die een rechter zou aanleggen indien hij of zij tot beoordeling van hetzelfde handelen zou zijn geroepen. Dit betekent dat de oordelen van de Onderzoekscommissie niet zijn vervat in juridische termen en daarin ook niet kunnen worden vertaald.

De Onderzoekscommissie heeft de tekstdelen van de hoofdstukken die feitelijk van aard zijn voorgelegd aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Voor zover tekstdelen berusten op informatie afkomstig van de NZa zijn deze voor hoor en wederhoor voorgelegd aan de NZa. Het hoofdstuk met de conclusies en aanbevelingen is niet voorgelegd aan de opdrachtgever. Na ontvangst van feitelijk commentaar heeft de Onderzoekscommissie haar conclusies en aanbevelingen geformuleerd en vastgesteld. Hierbij heeft de Onderzoekscommissie dankbaar gebruik gemaakt van het commentaar dat ze heeft mogen ontvangen van een klankbordgroep. Meer informatie over de leden van deze klankbordgroep en over de wijze waarop ze aan de afronding van dit onderzoeksrapport hebben bijgedragen is te vinden in bijlage 11.

Voordat de Onderzoekscommissie het bezwaarschrift behandelt en ingaat op de onderzoeksvragen die de minister haar heeft voorgelegd, worden - voor een goed begrip van het geheel - eerst het ontstaan en de taken van de NZa kort toegelicht.

De oprichting van de NZa op 1 oktober 2006 viel samen met de inwerkingtreding van de Wmg. De introductie van een nieuwe toezichthouder in de zorgsector hield direct verband met de grote veranderingen in het Nederlandse zorgstelsel op dat moment. Op 1 januari 2006 was de Zorgverzekeringswet in werking getreden, waarmee de overheidssturing van het zorgaanbod geleidelijk zou worden verminderd en gereguleerde marktwerking het nieuwe sturingsconcept zou worden.

Bij de oprichting van de NZa zijn het College tarieven gezondheidszorg (CTG), belast met de uitvoering van de Wet tarieven gezondheidszorg (Wtg), en het College toezicht op de zorgverzekeringen (CTZ), belast met het toezicht op de uitvoering van de zorgverzekeringswetten,

opgegaan in de NZa. De taken van het CTG en het CTZ werden voortgezet, maar tegelijkertijd nam de NZa nieuwe taken als marktmeester op zich, hetgeen gepaard ging met een vergroting van het domein van toezicht. Om de nieuwe taken als marktmeester en toezichthouder goed te kunnen uitoefenen, traden medewerkers tot de nieuwe organisatie toe met kennis van en ervaring met het ontwikkelen van de markt. Met hen werd het bestaande personeelsbestand van werknemers van het CTG en het CTZ aangevuld. Het samenbrengen van deze drie verschillende groepen van werknemers en het uitoefenen van haar nieuwe taken, in combinatie met het achterstallige onderhoud wat de interne bedrijfsvoering betreft, de erfenis die de NZa van haar voorgangers had meegekregen, maakten dat de beginjaren van de NZa turbulent waren.

De NZa is vier taken toebedeeld: regulering, toezicht, handhaving en advisering. Over de combinatie van regulering (het omzetten van - politiek geïnspireerde - beleidskaders in bekostigingsregels) en toezicht (op de mededinging en de doelmatige en rechtmatige uitvoering van de zorgverzekeringswetten) binnen dezelfde organisatie is altijd veel discussie geweest. Op de wijze waarop het NZa is ontstaan en zich toelegt om deze taken uit te voeren wordt ingegaan in bijlage 3.

2 DE WIJZE WAAROP DRS. A.R. GOTLIEB IS BEHANDELD: VAN 1 JANUARI 2000 TOT 29 NOVEMBER 2013

Wat schrijft Arthur Gotlieb in zijn bezwaarschrift over de wijze waarop de NZa hem heeft behandeld?

Arthur Gotlieb geeft in zijn bezwaarschrift zijn grieven over 'door management ondernomen acties' als volgt weer:

1. Het actief belemmeren, weigeren of negeren van door Arthur voorgestelde of aangevraagde trainings- en ontplooiingskansen.
2. Onzorgvuldige HRM-procedures. Evident onzorgvuldige beoordelingen. Het weigeren van verzoeken om gesprekken te voeren in het kader van de jaarlijkse HR-cyclus. Het negeren van herinneringen daarover.
3. Het tekortschieten in de zorgplicht die werkgever dient te betonen tegenover werknemer. Nalaten van reactie op signalen medewerker over arbeidsomstandigheden, in het bijzonder hoge werkdruk.
4. Het uitsluiten van deelname aan overleg dat cruciaal is voor het goed volbrengen van toegekende taken. Het buitensluiten van overleg waarbij Arthur Gotlieb eerder betrokken was.
5. Het creëren van situaties met aanmerkelijk afbreukrisico voor Arthur Gotlieb.
6. Het ontnemen van verworvenheden zonder (deugdelijke) motivering (persoonlijke toeslag, voorzitterschap technisch overleg).
7. Het verhinderen van promotie of gratificatie, door de opzettelijke onderwaardering in de jaarlijkse HR-cyclus (gesprekken en formulieren).
8. Het toekennen van een topzwaar werkpakket, met de nadruk op werkzaamheden van de minste voorkeur.
9. Afzijdigheid van de afdeling personeelszaken (HRM), ook als Arthur Gotlieb daarop een nadrukkelijk beroep doet.
10. Het uitblijven van belangrijke en herhaalde verzoeken om reactie per e-mail door leidinggevenden.
11. Het toebrengen van een slechte reputatie aan Arthur Gotlieb, gevoed door de 'vloot-schouw' en vervolgens geformaliseerd in de beoordeling. Aantasting van de goede naam.
12. Het uitspreken of opschrijven van aanmatigende en intimiderende taal jegens Arthur Gotlieb. Het geven van een onveilig gevoel en het aanjagen van stress, met als resultaat dat Arthur Gotlieb in een medisch traject beland is.
13. Een onzorgvuldige uitgevoerde reorganisatie. De vrije invulling die de raad van bestuur toestond aan de directeuren om 'via maatwerk personeelsbeleid te sturen op mobiliteit'. Zonder enige duiding van de term 'maatwerk', kan dit een vrijbrief voor psycho-terreureur betekenen. Het uitventen van de methode 'creatieve destructie'.
14. Een obstructieve en destructieve aanpak, die zich onder andere uit in professionele belemmering, het opblazen van trivialiteiten, het onder het tapijt vegen van goed werk en het bewust opsparen van zaken om in de beoordeling ten laste te kunnen leggen.
15. Afwezigheid van coaching of een persoonlijk ontwikkelingsplan.
16. Achterhouden of doen verdwijnen van bewijsstukken. Het verdraaien van de waarheid. Het onthouden van relevante informatie. Het verantwoordelijk maken van Arthur Gotlieb voor fouten van collega's.
17. Het doelbewust toewerken naar een vertrek van Arthur Gotlieb bij de NZa.

Zie voor een uitgebreidere weergave van het bezwaarschrift deel II

Hieronder wordt ingegaan op de wijze waarop Arthur Gotlieb is behandeld vanaf het moment van indiensttreding tot aan het beoordelingsgesprek op 29 november 2013. In hoofdstuk 3 gaat de Onderzoekscommissie in op de handelwijze van de NZa na die periode. De Onderzoekscommissie heeft gekozen voor een feitelijke, chronologische reconstructie.

2.1. De loopbaan van Arthur Gotlieb bij het CTG: 2000-2006¹

Op 11 september 1999 solliciteerde de toen bijna 36-jarige Arthur René Gotlieb bij het Centraal orgaan tarieven gezondheidszorg (COTG) in Utrecht. Op dat moment was hij werkzaam bij de TNT Post Groep in Hoofddorp. De in Groningen afgestudeerde bedrijfseconoom had ervaring bij bedrijven als Sara Lee/Douwe Egberts, Avery Dennison en Digital Equipment. Op 23 november 1999 voerde de algemeen directeur, drs. A.L.M. (Arnold) Barendregt, een gesprek met hem en beiden tekenden de arbeidsovereenkomst. Op 1 januari 2000 trad Arthur Gotlieb in dienst van het inmiddels tot het CTG omgedoopte Centraal Orgaan.²

In de loop van de tijd passeren verschillende leidinggevenden die zich regelmatig uitspraken over het functioneren van Arthur Gotlieb. In zijn bezwaarschrift heeft Arthur Gotlieb een overzicht opgenomen:

Periode	Direct leidinggevende	Functie
2000 – 2004	Leidinggevende 1	Secretaris Kamer I
2004 – 2005	Leidinggevende 2	Sectorhoofd somatiek
2006	Leidinggevende 3	Directeur zorgmarken cure
2007 – 2010	Leidinggevende 4	Unitmanager cure TSZ
januari 2010 – juni 2010	Leidinggevende 5	Unitmanager cure TSZ ad interim
juni 2010 – juni 2012	Leidinggevende 6	Unitmanager cure TSZ
juni 2012 – december 2012	Leidinggevende 7	Unitmanager cure TSZ
januari 2013 – [22 januari 2014]	Leidinggevende 8	Unitmanager cure GGZ

Bron: Bezwaarschrift, blz. 8

Naast de in dit overzicht genoemde leidinggevenden besteedt Arthur Gotlieb in zijn bezwaarschrift veel aandacht aan zijn directeur, Leidinggevende 9.

In dit hoofdstuk volgt de Onderzoekscommissie de in het personeelsdossier van Arthur Gotlieb vastgelegde informatie en documentatie over hoe de NZa met hem en met zijn functioneren als beleidsmedewerker is omgegaan. Waar nodig grijpt de Onderzoekscommissie terug op wat hij in zijn bezwaarschrift heeft opgenomen en op de zienswijze van zijn toenmalige leidinggevenden, te beginnen met Leidinggevende 1.

2000 – 2004	Leidinggevende 1	Secretaris Kamer I
-------------	------------------	--------------------

Op 14 juni 2001 vond het eerste functioneringsgesprek plaats. Leidinggevende 1 roemde de collegialiteit en de hulpvaardigheid van Arthur Gotlieb, alsmede 'de uitstekende motivatie en werklust'. De resultaatgerichtheid en planmatige werkwijze van Arthur Gotlieb spraken zijn leidinggevende aan en 'zouden als voorbeeld voor anderen kunnen dienen'. Ze waren het ook eens over een van de minder sterke punten van Arthur Gotlieb: 'zou zoals hij zelf vindt iets meer relativiseringsvermogen moeten hebben om werk los te laten/afstand te nemen'.

Het op 3 december 2001 gevoerde beoordelingsgesprek verliep positief: op negen van de elf 'gezichtspunten' in het functieprofiel scoorde Arthur Gotlieb een voldoende. Wat nauwkeurigheid betreft ging hij zelfs boven de eisen uit, maar besluitvaardigheid leverde een minpunt op: 'Arthur functioneert naar volle tevredenheid. [...] Alleen ten aanzien van zijn besluitvaardigheid kom ik tot een B, omdat [hij] ten onrechte zijn onzekerheid probeert te beperken. En soms bevestiging vraagt van zijn zienswijze op zaken. Hij zou meer lef/risico moeten tonen/nemen. Dat maakt zijn optreden daadkrachtiger'. Op grond van deze beoordeling kreeg Arthur Gotlieb een periodieke verhoging en een gratificatie van duizend gulden (450 euro).

Op 23 juli 2002 volgde het tweede functioneringsgesprek, waarvan Arthur Gotlieb het concept-verslag had geschreven. Weer kreeg Arthur Gotlieb complimenten voor zijn planmatigheid en nauwkeurigheid, voor zijn collegialiteit en hulpvaardigheid. Zijn minder sterke punt lag bij zijn 'neiging naar onzekerheid'. Die verminderde de besluitvaardigheid en daadkracht van Arthur Gotlieb, maar werd 'allengs beter'. Arthur Gotlieb had een 'goede band en constructieve samenwerking met collega's'. De afdeling waar hij werkte (Kamer I) was 'een goed op elkaar ingespeeld team: dit heeft een motiverende invloed'. Er werden 'geen concrete afspraken gemaakt'.

Het tweede beoordelingsgesprek volgde op 4 december 2002. Dit keer voldeed Arthur Gotlieb aan alle eisen. Voor nauwkeurigheid en organisatievermogen kreeg hij een extra plus: 'Oordeel over Arthur is positief. Daadkrachtiger geworden in optreden door ontwikkeling van kennis/inzicht in Kamer I-materie'. Vanaf 1 januari 2003 zou hij een functionele toelage krijgen: daar had hij als coördinerend beleidsmedewerker recht op. Hij zou die toelage negen jaar lang houden.

Van het functioneringsgesprek op 9 juli 2003 is geen verslag in zijn personeelsdossier beschikbaar. Het derde beoordelingsgesprek op 19 januari 2004 leverde exact hetzelfde beeld op als dat van 2002: 'Beoordeling van Arthur is positief. Weet zich goed te redden met relatief zwaar pakket instellingen en andere taken'.

2004 – 2005	Leidinggevende 2	Sectorhoofd somatiek
-------------	------------------	----------------------

Op 9 juni 2004 voerde Leidinggevende 2 een functioneringsgesprek met Arthur Gotlieb. Ook toen volgde hetzelfde patroon als eerder. Leidinggevende en Arthur Gotlieb waren het geheel met elkaar eens dat Arthur Gotliebs sterke punten planmatigheid en nauwkeurigheid, hulpvaardigheid en collegialiteit alsmede plezier in het werk waren. Arthur Gotlieb noemde zelf als minder sterk punt dat hij zich niet probeerde en onvoldoende afstand kon nemen, maar Leidinggevende 2 noteerde dat er 'geen aandachtspunten' waren 'die er direct uitspringen', hoewel hij aandacht vroeg voor op tijd aanwezig zijn.

Zijn beoordeling op 16 december 2004 vertoonde een stijgende lijn. Naast nauwkeurigheid en organisatievermogen ging nu ook vakkennis boven de eisen uit. Zijn collegialiteit werd extra genoemd.

Het is in het personeelsdossier de laatste beoordeling voordat het CTG op 1 oktober 2006 opging in de NZa.

2.2. Werken voor de NZa: 2006-2014

2006	Leidinggevende 3	Directeur zorgmarken cure
------	------------------	---------------------------

Het duurde vervolgens twee jaar - tijdens de overgang van het CTG naar de NZa - voordat de volgende beoordeling volgde. Op 14 december 2006. Maar het verslag in het personeelsdossier is niet ondertekend. Noch door Arthur Gotlieb, noch door zijn nieuwe leidinggevende. De totale beoordeling was ongewijzigd, maar op onderdelen waren er verschuivingen. Analytisch vermogen was nog steeds voldoende, maar zijn nieuwe leidinggevende plaatste wel een kanttekening. Hiertegenover stond dat Arthur Gotliebs optreden, intern en extern, positief werd beoordeeld: 'gaat boven de eisen uit'.

Het verslag van het functioneringsgesprek op 4 januari 2007 zou een apart vel moeten bevatten waarop zijn leidinggevende de sterke en minder sterke punten van Arthur Gotlieb heeft genoteerd. Het ontbreekt echter in zijn personeelsdossier. Hij was inmiddels coördinator algemene ziekenhuizen en er was sprake van 'cumulerende werkdruk', ook door het vertrek van ervaren collega's. Dit gesprek zou een maand na het laatste beoordelingsgesprek hebben plaatsgevonden. Op het verslag staat dat het laatste beoordelingsgesprek op 7 juli 2005 en het laatste functioneringsgesprek op 7 december 2005 zouden hebben plaatsgevonden. Verslagen van beide gesprekken ontbreken in het personeelsdossier.

2007 – 2010	Leidinggevende 4	Unitmanager cure TSZ
-------------	------------------	----------------------

Uit het bezwaarschrift:

‘4.1.1 HR-cyclus 2007

In het jaar 2007 heb ik geen Planningsgesprek gehad, geen Functioneringsgesprek en geen Beoordelingsgesprek. Van de afdeling HRM geen teken van leven.

4.1.2 HR-cyclus 2008

Op 10 april heb ik mijn Planningsgesprek 2008 met Leidinggevende 4. Op zich is dat al bijzonder laat in het jaar. Een week later stuur ik hem een e-mail met het verzoek het conceptformulier te accorderen. Leidinggevende 4 reageert niet op mijn mail.

In het eerder door mij ingevulde conceptformulier verzoek ik Leidinggevende 4 om deel te mogen nemen aan een cursus ‘Time Management’. Gezien de hoge werkdruk, lijkt mij dat een nuttige training. Daar zou ik graag een antwoord op krijgen. Leidinggevende 4 reageert wederom niet.

Drie maanden na het Planningsgesprek, op 10 juli 2008, staat mijn Functioneringsgesprek gepland. Leidinggevende 4 heeft echter nog steeds mijn Planningsgesprek formulier niet geaccordeerd.

Feitelijk ontbreekt dan de basis om het functioneren te meten. Daarom heb ik Leidinggevende 4 tussentijds al enkele malen aan zijn jasje getrokken. Diens reactie luidt stevast: “Goed dat je het ze”. Maar vervolgens gebeurt er niets.

Daarom stuur ik hem een tweede herinnering per e-mail. Ook mijn verzoek van 7 juli blijft onbeantwoord.’

Op 10 juli 2008 voerde Leidinggevende 4 het functioneringsgesprek met Arthur Gottlieb. Leidinggevende 4 gaf aan dat

‘Arthur een belangrijke bijdrage levert aan het I-team. Hij heeft een brede kennis van de sector en stelt zich dienstverlenend op naar buiten toe. Daarnaast heeft hij als PIA/ Key-user een belangrijke rol om de ondersteunende ICT-systemen goed te laten (blijven) werken. Hoewel daar veel tijd in gaat zitten, is Arthur verder weinig zichtbaar binnen de unit. Arthur mag zich nog wel wat meer profileren op de dossiers waar hij op zit.’

Nog geen drie weken later, op 29 juli 2008, verscheen het door drs. H. (Hans) Andersson uitgevoerde (evaluatie)onderzoek van de NZa: ‘Bij de uitvoering van de evaluatie is ons opgevallen dat de organisatie zwaar wordt belast. Dit geldt in ieder geval voor [...], farmacie/dure geneesmiddelen. De werkdruk moet minder. Er wordt op een deel van de medewerkers ‘roofofbouw’ gepleegd met alle risico’s van dien voor de medewerkers zelf’.³

Opmerkelijk is dat het verslag van het op 10 juli gevoerde functioneringsgesprek pas op 15 december 2008 is ondertekend door Leidinggevende 4 en Arthur Gottlieb.

Kort daarvoor, op 7 december 2008, volgde een beoordeling, die positief was. Maar met een enkele kanttekening. Hij zou zich wat meer moeten profileren en meer eigen initiatief moeten nemen. Zijn schriftelijke uitdrukkingsvaardigheid kreeg een hoge waardering. Ook dit verslag is op 15 december 2008 ondertekend.

Terugblikkend, in zijn gesprek met de Onderzoekscommissie, noemt Leidinggevende 4 Arthur Gottlieb ter zake kundig, maar hij plaatste ook kritische kanttekeningen:

‘oude regels dienden echter herijkt te worden en Arthur Gottlieb had moeite met deze verandering. [Hij] had hierover contact met Arthur Gottlieb en de relatie verliep vrij stroef. Hij omschrijft Arthur Gottlieb als sociaal enigszins onhandig, bangelijk en defensief. Arthur Gottlieb kon moeilijk met veranderingen omgaan [...].’

Verslagen die betrekking hebben op het jaar 2009 ontbreken in het personeelsdossier.

Uit het bezwaarschrift:

'4.1.3 HR-cyclus 2009

De geschiedenis herhaalt zich. Op 16 april 2009 verzoek ik per e-mail aan Leidinggevende 4 om het formulier van het op 12 februari gevoerde Planningsgesprek 2009, te accorderen.

Uit mijn e-mail van 16 april:

"Op 12 februari hadden we m'n planningsgesprek. Het door mij ingevulde formulier hebben we toen besproken. Kan ik s.v.p. een kopietje krijgen als je akkoord bent?"

In hetzelfde bericht vraag ik nadrukkelijk om mijn werkpakket door te lichten. Ik doe concrete voorstellen en geef mijn voorkeuren aan. Leidinggevende 4 antwoordt met één zin: "wellicht kunnen we dat maandag even meenemen in ons gesprek". Ik krijg dus geen inhoudelijke reactie, terwijl ik mij niet voor niets zorgen maak over mijn pakket. In het gesprek zelf blijkt Leidinggevende 4 mijn mail niet te hebben gelezen en als ik het toelicht er geen mening over te hebben. "Zie maar even hoe het loopt", zegt hij.

Op 15 juli 2009 stuur ik een voorzet voor het formulier Functioneringsgesprek naar Leidinggevende 4. Ook op deze mail krijg ik geen antwoord. Het is vergeefse arbeid. Er komt geen gesprek en geen verslag.

Zou het zin hebben om te klagen bij HRM? Daar is bekend dat Leidinggevende 4 een slons is en men berust erin. Dus er komt geen geluid van HRM, niet van Leidinggevende 9, noch van zijn secretaris. Zesmaal vragen om het Beoordelingsgesprek

Een lichte irritatie begint zich van mij meester te maken. Aangezien ik mij jaar in jaar uit maximaal inzet, verneem ik graag tegen jaareinde van werkgever hoe de geleverde diensten bevallen zijn. Een beoordelingsgesprek is naast meetmoment ook de gelegenheid om eventuele salarisgroei te bespreken. Daar zit echter nul beweging in.

Na het lezen van bovenstaande alinea's hebt u ongetwijfeld een indruk. Het was slechts een opwarmertje. Hoe schrijnend de situatie werkelijk is, blijkt uit het navolgende.

Op 12 november 2009 stuurt Leidinggevende 4 naar een groot aantal medewerkers een e-mail met standaardtekst over vertraging in de Beoordeling 2009. Hij zal er "snel mee aan de slag gaan". Er volgt niets.

Sinterklaas, Kerst en Nieuwjaar passeren maar geen Beoordelingsgesprek. In de eerste week van 2010 lees ik op het NZa Intranet dat de Raad van Bestuur heeft besloten Leidinggevende 4 te benoemen tot Plaatsvervangend directeur Zorgmarkten Cure. Toe maar. Waarom eigenlijk?

Kort daarop ontvang ik van de Directiesecretaris een uitnodiging voor een borrel met de hele directie Cure 'om de promoties en gratificaties 2009 te vieren':

"Het MT nodigt jullie uit voor een borrel op 4 februari van 17:00 tot 19:00 uur in het Polman's huis. Tijdens deze bijeenkomst zal Leidinggevende 9 toelichting geven op de toekenning van de gratificaties en de bevorderingen binnen Cure. Ook is dit dé gelegenheid m een toast uit te brengen (en misschien een leuke sketch....!!!;-) op de benoeming van Leidinggevende 4 tot plaatsvervangend directeur."

Dat is wel wrang. Kennelijk mag ik klinken op het succes van collega's die wél hun Beoordelingsgesprek hadden, terwijl ik daar zelf nog steeds op zit te wachten. Voor mij betekent een Beoordeling een terugblik en gemotiveerde waardering. Dan weet je waar je staat en hoe je verder moet. Nu sta ik dubbel met lege handen.

Daarbij komt dat ik uitgerekend in 2009 mij een slag in de rondte heb gewerkt en bovendien mijn halve Kerstvakantie opofferde om enkele conceptrapporten van een consultancy bedrijf te becommentariëren. Zonder bedankje van Leidinggevende 4.

Toch ga ik opgewekt naar de feestelijke gebeurtenis. In café Polman's Huis proost ik met collega's op hun gratificatie en schud Leidinggevende 4 de hand ter gelegenheid van zijn Bevordering. Ik neem nog maar een slok van mijn bitter lemon. Een consumptie van de zaak; dat is in elk geval iets.

Dus terwijl het management zichzelf en collega's lauwert, wordt aan mij onthouden waarop ik recht heb en waarom ik bij herhaling vroeg; mijn jaarlijkse Beoordelingsgesprek.

In het halfjaar dat verstrijkt maak ik vijfmaal afspraken met Leidinggevende 4 om hem alsnog tot een Beoordeling 2009 te bewegen. Steeds belooft hij er snel aan te zullen werken. Minstens driemaal sta ik op een afgesproken moment voor zijn kantoor, maar telkens blijkt hij de afspraak vergeten te zijn: "Hebben we wat?"

Door het ontbreken van de verslagen uit 2009 is het niet mogelijk na te gaan of er een verandering in de waardering voor Arthur Gotlieb optreedt. Wel vroeg Arthur Gotlieb op 16 april 2009 aan zijn unitmanager om zijn 'werkpakket door te lichten'.⁴ Hij kreeg hierop - zie hierboven - de reactie dat hij maar even zelf moest aanzien.

De toenmalige unitmanager liet in zijn gesprek met de Onderzoekscommissie weten:

'in de periode 2007-2009 [werden medewerkers] [naar zijn idee] anders/strenger beoordeeld dan voorheen. Dat had niet alleen te maken met de beoordeling, maar ook met de ontwikkeling. Het beoordelingssysteem was bij zijn binnenkomst vrij kwalitatief en weinig gericht op ontwikkeling van mensen. In de jaren daarna is de slag gemaakt naar een beoordeling die meer is gericht op het ontwikkelen en vasthouden van medewerkers en het voorkomen dat mensen vastlopen of de ontwikkelingen niet bij kunnen houden. Er werden daardoor ook hogere eisen gesteld om de lastige veranderingstrajecten te handelen. Er was een doorstroom van jongeren naar verantwoordelijke functies; tegelijkertijd was er aandacht voor de ontwikkeling van de oudere werknemer op een plek binnen of buiten de NZa. Deze medewerkers waren in het algemeen langer in dienst en iets ouder (40-45-50+) en kwamen voor een deel uit het CTG en het CTZ. Zij zaten goed in de (beleids-) regels en stonden hoog aangeschreven in het veld. Sommigen voelden zich bedreigd door de nieuwe ontwikkelingen en competenties die gevraagd werden.'

Uit het bezwaarschrift:

'Een halfjaar verstrijkt

Het uur U is daar. Het Beoordelingsgesprek 2009 vindt plaats op 18 juni 2010. Eindelijk zitten wij aan tafel. De totaalscore is zoals altijd voldoende. Toch krijg ik de wind van voren: "er schort veel aan mijn communicatie, ik ben iemand die op zijn strepen staat, zit op solistische dossiers en ben beperkt inzetbaar". Dat is nogal wat. Hij voegt eraan toe: "En die e-mail bombardementen van jou werken natuurlijk ook niet". Tja, denk ik: wie geen kennis neemt van de inhoud, kan altijd natrappen over de hoeveelheid. Een zwakgebod.

Had Leidinggevende 4 mij ooit eerder iets van die strekking gemeld? Dat had hij niet. Zijn kritiek komt uit de lucht vallen. Sterker nog; het lijkt de middag ervoor ontstaan te zijn. Gepikeerd als hij is over mijn e-mail met kopie aan Leidinggevende 9. Dat zal ik bezuren.

Maar we zijn er nog niet. Leidinggevende 4 heeft nog meer kritiek. Op pagina 4 schrijft hij:

“Arthur heeft moeite verandering te weeg te brengen op het dossier dure geneesmiddelen, terwijl dat wel nodig is. Kan zich daar meer op storten. Zou goed zijn als hij zijn tanden eens zet in een dossier waarin hij nog geen jarenlange ervaring heeft.”

Ik sta voor een raadsel. Wat voor verandering? Het lijkt mij dat de gewenste “verandering” concreet en meetbaar bij de Planningsafspraken 2009 opgenomen had kunnen worden. Of tussentijds aangekaart. Dat was niet het geval. Wat Leidinggevende 4 bedoelt weet hij namelijk zelf niet. Dat kan ook niet, omdat hij mijn initiatieven niet leest.

Een manager die plotseling en zonder enige toelichting “verandering” had willen zien, mist blijkbaar de kennis van de inhoud om specifieker te zijn. Een stapje hoger kun je je afvragen of hij de basisbeginselen van medewerkersbegeleiding wel snapt. Haalbare doelen stellen, coachen, bijsturen enz.

Bovendien gaat niet de medewerker, maar het MT over de werktoedeling. Als ik mij op een ander dossier had moeten storten; prima. Maar stel dat dan in het Planningsgesprek aan de orde en niet anderhalf jaar na dato.

Van de grootste schrik bekomen, stuur ik Leidinggevende 4 op 22 juni 2010 een beleefde mail met het verzoek om het geschrevene eens te heroverwegen. Leidinggevende 4 beantwoordt deze mail niet.

Dezelfde dag geef ik aan Leidinggevende 4 mijn uitgeprinte opmerkingen bij het formulier. Leidinggevende 4 doet er niets mee, reageert in het geheel niet. Ik ben geen arbeidsrechtdeskundige, maar het lijkt mij dat hij hier nogal over de schreef gaat. Ik geef schriftelijk, op keurige wijze, te kennen grote problemen te hebben met de Beoordeling. Daarop kan geen radiostilte volgen.

Nooit afgerond

De onverkwikkelijke gang van zaken rond mijn Beoordeling 2009, deel ik met een vertrouwde collega. Waarom? Het management geeft geen reactie, dus vraag ik om feedback aan een lotgenoot die mij goed kent. Het door Leidinggevende 4 ingevulde conceptformulier laat ik haar zien en eveneens mijn ingediende commentaar. Zij zegt Leidinggevende 4's opmerkingen in het geheel niet te kunnen plaatsen en dit “weer geen stijl” van hem te vinden.

De problematiek kaart ik overigens ook kort aan bij een collega-unitmanager van Leidinggevende 4, in de hoop ergens gehoor te vinden. Het is duidelijk dat ik er radeloos van word.

The end of the story is dat er nooit een gezamenlijk ondertekend Beoordelingsformulier 2009 tot stand is gekomen. Het kladje dat Leidinggevende 4 in elkaar ge□anst had, is ergens in een la verdwenen. Of in de blauwe klike, waar hij vaker stukken deponeerde waarvan de houdbaarheidsdatum was verstreken.

In mijn personeelsdossier zal dan ook geen ondertekend Beoordelingsverslag 2007 en 2009 te vinden zijn. Erg vervelend, na jaren van hard werken.'

januari 2010 – juni 2010

Leidinggevende 5

Unitmanager cure TSZ ad interim

In 2010 werd een nieuwe HR-cyclus ingevoerd. Het planningsgesprek met een nieuwe leidinggevende, Leidinggevende 5, vond plaats op 31 mei 2010, bijna halverwege het jaar waarop de planning betrekking had. Zeventien - SMART-geformuleerde - werkafspraken werden vastgelegd plus vijf ontwikkelingsafspraken. Om alle doelstellingen te kunnen halen kwam Arthur Gotlieb in zijn planning ruim vijftig dagen tekort: ‘Kortom: het bovengenoemde pakket is niet

haalbaar binnen het beschikbare aantal werkdagen. In de loop van 2010 zullen keuzes gemaakt moeten worden / prioriteiten gesteld'. Op 2 juni 2010, het jaar zat er toen bijna voor de helft op, werd het formulier ondertekend door Leidinggevende 5.

Het gevoel dat zijn directe leidinggevend en het op hem hadden gemunt moet bij Arthur Gotlieb zijn versterkt door twee voorvallen. De studiereis naar Milaan en zijn beoordeling aan het einde van het jaar. Over de studiereis vermeldt Arthur Gotlieb het volgende:

Uit het bezwaarschrift:

'6.1.1 Niet mee met schoolreis

In maart 2010 stelt een lid van de Raad van Bestuur voor dat het voor de Raadsadviseur en mij interessant zou zijn om deel te nemen aan een tweedaagse studiereis over de financiering van weesgeneesmiddelen in Milaan. Een buitenkansje.

Het gaat over een zeer actueel onderwerp waar ik mij op dat moment vijf jaar mee bezighoud. De Nederlandse delegatie bestaat uit vertegenwoordigers van VWS, ziekenhuizen, zorgverzekeraars, en patiëntenverenigingen. Cathy [van Beek]'s voorstel ervaar ik als een opsteker. Voor mij zou het de eerste keer zijn dat ik een buitenlandse dienstreis maak bij de NZa.

Leidinggevende 9 en Leidinggevende 5 blokkeren mijn deelname aan deze studiereis. Leidinggevende 9 zet persoonlijk zijn voet voor een goed voorstel van de Raad van Bestuur dat in mijn voordeel uitwerkt. Wanneer de Raadsadviseur informeert naar de reden, stuurt Leidinggevende 5 hem het volgende antwoord:

"Andere Leidinggevende 3, Dit verzoek is door dir. Cure afgewezen, wil jij dat melden bij de organisatoren? Even inzoomend op de mogelijke deelname van Arthur, vind ik een sterke betrokkenheid bij een reis, die mede wordt gefinancierd door de branche, niet wenselijk vanuit de onafh. rol als toezichthouder. Gr. Leidinggevende 5"

Andere Leidinggevende 3 reageert:

"Hallo Leidinggevende 5,
Helder.

En jammer voor Arthur.

Hij verdient wel een schouderklopje.

Ik snap het dus niet, maar dat hoeft ook niet.

VWS en wij betalen overigens zelf onze reis.

Dus dat argument lijkt me niet valide.

Vr.Gr.

Andere Leidinggevende 3"

Na ingrijpen van de Voorzitter in dit machtspelletje, geeft Leidinggevende 5 tandenknarsend toe en stuurt mij een week later een mail met de volgende tekst:

"Er is veel over en weer gepraat, maar je kunt mee naar Italië.

Wel is een uitgebreid verslag noodzakelijk en overdracht in team na de reis. Gr." '

Het lid van de raad van bestuur dat de reis voorstelde was mevrouw drs. C.C. (Cathy) van Beek MCM, die vond dat Arthur Gotlieb 'een pluim' had verdiend en dat het voor het volgen van ontwikkelingen in andere landen en voor de betekenis daarvan voor de Nederlandse gezondheidszorg van belang was dat Arthur Gotlieb aan deze bijeenkomst in Milaan zou meedoen. Ze had hiermee de directe leidinggevend en van Arthur Gotlieb gepasseerd.⁵

Op 30 augustus 2010 vond het functioneringsgesprek plaats. Leidinggevende 5 had het stokje op 1 juni overgedragen aan Leidinggevende 6. Het verslag, dat Arthur Gotlieb zelf heeft opgesteld, heeft een positieve boventoon: 'Arthur heeft een zeer divers pakket (inhoud en procesdossiers) waar veel ballen in de lucht gehouden moeten worden. Over het algemeen gaat dit Arthur goed af.' Maar er is ook een kritische ondertoon: 'belangrijk aandachtspunt is het onderscheid tot hoofdlijn en detail. Arthur heeft de neiging om veel in details te treden (mondeling, nota's, mail), terwijl dit soms niet nodig is. Dit kost niet alleen (te) veel tijd, maar heeft ook het risico dat de boodschap verloren gaat'. Verder zou Arthur ' - naast de inhoud - meer aandacht [moeten] besteden aan rollen, strategie, proces en relatie'.

In zijn bezwaarschrift geeft Arthur Gotlieb aan dat hij in die periode voor zijn toekomst bij de NZa begon te vrezen. Op 13 september 2010 stond het volgende bericht op het NZa intranet:

'Welke functies, en in welke aantallen, hebben we nodig om de taken van de NZa goed uit te kunnen voeren? Aan de hand van deze vraag is onlangs het functiegebouw van de NZa ingevuld. De komende tijd zullen we naar dit functiegebouw toegroeien.'

Hij tekent in zijn bezwaarschrift het volgende op over deze aankondiging: 'Wél was ik expliciet⁶ aangemerkt als vallend in een groep medewerkers waarvan er op termijn twee fte's zouden moeten vertrekken'.⁷ Hij ziet zijn unitmanager als degene die hem uit de organisatie van de NZa zou moeten werken: 'Met ingang van 21 september 2010 begint Leidinggevende 6 mij de afgrond in te duwen'.⁸

Bij Arthur Gotlieb leeft het idee dat zijn unitmanager een in alles gehoorzame uitvoerder van de wil van zijn directeur was: 'Vanaf de dag dat de reorganisatie wordt afgekondigd,⁹ begint mijn unitmanager Leidinggevende 6 mij actief te breken. Waarom? Hij is in sneltreinvaart gepromoveerd; voor wat hoort wat. Quid pro quo'.¹⁰

Zijn directeur speelde een prominente plek in de door Arthur Gotlieb veronderstelde plannen om een einde te maken aan zijn dienstverband met de NZa:

'Hoewel ik Leidinggevende 6 al een jaar of vier ken als naaste collega, bemerk ik na 21 september 2010 een radicale "mindset"-verandering tegenover mij. Net als Leidinggevende 5 is hij overduidelijk door Leidinggevende 9 voorgeprogrammeerd en geïnstrueerd. Als het zo uitkomt, verwijzen beiden naar Leidinggevende 9 of "het MT". Met het noemen van de naam van de Directeur is elk onderwerp daarmee voldoende beargumenteed, in hun ogen.

Al vrij spoedig na zijn aantreden als unitmanager geeft Leidinggevende 6 in zijn communicatie naar mij, waar mogelijk, een negatieve draai aan de dingen. Ik keek daarvan op, kon het aanvankelijk niet goed plaatsen. Ook merkte ik dat hij met mij anders omging dan met anderen. Deze houding versterkte zich in de loop der tijd en had naar mijn stellige overtuiging één duidelijk doel, namelijk mij uit de organisatie te verwijderen'.¹¹

Acht dagen later bezoekt Arthur Gotlieb zijn huisarts:

'Ik meld mij bij de huisarts met klachten van spanning, slapeloosheid en depressie. Na een lang consult, waarin de exacte aanleiding van mijn klachten genoteerd is, ben ik onder behandeling gesteld met een antidepressivum. Bij mijn huisartsenpraktijk sta ik ingeschreven sinds 1988, dus zo'n vijftientig jaar. Niet eerder meldde ik bij mijn dokter werkgerelateerde spanningsklachten. Onafgebroken was ik in loondienst gedurende hetzelfde aantal jaren. Dan is er wel iets bijzonders aan de hand. Een medicijn in je lijf is niet jn, maar de nadelen neem ik op de koop toe.'

Hij kreeg mirtazapine (Remerol®), een antidepressivum, voorgeschreven en zijn huisarts noteerde dat de op zijn werk aangekondigde reorganisatie de aanleiding was voor zijn ziektebeeld.¹²

De vrees van Arthur Gotlieb om 'eruit gewerkt te worden' werd aangewakkerd door een e-mailbericht van zijn unitmanager op 24 november 2010. Daarin liet deze weten dat de beoordeling van Arthur Gotlieb - net als overigens alle andere medewerkers van de directie zorgmarkten cure - al in het managementteam was besproken, ook al moest het beoordelingsgesprek met hem nog plaatsvinden:

'Dat is een nieuwe werkwijze; immers wat Leidinggevende 6 van mij vindt, wordt kennelijk opeens met alle managers besproken. Met zeker de helft van de MT leden heb ik vakinhoudelijk geen bemoeienis. Deze procedurewijziging is niet aangekondigd op het NZa intranet of in een unitoverleg. Medewerkers verbazen zich erover. Dus onzorgvuldig beleid.'¹³

De beoordeling op 25 november 2010 luidde:

'(1) Arthur is op zijn dossiers een harde werker en bezit veel kennis. Hij is bereid om collega's te helpen en unitoverstijgend een bijdrage te leveren. Dit alles maakt hem een gewaardeerde collega. (2) Arthur kent een aantal ontwikkelpunten: in het bijzonder aanbrengen van focus, nadenken over aanpak/strategie, gevoel voor omgeving/rollen en communicatie op piekmomenten. Ontwikkeling op deze punten is het komende jaar noodzakelijk, zeker in de huidige tijd waarin seniore medewerkers (BM C) relatief zwaarder op dit soort competenties worden beoordeeld. Arthur moet hier gericht mee bezig zijn, niet alleen om zijn huidige werkzaamheden te optimaliseren, maar ook om effectief inzetbaar te zijn op andere (nieuwe) dossiers waar hij minder kennis van bezit. (3) dit laatste is erg belangrijk omdat Arthur al geruime tijd op zijn huidige dossiers zit en het risico op "vast komen zitten" aanwezig is. Het is dan ook belangrijk dat Arthur nadenkt over zijn eigen ontwikkelpad en -omgeving.'

Arthur Gotlieb liet hieraan toevoegen: 'Arthur deelt constructieve opmerkingen van unitmanager en vraagt om werkpakket 2011 met voldoende ontwikkelmogelijkheden'.

Toen zijn nieuwe unitmanager in juni 2010 als zijn leidinggevende begon, viel het de nieuwe unitmanager tijdens de introductiegesprekken met zijn medewerkers op, dat Arthur Gotlieb aangaf dat hij zich in de periode van zijn voorgangers 'verwaarloosd' had gevoeld:

'deels omdat er vaak geen HRM-gesprekken werden gevoerd en voor zover dat wel het geval was moest er veelvuldig worden gerappelleerd op de formulieren, of de gesprekken werden zelfs helemaal niet vastgelegd. Leidinggevende 6 herkende dit beeld wel, dat gebeurde bij meer medewerkers in die tijd. [...] [Arthur Gotlieb] voelde zich ook verwaarloosd in de dagelijkse contacten: geen belangstelling voor zijn dossier, geen antwoord op mails etc. Arthur Gotlieb gaf aan dat dit niet goed voelde.'

Zijn toenmalige unitmanager heeft een andere kijk op zijn houding jegens Arthur Gotlieb en de door Arthur Gotlieb veronderstelde opstelling van het managementteam:

'Het raakt hem dan ook persoonlijk dat Arthur Gotlieb hem in zijn bezwaarschrift neerzet als een soort volgeling van zijn leiding ("kindsoldaat"), die niet zijn eigen oordeel heeft gevormd. Zeker ook omdat Leidinggevende 6 stevige discussies heeft gevoerd in het managementteam omdat hij vond dat het beeld over Arthur Gotlieb, maar ook over sommige andere medewerkers, veel te sterk en te snel werd neergezet. Hij heeft in voorkomende gevallen uitgedragen dat hij het niet passend vond om tien jaar lang iemand te vragen dezelfde werkzaamheden te verrichten en daarin zijn expertise op te bouwen en hem dan ineens iets anders te laten doen en hem daarop af te rekenen.

Hoewel Leidinggevende 6 Arthur Gotlieb wel heeft aangesproken op zaken die hij anders wilde, heeft hij hem ruim de tijd gegeven om zich te ontwikkelen in een andere richting. Hij heeft hem in zijn twee jaar als leidinggevende van Arthur Gotlieb dan ook nooit negatief beoordeeld. Hij is altijd uitgegaan van een constructieve benadering ("zes minnetje" met verbetertraject) met de waarschuwing dat Arthur Gotlieb stevig aan de bak moest om een voldoende beoordeling te handhaven in de toekomst. Als hij een junior had moeten beoordelen die dezelfde resultaten zou behalen als Arthur Gotlieb, zou de uitkomst zijn dat de junior niet voldeed aan de eisen om door te groeien naar senior. Zuiver gezien voldeed Arthur Gotlieb dus niet aan de eisen die gesteld werden aan een senior, maar hij vond het niet fair om een onvoldoende beoordeling te geven omdat Arthur Gotlieb de afgelopen jaren ook niet voldoende was begeleid.'

Op 11 januari 2011 vond het planningsgesprek 2011 plaats. De werkafspraken betroffen ongeveer 180 werkdagen. De ontwikkelingsafspraken waren bedoeld om in het beoordelingsgesprek geconstateerde tekortkomingen te verhelpen. Om het omgevingsbewustzijn te vergroten, werd voorgesteld Arthur Gotlieb stage te laten lopen bij het College voor Zorgverzekeringen (CVZ). Voor 'bondigheid en concreetheid van communicatie' werd een training 'boeiend presenteren' voorgeschreven.

Het voorstel voor het lopen van een stage bij het CVZ ervoer Arthur Gotlieb als een 'verrassingsoverval'.¹⁴ De publicatie van een lijst met in kleur aangemerkte herplaatsingskandidaten en bovenformatieve medewerkers door de raad van bestuur trof bij Arthur Gotlieb een uiterst gevoelige zenuw. Uit de lijst komt naar voren dat Arthur Gotlieb deel uitmaakt van een groep van acht die gezamenlijk de kleur blauw hebben gekregen (3,67 fte boventallig).

Zijn unitmanager nam van Arthur Gotlieb het voorzitterschap van het technisch overleg dure geneesmiddelen over, een functie die Arthur Gotlieb acht jaar had bekleed. Voor Arthur Gotlieb voelde dit alsof hij aan de kant werd geschoven.¹⁵

In 2011 werd Arthur Gotlieb projectleider van het directiebrede project beleidsregels. Dit project hield de coördinatie in van alle op te stellen beleidsregels binnen de directie zorgmarkten cure met als doel te komen tot onderlinge consistentie. Deze harmonisatie had echter, volgens een van de collega's van Arthur Gotlieb waarmee de Onderzoekscommissie heeft gesproken, niet veel om het lijf. De meeste beleidsregels waren al gezien en herzien.

Als opdrachtgever van dit project trad Leidinggevende 8 op:

'Ik had in 2011 maandelijks overleg met Arthur over de voortgang van het project beleidsregels. Arthur stelde daartoe op mijn verzoek een agenda op met besprekpunten en mogelijke knelpunten waar hij actie van mij verwachtte. De gesprekken hadden een prettig verloop. Arthur gaf altijd aan dat de voortgang naar wens verliep, er geen knelpunten waren en dat hij een belangrijke rol vervulde als projectleider. Hij verdeelde de werkzaamheden onder zijn teamleden en zorgde ervoor dat iedereen op tijd aanleverde. Arthur nam zijn rol zeer serieus.

Tegelijkertijd bekwam mij het gevoel dat Arthur de omvang en complexiteit van het project erg groot maakte en zijn rol als projectleider nogal rooskleurig voorspiegelde. Zijn teamleden in het project vertelden mij dat het project goed verliep maar dat het ook niet al te ingewikkeld was en de rol van Arthur niet al te groot. Ik heb dit ook met Arthur besproken. Hij waardeerde dat ik dit met hem op deze manier besprak.¹⁶

Uit het functioneringsgesprek op 7 juli 2011 kwam naar voren dat de unitmanager tevreden was over wat Arthur Gotlieb had bereikt en hoe hij met de ontwikkelingsafspraken was omgegaan. Het algemene oordeel in het wederom door Arthur Gotlieb zelf opgestelde verslag luidde: 'Arthur is een prettige kracht en houdt veel ballen in de lucht'. Maar in de 'Blik naar toekomst' werd Arthur Gotlieb aangeraden na te denken over mogelijkheden buiten de unit 'middels actief nadenken over andere (interne/externe) opties en gesprekken met andere unitmanagers (bij voorbeeld Andere Leidinggevende 4 en Leidinggevende 8)'.¹⁷

Op 12 oktober 2010, had de directeur zorgmarkten cure een e-mailbericht aan alle medewerkers van zijn directie gestuurd over het gebruik van informanten bij beoordelingen in die gevallen dat leden van het management team 'geen adequaat beeld hebben van iemands functioneren'. Toen er gebruik werd gemaakt van informanten voor de beoordeling 2011 trok Arthur Gotlieb de conclusie dat zijn unitmanager kennelijk geen adequaat beeld had van zijn functioneren.¹⁷

Kort daarna ontdekt Arthur Gotlieb in de outlook agenda van zijn directeur een afspraak met Medewerker 1. Het onderwerp was aanvankelijk 'Koersbepaling beoordelingsgesprek', maar werd al snel gewijzigd in 'Medewerker 1'. Bij Arthur Gotlieb veroorzaakt dit grote commotie: 'het organiseren van een overleg met als onderwerp 'Koersbepaling beoordelingsgesprek' lijkt een schaamteloze schending van de beginselen van juist dát gesprek in de HR-cyclus waaraan rechtspositionele gevolgen verbonden kunnen worden. Met grote consequenties voor het individu. Kennelijk nemen de directeur [zorgmarkten] cure, de unitmanager HRM én de VPI (vertrouwenspersoon integriteit) het hiermee niet zo nauw'.¹⁸

De Onderzoekscommissie heeft de HRM-adviseur gevraagd of het gesprek betrekking had op Arthur Gotlieb en of er sprake was van een 'koers' die naar het vertrek van Arthur Gotlieb hoorde te lopen. De HRM-adviseur heeft in haar gesprek met de Onderzoekscommissie hierover het volgende meegedeeld:

'Medewerker 1 antwoordt dat de koersbepaling niet over Arthur Gotlieb ging. Arthur Gotlieb heeft die aanname gedaan, maar het betrof een andere persoon waarmee exit-gesprekken zijn aangegaan. [...] Er is geen koersbepaling geweest en er was geen sprake van dat Arthur Gotlieb naar buiten moest.'

Het beoordelingsgesprek op 10 november 2011 werd gevoerd met zijn unitmanager en zijn plaatsvervangend unitmanager, die niet lang daarna de unitmanager zou opvolgen. Het verslag werd ondertekend door Leidinggevende 8. De totaalscore was voldoende, maar het algemene oordeel (met onvoldoende scores op bepaalde competenties) was niet mals:

'Arthur is door zijn sociale en hulpvaardige karakter een gewaardeerde collega binnen TSZ [unit tweedelijns somatische zorg]. Ook levert hij door zijn kennis op een aantal nichedossiers een goede bijdrage aan de werkzaamheden van de unit, zowel zichtbaar als minder zichtbaar. Hierin kan hij waar nodig zelfstandig te werk gaan en is hij bereid hard te werken. Het afgelopen jaar heeft hij meer controle gekregen over zijn eigen werkzaamheden en heeft hij aandacht besteed aan zijn eigen ontwikkeling.

Door de veranderende omgeving en organisatie worden er ook steeds scherpere eisen aan senior medewerkers gesteld. Concreet wordt er verwacht dat ze op een efficiënte wijze breed en flexibel inzetbaar zijn, effectuerend vermogen tonen en zich een realistisch zelfbeeld kunnen vormen. Deze punten zijn bij Arthur duidelijk minder ontwikkeld. Ondanks de inspanningen van Arthur, wat heeft geleid tot enige beweging, is het naar mijn mening de vraag of betreffende punten structureel voldoende ontwikkelbaar zijn. Voor Arthur komt daar specifiek bij dat zijn eigen nichedossiers binnen TSZ in de nabije toekomst afdopen.

Voor Arthur betekent dit dan ook dat hij stevig aan de slag zal moeten om aan de (scherpere) eisen te voldoen. Tegelijkertijd zal Arthur zich de vraag moeten stellen of in een dergelijke functie-invulling zijn kracht ligt en hier het optimale plezier uit haalt, in vergelijking met meer afgebakend en expertgericht werken. Arthur zou in vervolg op zijn visievorming van eerder dit jaar, dan ook moeten nadenken of zijn sterke punten in een andere omgeving dan TSZ beter tot zijn recht komen.'

De unitmanager plaatste nog een slotopmerking: de maandelijkse toelage die Arthur Gotlieb ontving 'uit hoofde van een historische coördinatierol' zou met ingang van 1 januari 2012 worden stopgezet.¹⁹

Bij het beoordelingsformulier zijn twee verklaringen van informanten gevoegd: van Collega 1 en van Leidinggevende 8. Collega 1 gaf een uitgebreide reactie en was hierin uiterst positief over Arthur Gotlieb: goed gestructureerde manier van werken, zeer behulpzaam, uitstekende schriftelijke uitdrukingsvaardigheid. Leidinggevende 8 vond dat Arthur Gotlieb meer zijn eigen perceptie van de werkelijkheid zou moeten toetsen. Hij leek het positieve te veel te benadrukken. Voor een manager was het dan moeilijk inschatten of bijsturing nodig en gewenst zou zijn, aldus Leidinggevende 8.

In het gesprek met de Onderzoekscommissie heeft de toenmalige plaatsvervangende unitmanager zich uitgesproken over de wijze waarop Arthur Gotlieb met de toch kritische beoordeling is omgegaan:

'Leidinggevende 7 herinnert zich het functioneringsgesprek in [2011] met Leidinggevende 6. Door Arthur Gotlieb werd dit gezien als een positief gesprek, zo staat dat ook in het bezwaarschrift. Zij en Leidinggevende 6 hadden zelf na het eind van het gesprek grote twijfels of de ernst van het gesprek wel tot Arthur Gotlieb doordrong. Hij lachte heel gauw dingen weg, hij werd nooit echt boos en dat gaf de indruk dat het allemaal weer goed was.'

Arthur Gotlieb reageerde op het beoordelingsgesprek als volgt. In een brief van 20 december 2011 verwees hij naar een op 8 december gevoerd gesprek met zijn unitmanager. Hij beklagde zich erover dat hij het beoordelingsformulier met enkele onvoldoendes pas de middag voor het gesprek had ontvangen 'wat weinig tijd bood om het geschrevene te overdenken. Door de inhoud was ik wat confuus en uit het lood geslagen. Zodoende heb ik in ons gesprek helaas niet altijd adequaat mijn mening kunnen verwoorden'. De totaalscore was nog steeds voldoende, zodat Arthur Gotlieb – zo liet hij weten – afzag van het beginnen van een formele bezwaarprocedure: 'voor het doel van deze brief voert het dan ook te ver om mijn standpunten gedetailleerd te onderbouwen. Uiteraard ben ik steeds bereid tot verdere dialoog'.

Hij was het niet eens met de onvoldoende beoordelingen voor omgevingsbewustzijn, analytisch vermogen en overtuigingskracht. Ook was hij op enkele ontwikkelingsafspraken onvoldoende beoordeeld: strategisch nadenken en bondigheid en concreetheid van communicatie. Ronduit gepikeerd was hij door het verwijt van gebrekkige motivatie.

Hij sloot zijn brief in het licht van wat er later zou gebeuren veelbetekenend af:

'Hiernaast moet mij van het hart dat ik de afgelopen jaren mij heb ingespannen om aan de verwachtingen te voldoen. In het beoordelingsverslag wordt dit ook bevestigd, al is het rendement - naar jouw oordeel - op punten nog onvoldoende. Om in 2012 een goede slag te kunnen maken, heb ik de inspanning van de werkgever nodig.

Sinds ik in 2008 de opdracht kreeg om te werken aan mijn ontwikkeling, heb ik de invulling ervaren als een nogal eenzaam avontuur. Bij de NZa komt het vaak voor dat medewerkers ondersteund worden met intensieve trainingstrajecten, waaronder persoonlijke coaching. Zelf kijk ik terug op slechts een handvol cursusdagen in vier jaar tijd, hoewel ik om meer training vroeg. Ook was er geen noemenswaardige begeleiding. Telkens als ik informeerde naar de perceptie van mijn vorderingen op ontwikkelpunten, luidde het antwoord: "Ik zie dat je daarmee bezig bent". Op die manier is het weinig verwonderlijk wanneer bij de beoordeling niet volledig aan de verwachtingen wordt voldaan. Nu ik voor het eerst onvoldoendes blij te scoren op punten die sinds mijn indiensttreding in het jaar 2000 voldoende waren, heb ik nog sterker het gevoel rond te dobberen.

Steeds heb ik aangegeven open te staan voor ontwikkeling en groei. Daarbij ben ik bereid te werken aan eventuele tekortkomingen en te investeren in kennis en kunde om mijn werk nog beter te maken.

Het lijkt mij goed om samen (met O&B HRM) te bekijken op welke wijze de ontwikkelpunten effectief kunnen worden aangepakt. Persoonlijk denk ik aan de cursussen die GITP aanbiedt in de categorie "Communicatie en Beïnvloeden" (bijlage [door Onderzoekscommissie weggelaten]).

Deze lijst overlegde ik eerder op 10 mei 2011 bij onze bespreking van mijn document "Visie op eigen ontwikkeling". Wellicht weet Medewerker 1 vanuit haar expertise ook nog andere mogelijkheden.

Graag wil ik nog opmerken dat ik geen probleem heb met de dagelijkse omgang en dat de werksfeer goed is.'

Drie weken later - de kerstdagen en de jaarwisseling waren inmiddels voorbij - kreeg Arthur Gotlieb per e-mail een antwoord op zijn brief. Het bericht is de neerslag van een gesprek dat de unitmanager en Arthur Gotlieb op 10 januari 2012 met elkaar hebben gevoerd. Die dag stond het planningsgesprek voor 2012 in de agenda's van de unitmanager en Arthur Gotlieb: 'Op 20 december 2011 heeft Arthur Gotlieb - in vervolg op het "voor gezien" tekenen van het beoordelingsformulier - schriftelijk zijn onvrede geuit over (een aantal onderdelen uit) de beoordeling 2011. Ten algemene waardeer ik het ten zeerste dat medewerkers actief met de eigen ontwikkeling bezig zijn en zich hierover richting manager mondig opstellen. Ondergetekende is evenwel van opvatting dat de schriftelijke reactie van Arthur een aantal feitelijke onjuistheden en verkeerde beelden bevat en hecht er in die hoedanigheid aan om deze te benoemen. Onderstaande is ook mondeling met Arthur Gotlieb besproken op 10 januari 2012.'

De unitmanager van Arthur Gotlieb sloot zijn bericht, dat hij in cc aan Medewerker 1 toezond af met het volgende: 'Arthur geeft aan om te willen kijken naar de wijze waarop zijn ontwikkelpunten effectief kunnen worden aangepakt in 2012. Ik ben erg blij met de proactieve zienswijze. Wat mij betreft past deze gedachtewisseling uitstekend in de reguliere HR-cyclus, in het bijzonder het planningsgesprek'. Noch de brief, noch dit bericht zijn - zoals gezegd - in het personeelsdossier terug te vinden. Van de unit HRM kreeg Arthur Gotlieb geen reactie.

Parallel aan de beoordeling 2011 verliep de planning voor het werkpakket 2012. Op de jaarlijkse klussenmarkt had Arthur Gotlieb zich voor een groot aantal werkzaamheden opgegeven die zijn inzet zouden verbreden. Hij had dat met opzet gedaan, omdat dat 'aansluit [...] bij mijn ontwikkelingsafspraken en visie op doorgroei'.²⁰ Op 25 november 2011 had zijn unitmanager hem gevraagd ermee rekening te houden dat hij in 2012 aan de slag zou gaan met 'budgettering en nacalculaties', een voorstel dat niet op zijn eigen wensenlijstje stond en naar zijn zeggen 'weinig zal bijdragen aan die ontwikkelpunten'. Ook voorzag hij 'erg veel computerwerk (muisklikken)'. Dat gevoegd bij zijn vele andere automatiseringstaken zou wel eens 'fysiek zeer belastend' kunnen zijn. Desalniettemin bood hij zijn unitmanager de nodige ruimte om hem voor 'budgettering en nacalculatie' in te zetten.

Het planningsgesprek op 10 januari 2012 leverde een totaal van 195 werkdagen en negen werkafspraken op. Het zwaartepunt (budgettering en nacalculatie cure) nam precies de helft van de werklast in beslag. De geneesmiddelen in ziekenhuizen en de dure geneesmiddelen, een portefeuille die Arthur Gotlieb zou moeten afstoten, zou nog 35 dagen aan werk met zich meebrengen. Tegelijkertijd leidde dit gesprek tot drie ontwikkelingsafspraken, vier verbeterafspraken in functionele competenties en vier ontwikkelingsafspraken.

Arthur Gotlieb vroeg om verschillende cursussen en coaching. In zijn bezwaarschrift tekent Arthur Gotlieb op: 'Leidinggevende 6 zet er een streep door. Slechts één cursus wordt toegekend'.²¹

Arthur Gotlieb liet de terugblik op zijn beoordelingsgesprek en het planningsgesprek - zo lijkt het - gelaten over zich heen komen. Het planningsgesprek 2012 op 10 januari 2012 was - achteraf gezien - de spreekwoordelijke druppel die de emmer deed overlopen.²²

Op 2 februari 2012 zette hij zich achter zijn computer en begon een relaas dat uiteindelijk zou uitgroeien tot een bezwaarschrift van zeshonderd bladzijden en zes gigabyte aan onderliggende stukken en verwijzingen.

Op 1 mei 2012 stuurde Leidinggevende 6 zijn medewerkers het bericht dat hij een nieuwe werkkring had gevonden en de NZa zou gaan verlaten. In de tussentijd zou hij de nieuwe unitmanager, Leidinggevende 7, inwerken. Zij zou ook bij de functioneringsgesprekken aanwezig zijn, waaronder het functioneringsgesprek met Arthur Gotlieb.

juni 2012 – december 2012	Leidinggevende 7	Unitmanager cure TSZ
---------------------------	------------------	----------------------

Drie informanten, Collega 2, Collega 3 en Collega 4, werden gevraagd bij het komende functioneringsgesprek te worden betrokken. Op 14 mei 2012 vond dit functioneringsgesprek plaats. Leidinggevende 7 was de nieuwe unitmanager van Arthur Gotlieb. Het oordeel van zijn vertrekkende en komende unitmanagers luidde:

'Arthur heeft zijn dossiers goed op orde en beheerst de materie. Daarbij werkt hij prettig met collega's samen en toont veel inzet. Om verder aan te sluiten bij de competenties die bij senior beleidsmedewerkers relatief zwaar worden gewogen, is het zaak dat Arthur verdere ontwikkeling toont op de afgesproken ontwikkelpunten. Daar hoort ook bij het benutten van de aanwezige/geboden ruimte/verantwoordelijkheden binnen bestaande of nieuwe dossiers; hierop is meer mogelijk. Arthur toont inzet en heeft duidelijk aandacht voor zijn ontwikkelpunten, maar boekt nog niet voldoende cq de gewenste vooruitgang. Het is dan ook zaak om hier expliciet in de dagelijkse werkzaamheden mee bezig te blijven, feedback te organiseren en niet te snel tevreden te zijn ("getoonde inzet en initiatieven is niet altijd het zelfde als effectief gedrag").'

Collega 2 noemde Arthur Gotlieb 'een zeer fijne collega om mee samen te werken'. Hij was echter niet altijd 'zichtbaar/aanwezig', hoewel hij dat vanwege zijn uitgebreide ervaring behoorde te zijn. Hij zou soms meer risico en durf moeten nemen om zich te profileren. Hij was - zo kan hieruit worden geconcludeerd - nogal bescheiden en geneigd de schaduwzijde te kiezen.

Collega 3 omschreef Arthur Gotlieb als een collega die open stond voor inhoudelijke input, ook van minder ervaren collega's. Hij was de vrolijke noot in huis en werkte gestructureerd, nauwkeurig en met voorbeeldige afstemming. Opmerkelijk is dat zijn unitmanager ook als informant optrad. Leidinggevende 7 noemde Arthur Gotlieb 'een harde werker', die enerzijds zijn taken snel oppakte maar anderzijds nogal zoekende was. Hij deed veel, maar voor zijn leidinggevende, in dit geval Leidinggevende 7, was Arthur Gotlieb iemand die 'veel bevestiging' nodig had: 'hij mag wat meer vertrouwen hebben in zijn eigen kwaliteiten'.

In zijn bezwaarschrift geeft Arthur Gotlieb aan dit functioneringsgesprek een andere draai: 'tot mijn verbazing blijkt er plotseling weinig meer over van Leidinggevende 6's eerder zo expliciet benoemde "ernstige kritiekpunten". Weggesmolten als sneeuw voor de zon. Ik ben de bovenste beste'.²³ Voor Arthur Gotlieb staat nu vast dat de 'ernstige kritiekpunten' van zijn vertrekkende unitmanager 'gewoonweg verzinsels' en 'opportunistische fabeltjes' zijn. Volgens Arthur Gotlieb doet hij dit om te voorkomen 'dat de geschiedenis hem achtervolgt': 'kennelijk is hij bang voor de nasleep die u nu in handen heeft'.

Op 12 november 2012 voerde Arthur Gotlieb zijn beoordelingsgesprek met Leidinggevende 7. Zijn scores op de competenties omgevingsbewustzijn, analytisch vermogen en overtuigingskracht waren niet voldoende. Arthur Gotlieb vond deze drie onderdelen 'te laag gewaardeerd'. Maar hij had de mondelinge toelichting van Leidinggevende 7 ervaren 'als open en plezierig. Zij heeft mij gewezen op aandachtspunten waar ik in de praktijk wat mee kan'.

In een e-mailbericht van Leidinggevende 7, dat aan het verslag van het beoordelingsgesprek is toegevoegd voegde zijn unitmanager hieraan toe:

'Het beeld is dat Arthur in het algemeen zijn workload onder controle heeft. Hij is in staat om zijn werkzaamheden kwalitatief goed en tijdig gereed te hebben. Arthur kan nog wel meer in zijn werkzaamheden prioriteren. In een situatie waarin hij niet precies begrijpt wat er van hem wordt verwacht, kan hij dat soms eerder aangeven. In plaats daarvan gaat hij heel veel doen, waardoor hij zijn tijd niet altijd efficiënt inzet. Daarnaast moet hij er bij voorbeeld voor waken dat hij niet teveel tijd besteedt aan automatiseringsvragen van collega's.'

Een week na dit beoordelingsgesprek zag Arthur Gotlieb in de outlook agenda van zijn directeur een afspraak staan met zijn unitmanager en twee relatief nieuwe collega's over 'toekomstige financiering dure geneesmiddelen'. Binnen de directie zorgmarkten cure gold als regel dat alle medewerkers toegang hadden tot elkaars outlook agenda's. Arthur Gotlieb volgde op die manier de activiteiten van collega's. Hij kon - zijn eigen agenda was op dat moment leeg - geen andere reden dan uitsluiting bedenken.²⁴ Voor hem het zoveelste bewijs dat hij 'afgeschreven en vervangen moet worden'.

Aan het beoordelingsgesprek was de jaarlijkse 'vlootschauw' voorafgegaan. Zijn unitmanager had daar het voorstel gedaan om Arthur Gotlieb gemiddeld een voldoende beoordeling te geven.²⁵ Tegelijkertijd viel de naam van Arthur Gotlieb ook in de groep medewerkers waarvan het managementteam het wenselijk vond dat ze bij verandering van unit of directie nieuwe kansen ervaren en gemotiveerder te werk zouden gaan. Voor 2013 zou deze groep uit zes medewerkers bestaan. Arthur Gotlieb was een van hen. De onderliggende gedachte was dat Arthur Gotlieb bij zijn unit niet goed functioneerde en geleidelijk aan op de achtergrond raakte.

Alle zes stemden in met een overstap naar een nieuwe unit. Op 26 november 2012 liet Arthur Gotlieb zijn komende unitmanager weten dat hij in 2013 drie wensen had: de implementatie basis GGZ, prestatiebekostiging GGZ en de marktscan GGZ of farmacie. Verder gaf hij aan liever niet te worden ingedeeld voor de budgettering en nacalculaties cure (opbrengstverrekening).²⁶ Voor de drie projecten die op het wensenlijstje van Arthur Gotlieb stonden wilde hij graag in de hoedanigheid van lid deelnemen. Het leek zijn komende unitmanager goed dat Arthur Gotlieb projectleider zou worden van de marktscan GGZ. Dat ging niet door omdat het

aanwijzen van een projectleider bij marktscans is voorbehouden aan de directie strategie & juridische zaken en daar wilde men Arthur Gotlieb niet als projectleider. Hij werd overeenkomstig zijn eigen wens lid van deze projectgroep. Daarnaast zag hij zijn wens om lid te worden van het projectteam prestatiebekostiging GGZ gehonoreerd. Deelname aan het project implementatie basis GGZ was wat zijn komende unitmanager betreft niet aan de orde omdat dit project al in de eindfase verkeerde.

januari 2013 – [22 januari 2014]	Leidinggevende 8	Unitmanager cure GGZ
----------------------------------	------------------	----------------------

Een van zijn collega's die bij zijn vorige unit belast was met de opbrengstverrekening ging begin 2013 met zwangerschapsverlof. Leidinggevende 7 klopte daarom bij haar collega van de unit geestelijke gezondheidszorg aan om Arthur Gotlieb hierbij in te schakelen:

'Ik heb daarmee ingestemd. Daarbij vond ik dat Arthur een mooi werkpakket had en het niet onredelijk was hem te vragen de opbrengstverrekening in 2013 te doen. Binnen de directie zijn altijd klussen die minder belangstelling hebben van de medewerkers maar die wel moeten worden gedaan. Veel medewerkers doen dan ook klussen waar ze minder afniteit mee hebben. Ik heb dit met Arthur besproken en hij accepteerde mijn keuze'.²⁷

Uit zijn bezwaarschrift is af te leiden dat hij zijn teleurstelling afreageert op papier: 'op verzoek van Leidinggevende 8 had ik eind november 2012 laten weten op welk project ik in 2013 NIET zou willen worden ingezet. Mijn antwoord: geen opbrengstverrekening. Desondanks maken Leidinggevende 7 en Leidinggevende 8 mij in mei 2013 verantwoordelijk voor de hele handel; de cure brede opbrengstverrekening met alles erop en eraan'.²⁸

Arthur Gotlieb sleepte nog werkzaamheden mee uit zijn tijd bij de unit tweedelijns somatische zorg. Het ging om bijzondere tandheelkunde, de financiering van zes radiotherapeutische instellingen, vragen op het gebied van dure geneesmiddelen. Op 14 januari 2013 verzocht hij aan Leidinggevende 7 aan wie hij te zijner tijd deze werkzaamheden kan overdragen. Binnen tien minuten verzocht Leidinggevende 7 om aan te geven wat er speelde op het gebied van bijzondere tandheelkunde, waar de directie handhaving & toezicht in het kader van fraudeonderzoek mee bezig was. Ze zegde toe te laten weten wie de naar haar mening in intensiteit afnemende werkzaamheden zouden kunnen overnemen.²⁹ Op dat moment was overigens nog niet deinitief bekend hoe het werkprogramma voor 2013 eruit zou zien.

Het planningsgesprek 2013 vond plaats op 31 januari 2013. De nieuwe leidinggevende was Leidinggevende 8. Arthur Gotlieb was toen net begonnen bij de unit geestelijke gezondheidszorg. In het planningsgesprek kwam naar voren dat het aantal ingedeelde werkdagen voor de verschillende taken van Arthur Gotlieb (225) hoger was dan het maximum van 195 dagen. Er was geen marge voorzien. In het gesprek kwam aan de orde dat Arthur Gotlieb bij de 'vloot-schouw', een jaarlijkse visie van het managementteam op het groeivermogen van medewerkers, was ingedeeld in het kwadrant 'bakens'. Ook werd afgesproken dat Arthur Gotlieb een interne coach toegewezen kreeg. Dat zou Collega 5 worden.

Arthur Gotlieb klaagde over overbelasting. Hij zag de toewijzing van 225 werkdagen in zijn werkprogramma als een doelbewuste poging van zijn leidinggevend en om hem op die manier klein te krijgen. Zijn unitmanager reageerde met het in zijn woorden vrijwaren van tijdrovende activiteiten als een ICT-aanbestedingstraject en het key-useroverleg. Arthur Gotlieb zag dit daarentegen als het zoveelste bewijs dat hij stapje voor stapje naar de afgrond werd geduwd.

Op 25 februari 2013 bezocht Arthur Gotlieb zijn huisarts en vroeg haar de behandeling met het antidepressivum mirtazapine af te bouwen. Dat ontraadde de huisarts hem en ze adviseerde het gebruik van mirtazapine voort te zetten.³⁰

Voor het functioneringsgesprek op 27 juni 2013 werd wederom gebruik gemaakt van informanten. Collega 6 noemde hem sympathiek, bereidwillig, actief en bereid om verantwoordelijkheid te nemen. Collega 7 wees erop dat bij het project prestatiebekostiging de kwaliteit en voortgang achterbleven bij de verwachtingen, ondanks het feit dat de inzet van Arthur Gotlieb 'enthousiast' was. Ze verwachtte desalniettemin van hem meer doortastendheid en het zou ook goed zijn als hij 'wat meer uit de verf zou komen'.

Collega 11 trad ook op als informant:

'Hoi Arthur,

Hierbij, ter bespreking vrijdag. Het komt misschien wat kritisch over, maar ik denk dat er zeker een goede slag te maken is.

Groet, Collega 11

ALGEMENE INDRUK

Op inhoudelijke kwaliteit gerichte collega die nog weinig zichtbaar is in de unit GGZ. Oppakken kennis gaat nog wat moeizaam terwijl dat niet nodig is.

Aan te raden is om hier in de 2e helft van 2013 actief mee aan de slag te gaan, zodat de kwaliteiten van Arthur ook echt tot uiting komen.

STERKE PUNTEN

Arthur is sterk gericht op inhoudelijke kwaliteit en weten hoe het zit. Dat is handig gezien de soms taaie materie, hij laat zich daardoor niet afschrikken, er is daardoor potentie voor een expertrol op dergelijke onderwerpen.

Bij onderwerpen waar hij veel van weet merk je dat ook. Die kennis straalt hij naar buiten ook uit.

Verder communiceert hij op operationeel niveau duidelijk over verwachtingen ("vandaag lever ik ...op", of "dit kan ik deze week niet leveren").

VERBETERPUNTEN

Het oppakken van alle nieuwe kennis gaat moeizaam, waarschijnlijk door de combinatie van oude werkzaamheden (o.a. opbrengstverrekening) en een mix van nieuwe werkzaamheden. Hierdoor straalt Arthur op nieuwe onderwerpen weinig zelfvertrouwen uit, en ga je als projectleider/projectlid twifelen of het geleverde ook echt goed is. Ook lijkt hij "vol" te zitten, nieuwe dingen kunnen er niet meer bij. Dat is lastig gezien het dynamische werkveld.

Arthur is weinig zichtbaar in de unit en biedt niet altijd zichtbaar aan om ergens in mee te draaien of ergens mee te helpen. Ook dit komt waarschijnlijk uit angst om fouten te maken door te weinig kennis. Hierdoor weten collega's niet wat ze aan hem kunnen vragen en wordt hij snel overgeslagen.

Aan te raden is om qua kennis en vaardigheden echt een inhaalslag te maken, niet alleen door in te lezen, maar ook door fysiek bij collega's te gaan zitten en zo min mogelijk alleen of thuis te werken. Dan gaat de opgebouwde kennis echt 'leven' door te oefenen, mee te draaien en te horen hoe collega's iets aanpakken.

Mogelijk kan het takenpakket zo herschikt worden dat hij op een onderwerp kan focussen, bij voorkeur op een gebied waar hij al veel kennis van heeft (bijvoorbeeld opbrengstverrekening, bezwaren of ICT). Als dat goed loopt is het opbouwen van echt onbekende kennis (bijvoorbeeld MBI) ook gemakkelijker.'

Arthur Gotlieb ontving deze informatie op 12 juni 2013 in zijn e-mailbox. Hij vroeg zijn collega in een ruim een uur durend gesprek om de meer kritische opmerkingen af te zwakken.

Dit is de versie die uiteindelijk in de 'HRM-tool' is opgenomen, maar niet terug te vinden is in het formulier van het functioneringsgesprek in het personeelsdossier:

'Algemeen beeld

Op inhoudelijke kwaliteit gerichte collega die nog weinig zichtbaar is in de unit GGZ. Oppakken van GGZ kennis gaat nog wat moeizaam terwijl dat niet nodig is.

Aan te raden is om hier in de 2e helft van 2013 in te investeren, zodat de kwaliteiten ook echt tot uiting komen.

Sterke punten

Arthur is sterk gericht op inhoudelijke kwaliteit en weten hoe het zit. Dat is handig gezien de soms taaie materie, hij laat zich daardoor niet afschrikken. Er is daardoor potentie voor een expertrol op dergelijke onderwerpen.

Bij onderwerpen waar hij veel van weet merk je dat ook. Die kennis straalt hij naar buiten ook uit. Verder communiceert hij op operationeel niveau duidelijk over verwachtingen ("vandaag lever ik ... op", of "dit kan ik deze week niet leveren").

Ontwikkelpunten

Het oppakken van nieuwe GGZ kennis gaat wat moeizaam, waarschijnlijk door de combinatie van oude werkzaamheden (o.a. opbrengstverrekening) en een mix van nieuwe werkzaamheden. Hierdoor straalt Arthur op nieuwe onderwerpen weinig zelfvertrouwen uit, en ga ik als projectleider/projectlid twifelen of het geleverde ook echt goed is. Ook lijkt hij 'vol' te zitten, nieuwe dingen kunnen er niet meer bij. Dat is lastig gezien het dynamische werkveld. Arthur is weinig zichtbaar in de unit en biedt niet ongevraagd aan om ergens in mee te draaien of ergens mee te helpen. Dit komt waarschijnlijk ook uit angst om fouten te maken. Hierdoor weten collega's niet wat ze aan hem kunnen vragen en wordt hij snel overgeslagen. Aan te raden is om qua kennis en vaardigheden echt een inhaalslag te maken, niet door in te lezen maar door fysiek bij collega's te gaan zitten (□explekken, kamers met meerdere personen). Dan gaat de opgebouwde kennis echt 'leven' door te oefenen, mee te draaien en te horen hoe collega's iets aanpakken.

Mogelijk kan het takenpakket zo herschikt worden dat hij op een beperkt aantal onderwerpen kan focussen, bij voorkeur op een gebied waar hij al veel kennis van heeft (bijvoorbeeld opbrengstverrekening, bezwaren of ICT). Als dat goed loopt is het opbouwen van kennis over nieuwe aandachtsgebieden ook gemakkelijker.'

De laatste informant Collega 8 roemde de samenwerking met zijn 'prettige collega', die veel kennis bezat en analytisch sterk zou overkomen.

Leidinggevende 8 besprak het functioneringsgesprek met Arthur Gotlieb voor met de HRM-adviseur, Medewerker 1. Het lag hem zwaar op de maag

'dat het functioneren gewoon tegenviel, hij had er meer van verwacht. Hij constateerde dat het zou uitmonden in een onvoldoende bij de beoordeling later in het jaar als er niets gebeurde. Dat moest en wou Leidinggevende 8 dan wel tijdig duidelijk maken zodat er verbeterlagen mogelijk zouden zijn. Hij vond dat een hele stap, omdat hij wist dat Arthur Gotlieb hier wel van zou schrikken. In de voorbespreking is besproken dat Leidinggevende 8 aan Arthur Gotlieb zou vragen om een plan op te stellen. Arthur Gotlieb dropte af en toe de problemen bij Leidinggevende 8, maar had zelf geen idee voor een oplossingsrichting. Zeker van een senior verwachtte Leidinggevende 8 dat die zelf meedenkt of zeker een aanzet tot een oplossing levert. Dat kwam er echter niet uit', aldus Leidinggevende 8.

De HRM-adviseur heeft hieraan in haar gesprek met de Onderzoekscommissie het volgende toegevoegd:

'Er zijn maar heel weinig medewerkers die achterblijven. Arthur Gotlieb was één van de personen die in 2013 in het kwadrant achterblijvers terecht is gekomen. Dit was eigenlijk pas het laatste jaar het geval, daarvoor was hij altijd een baken. Wel met de kanttekening dat Arthur Gotlieb de laatste jaren afzakte in het kwadrant baken. De afgelopen jaren hebben de managers van Arthur Gotlieb hier in hun HR-cyclus gesprekken met Arthur Gotlieb bij stilgestaan en zijn er ook ontwikkelafspraken gemaakt in de planningsgesprekken.'

In het verslag van het functioneringsgesprek wees zijn unitmanager erop dat Arthur Gotlieb veel werk met zich meesleepte uit zijn eerdere unit. Hij voldeed niet aan de norm en verwachtingen van Leidinggevende 8. In zijn bezwaarschrift schrijft Arthur Gotlieb erover dat hij werd 'achtervolgd door het oude werk'. Tot in de herfst van 2013 bleek er geen duidelijkheid wie in zijn oude unit nu welke werkzaamheden had overgenomen. Waar die duidelijkheid er wel was, bleek Arthur Gotlieb niet goed bestand tegen vragen en verzoeken waarop hij desalniettemin inging. De stellingname van zijn unitmanager dat hij oud werk met zich mee sleepte zag hij als de stok om hem te slaan.

Verder had hij van een van zijn collega's opgevangen dat hij niet aan de gestelde verwachtingen voldeed: 'En zegt hij [Leidinggevende 8] tegen mijn projectleider Collega 7 dat "Arthur niet het niveau heeft van een senior beleidsmedewerker". Brengt bovendien onder haar aandacht dat als zij een vaste aanstelling wil hebben, wat hem betreft ik plaats moet maken. Er is nu eenmaal beperkte ruimte in het Functiegebouw. Dan kan zij daarmee rekening houden'.³¹ Deze collega heeft desgevraagd in een e-mailbericht aan de Onderzoekscommissie ten stelligste ontkend dat ze dit heeft uitgesproken: 'Deze passage is onjuist en heb ik zeker niet uitgesproken richting Arthur, noch heeft Leidinggevende 8 dit tegen mij gezegd'.³²

Begin augustus, zo werd hem opgedragen, zou Arthur Gotlieb met een plan komen om wel aan de bij zijn leidinggevende bestaande verwachtingen te voldoen. Zijn unitmanager vond de opstelling van Arthur Gotlieb gericht op verantwoord en indekken. Arthur Gotlieb plaatste hierbij de kanttekening dat hij 'topzwaar' was ingezet op complexe technische uitvoeringsdossiers. Zijn unitmanager verwachtte daarnaast van Arthur Gotlieb prestaties op 'beleidswerk'.

In zijn gesprek met de Onderzoekscommissie heeft Leidinggevende 8 aangegeven wat hij van Arthur Gotlieb verwachtte en hoe hij aankeek tegen het functioneren van Arthur Gotlieb: 'Leidinggevende 8 heeft tijdens het [functionerings]gesprek duidelijk gemaakt wat hij van Arthur Gotlieb verwachtte aan de hand van de ingevulde werkafspraken. Arthur Gotlieb vermeldde gedetailleerd alle activiteiten, terwijl Leidinggevende 8 het liever had over de verwachtingen. Met name liep Arthur Gotlieb aan tegen zijn eigen gebrek aan oplossend vermogen. Dat besepte hij zelf ook, maar zijn verwachting was dat de leidinggevende zijn problemen zou oplossen. Leidinggevende 8 zou hem wel op weg helpen, maar principieel vond hij dat Arthur Gotlieb, zeker op zijn niveau, de oplossing zelf moest ontdekken. Er was dus sprake van een verschil van inzicht in de verwachtingen over en weer. Een belangrijk element in het functioneringsgesprek was ook dat van de senioren van het team begeleiding van de junioren werd verwacht. Leidinggevende 8 zag Arthur Gotlieb dat niet doen, sterker nog de begeleiding kwam vaak van de junioren. Begeleiding houdt aldus Leidinggevende 8 in het inhoudelijk sparren (aankpak, te bewandelen wegen etc.), het zijn van vraagbaak, maar ook het in de gaten houden hoe het met de junioren gaat en hen helpen. Arthur Gotlieb legde die verantwoordelijkheid echter bij de projectleiders, ook al waren die soms onervaren. Voor een deel zei hij echter ook dat hij de begeleidersrol zou oppakken.'

De rol van de HRM-adviseur beperkt zich tot het beoordelen van de onderbouwing en uitleg van een (negatieve) personeelsbeoordeling:

‘Medewerker 1 geeft aan niet naar de inhoud te gaan, want de manager is verantwoordelijk voor het opstellen van de beoordeling en de indeling in het kwadrantenmodel. Wel beoordeelde zij of de beslissing van de manager voldoende onderbouwd en ook uitlegbaar was voor Arthur Gotlieb. Daarnaast heeft zij gekeken of de beoordeling synchroon was aan de afspraken die aan het begin van het jaar werden gemaakt. Eveneens wordt geverifieerd of in eerdere gesprekken in de achteruitgang in het functioneren aan de orde is geweest. Een (onvoldoende) beoordeling mag namelijk nooit een verrassing zijn, een functioneringsgesprek moet al aangeven welke kant het dreigt op te gaan. Medewerker 1 is van mening dat de procedures die bij Arthur Gotlieb zijn gehanteerd conform de lijn van de HR-cyclus zijn. Echter met de kennis van nu ligt dat toch iets genuanceerder. De beoordeling is achteraf gezien wellicht wat staccato opgeschreven, mogelijk hadden er meer zinnen aan besteed moeten worden. Zij kan zich voorstellen dat de gebruikte formuleringen hard aankomen, hoewel een onvoldoende beoordeling altijd een bepaalde hardheid in zich heeft. Het staat echter buiten kijf dat een onvoldoende beoordeling in haar ogen terecht was, anders had zij wel geprotesteerd.’

Het plan dat in augustus gereed zou moeten zijn is in het personeelsdossier niet terug te vinden.³³ De voor medewerkers van de NZa gebruikelijke geheimhoudingsverklaring en verklaring over het aﬂeggen van de ambtseed ontbreken eveneens in het personeelsdossier. Medewerkers die eerder verbonden waren aan het CTG en het CTZ hoefden een dergelijke verklaring en ambtseed bij indiensttreding bij de NZa niet te ondertekenen en af te leggen.

Wel is in zijn personeelsdossier zijn laatste beoordeling van 29 november 2013 te vinden, die als uitkomst had dat Arthur Gotlieb op een groot aantal vlakken ondermaats scoorde, onder andere analytisch vermogen, omgevingsbewustzijn alsmede vakkennis en vakbekwaamheid.

2.3. Resumé

Arthur Gotlieb trad op 1 januari 2000 in dienst van het CTG. Zijn leidinggevenden roemden zijn collegialiteit, hulpvaardigheid, alsmede zijn ‘uitstekende motivatie en werklust’. Zijn resultaatgerichtheid en planmatige werkwijze werden tot voorbeeld voor anderen gesteld.

In 2002 kreeg hij een gratificatie van 1.000 gulden (450 euro). Een jaar later werd hem een vaste toelage als coördinerend beleidsmedewerker toegekend. In 2004 vertoonde zijn functioneren nog steeds een opgaande lijn. Naast nauwkeurigheid en organisatievermogen ging ook zijn vakkennis boven de eisen uit. Zijn collegialiteit werd wederom geroemd.

Na 2007 is zijn ontwikkeling met meer moeite te volgen. Hij was inmiddels coördinator algemene ziekenhuizen, maar de werkdruk op hem nam toe. Een extern evaluatieonderzoek wees op de gevolgen van het vertrek van medewerkers met veel ervaring die de overstap naar de nieuwe organisatie niet wilden of konden maken. Degenen die wel naar de NZa overgingen kregen het wat werkdruk betreft zwaar. Zijn leidinggevenden lieten de vaste aanpak van functionerings- en beoordelingsgesprekken verslappen. Arthur Gotlieb moest herhaaldelijk vragen om de in de HR-cyclus vastgelegde gesprekken. Zijn verzoeken werden lange tijd genegeerd. Wat uiteindelijk - na grote moeite - op papier kwam, was nog steeds positief, maar Arthur Gotlieb voelde geen erkenning, respect en waardering. Hij miste aandacht van zijn leidinggevenden voor de inhoudelijke kern van zijn werk.

De ommekeer kwam met een functioneringsgesprek in 2010 dat nagenoeg samenviel met de aankondiging van een reorganisatie. Arthur Gotlieb kampte op dat moment met klachten van depressieve aard en kreeg van zijn huisarts medicatie voorgeschreven. Het was kort na een onverkwikkelijke botsing over zijn deelname aan een conferentie in het buitenland, een door een van de leden van de raad van bestuur voor hem bedoelde pluim die bijna werd getorpedeerd door twee van zijn leidinggevenden.

Er volgde een periode met veel en snelle wisselingen in de leiding. Arthur Gotlieb kreeg in nog geen vier jaar met vijf leidinggevenden te maken, die hem in beoordelings- en functionerings-

gesprekken de maat gingen nemen. De achterdocht van Arthur Gotlieb werd gevoed door op het eerste gezicht goedbedoelde initiatieven. Een bij het CVZ voorgestelde stage werd opgevat als een verrassingsoverval. Een overzicht met in blauw gemarkeerde herplaatsingskandidaten en bovenformatieve medewerkers, waaronder Arthur Gotlieb, raakten uiterst gevoelige zenuwen bij de inmiddels aan de kant geschoven voorzitter van het technisch overleg dure geneesmiddelen.

Vanaf 2011 kwam hij in projecten en werkzaamheden terecht die een groot beslag op zijn tijd legden, maar zijn zichtbaarheid navenant deden verminderen. Op 1 januari 2012 werd zijn toelage voor zijn coördinerende rol als beleidsmedewerker stopgezet. De beoordelingsgesprekken kregen een aansporende, in zijn ogen waarschuwendende toon, hoewel het inhoudelijke eindoordeel nog steeds per saldo positief is. Pogingen om zich te ontdoen van tijdrovende, maar weinig tot de verbeelding sprekende werkzaamheden falen. Zijn leidinggevendenden kozen uiteindelijk voor dit soort opgaven voor Arthur Gotlieb, die in het schrijven van zijn bezwaarschrift zijn gram haalt maar die boosheid niet binnen de muren van de NZa kenbaar maakt. Een overstap naar een nieuwe unit zou hem nieuw elan moeten brengen en hongerig moeten maken om nieuwe terreinen te verkennen en te cultiveren. Maar op de een of andere manier kon hij zich niet vrij maken van zijn eerdere werkzaamheden en kwam hij in een situatie terecht van overbelasting. Intussen vorderde zijn bezwaarschrift, in feite een aanklacht tegen het functioneren van zijn leidinggevendenden en het ontbreken van erkenning en waardering voor hem, gestaag.

- 1 De Onderzoekscommissie heeft ervoor gekozen voor de beschrijving van de handelwijze jegens Arthur Gotlieb te kiezen voor de periode tijdens zijn indiensttreding en het moment waarop de minister heeft besloten een Onderzoekscommissie in te stellen. In de periode tussen het overlijden van Arthur Gotlieb op 22 januari 2014 en het besluit tot instelling van een commissie op 8 april 2014 is de handelwijze jegens Arthur Gotlieb herhaaldelijk en vaak uitgebreid aan de orde gekomen in gesprekken en contacten tussen zijn leidinggevendenden. Voor een juist en volledig begrip van de gevolgde handelwijze zou weglating van dat deel van de periode dit streven naar volledigheid en juistheid tekort doen.
- 2 NZa, personeelsdossier drs. A.R. Gotlieb. De Onderzoekscommissie heeft kennis genomen van het personeelsdossier en gebruikt hieruit feitelijke gegevens binnen de begrenzingen die de Raad van State in een uitspraak in 2007 heeft gesteld aan openbaarmaking van gegevens uit personeelsdossiers, <http://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=17413>
- 3 Zoals geciteerd in het bezwaarschrift, blz. 446.
- 4 Zie bezwaarschrift, blz. 18.
- 5 E-mailbericht van Leidinggevende 9 aan de Onderzoekscommissie van 17 augustus 2014 om 17.06 uur.
- 6 Zoals vermeld in CD D041 (20 sept. 2010 - BIJLAGE Functiegebouw TSZ - bij e-mail Leidinggevende 6 met agenda Unitoverleg 21 sept. 2010): Berichtgeving op intranet, mondelinge aankondiging van - en toelichting op - de reorganisatie aan het personeel door de Voorzitter. Mededelingen in een viertal informatiebijeenkomsten over de reorganisatie, door Leidinggevende 9.'
- 7 Bezwaarschrift blz. 181.
- 8 Bezwaarschrift blz. 183.
- 9 Bezwaarschrift: CD V267 - Outlook Agenda - 21 september 2010 - unitoverleg Cure TSZ - op Prinsjesdag 2010. CD A036 - 21 sept. 2010 - genodigden unitoverleg Cure TSZ - op Prinsjesdag 2010.
- 10 Bezwaarschrift blz. 183.
- 11 Bezwaarschrift blz. 179.
- 12 Bezwaarschrift blz. 139, 446.
- 13 Bezwaarschrift blz. 249.
- 14 Bezwaarschrift, blz. 180.
- 15 Bezwaarschrift, blz. 188.
- 16 Leidinggevende 8, 'Bezwaarschrift Arthur Gotlieb: visie en beleving van Leidinggevende 8', 18 juni 2014, blz. 3-4.
- 17 Bezwaarschrift, blz. 240.
- 18 Bezwaarschrift, blz. 264.
- 19 Het betrof een algemene maatregel die tot doel had alle in het verleden toegekende maandelijkse toelagen te beëindigen.
- 20 E-mailbericht van Arthur Gotlieb aan Leidinggevende 6 van 25 november 2012 om 18.18 uur.
- 21 Bezwaarschrift, blz. 170.
- 22 In zijn bezwaarschrift geeft Arthur Gotlieb aan dat hij met het vervaardigen van zijn omvangrijke bezwaarschrift begonnen is in het voorjaar van 2013. Volgens de broer van Arthur Gotlieb heeft Arthur Gotlieb de eerste onderdelen van zijn bezwaarschrift op 2 februari 2012 op zijn thuiscomputer opgeslagen.
- 23 Bezwaarschrift, blz. 274.
- 24 Bezwaarschrift, blz. 256.
- 25 Leidinggevende 8, 'Bezwaarschrift Arthur Gotlieb: visie en beleving van Leidinggevende 8, 18 juni 2014, blz. 4 en 5.
- 26 E-mailbericht van Arthur Gotlieb aan Leidinggevende 8 van 26 november 2012 om 15.56 uur.
- 27 Leidinggevende 8, Bezwaarschrift Arthur Gotlieb: visie en beleving van Leidinggevende 8', 18 juni 2014, blz. 6 en 7.
- 28 Bezwaarschrift, blz. 298.
- 29 E-mailbericht van Arthur Gotlieb aan Leidinggevende 7 van 14 januari 2013 om 16.45 uur en e-mailbericht van Leidinggevende 7 aan Arthur Gotlieb van 14 januari 2013 om 16.53 uur.

- 30 Bezwaarschrift, blz. 315.
- 31 Bezwaarschrift, blz. 128.
- 32 E-mailbericht van Collega 7 aan de secretaris van de Onderzoekscommissie van 21 juli 2014 om 14.39 uur.
- 33 In zijn voor de Onderzoekscommissie opgestelde notitie wijst zijn unitmanager erop dat Arthur Gotlieb een lijst met werkafspraken had gemaakt die hij vervolgens een voor een afvinkte. Zijn unitmanager had gehoopt op een plan met knelpunten en oplossingsrichtingen. Hij heeft niet meer aangedrongen op zo'n plan.

3 DE WIJZE WAAROP DRS. A.R. GOTLIEB IS BEHANDELD: VAN 29 NOVEMBER 2013 TOT 22 JANUARI 2014 EN DE NASLEEP TOT 9 APRIL 2014

3.1. Het beoordelingsgesprek

Op 28 november 2013 ontving Arthur Gotlieb van zijn unitmanager zijn 'beoordelingsformulier in de definitieve vorm'. De volgende dag, 29 november, om half tien was het beoordelingsgesprek.

Arthur Gotlieb was verlaat. Hij excuseerde zich met de mededeling dat hij 'een beetje slecht [had] geslapen'.¹ In een gesprek dat bijna vijf kwartier in beslag nam passeerden tien werkafspraken, drie kerncompetenties, vijf functionele competenties en vijf ontwikkelingsafspraken. De 'totaalscore' van deze 23 toetsen, met 12 onvoldoendes en 11 voldoende, luidde:

'Arthur is bijna een jaar bij de unit. Ik vind zijn bijdrage als senior onvoldoende, hij is nauwelijks betrokken bij de beslissingen in de unit over de koers. Daarbij heeft hij de neiging zich terug te trekken waardoor veel relevante info hem voorbij glipt. Dat kan niet op zijn niveau. Hij moet investeren in de inhoud maar vooral ook in daad- en overtuigingskracht. Voor volgend jaar gaan we samen daar een strak plan opzetten.'

Arthur Gotlieb merkte op dat hij zich niet in het eindoordeel ('niet voldoende') kon vinden. Het beoordelingsgesprek is opgenomen en woord voor woord uitgewerkt en als een van de bijlagen aan het bezwaarschrift toegevoegd. Het beoordelingsbesluit werd vastgelegd in een brief die op 4 december 2013 is gedateerd. Het is een brief van zijn directeur en luidt als volgt:

'Geachte heer Gotlieb,

Onlangs is met u het jaarlijkse beoordelingsgesprek gevoerd.

Hierbij bevestigen wij dat u een onvoldoende beoordeling heeft ontvangen, omdat uw functioneren niet aan het gewenste niveau voldoet. Op grond van artikel 7 lid 3 van het BBRA ontvangt u geen periodieke verhoging. Daarnaast heeft u uw maximale inschaling bereikt.

Mocht u nog vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met uw HRM- adviseur.

Hoogachtend,
De Nederlandse Zorgautoriteit

Leidinggevende 9
directeur Zorgmarkten Cure'

De brief sluit af met de mededeling dat 'belanghebbende binnen zes weken na datum van verzending van dit besluit een bezwaarschrift, per post dan wel per fax, [kan] indienen bij de Raad van Bestuur van de Nederlandse Zorgautoriteit, Postbus 3017, 3502 GA Utrecht. Het bezwaar moet schriftelijk en ondertekend worden ingediend en moet ten minste de volgende gegevens bevatten: naam en adres van de indiener, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar zich richt en de gronden van het bezwaar' De indiener krijgt standaard het advies 'een afschrift van het bestreden besluit bij te voegen'.

Tussen Sinterklaas en Kerstmis

Voor Arthur Gotlieb moet de jaarlijkse sinterklaasviering op 5 december bij zijn unit van de NZa zout in een verse wond zijn geweest. Hij kreeg als laatste zijn surprise en gedicht. In het logboek van de NZa staat vermeld dat dit voor hem een pijnlijk moment moet zijn geweest: de maker van het gedicht zag Arthur Gotlieb hard werken, maar nam de resultaten daarvan niet waar.

Precies een week later, op donderdag 12 december, vond het jaarlijkse kerstdiner plaats in een restaurant in de Utrechtse Zakkendragersteeg. Volgens het logboek van de NZa zat Arthur Gotlieb de hele avond naast zijn unitmanager. Volgens aanwezige collega's kwam Arthur Gotlieb verlaat, na het voorgerecht, bij het diner van zijn unit aan. Hij miste daardoor de aankondigingen van zijn unitmanager van de bevorderingen en gratificaties van collega's die in de 'vlootschouw' hadden geëxcelleerd. Naast zijn leidinggevende was nog een vrije plek, waar Arthur Gotlieb plaatsnam en in gesprek met zijn buurman raakte. Het gesprek zou volgens zijn unitmanager 'prettig' zijn verlopen.

De dag erna, op vrijdag 13 december, vroeg Arthur Gotlieb wanneer hij zijn beoordelingsbesluit tegemoet zou kunnen zien. Hij kreeg om 14.28 uur van zijn unitmanager per e-mailbericht: 'Deze krijg je maandag van mij'. Op diezelfde vrijdagmiddag stuurde hij naar enkele collega's verzoeken om activiteiten die voor de komende tijd gepland waren van hem over te nemen.

3.2. De ziekmelding van Arthur Gotlieb op 16 december 2013

Arthur Gotlieb meldde zich ziek op maandag 16 december om 8.28 uur. Hij deed dit aanvankelijk per e-mail. De wijze waarop hij zijn ziekmelding onder de aandacht van zijn leidinggevende bracht wijkt af van in het 'Ziekteverzuimbeleid' van de NZa vastgelegde procedure. Die houdt in dat de medewerker die zich ziek meldt dit zelf in een telefonisch 'verzuimgesprek' aan zijn leidinggevende meldt. Dit moet op de eerste ziektedag voor 9.00 uur.² Naast deze melding per e-mail was er ook nog telefonisch contact waarvan het initiatief was uitgegaan van zijn unitmanager:

'Leidinggevende 8 heeft Arthur Gotlieb gebeld en vond hem heel afstandelijk in contrast met de eerdere contacten en het gesprek paar dagen eerder tijdens het kerstdiner (hij formaliseerde).'

Zijn unitmanager heeft de Onderzoekscommissie het volgende laten weten:

'Die maandag daarop 16 december meldde Arthur zich ziek. Ik belde hem diezelfde ochtend en vroeg naar de situatie. Hij wilde daarop geen antwoord geven en [zei] dat hij ook niet verplicht was daarop te antwoorden. Zijn reactie bevreemde mij omdat hij gewoonlijk mij altijd zorgvuldig te woord stond. Na het telefoongesprek heb ik direct contact opgenomen met Medewerker 1. We maakten ons beiden ongerust vanwege zijn afstandelijke en formele reactie. Bovendien was het de laatste week voor kerst en het leek ons verstandig dat hij die week een arts zou spreken. We besloten de bedrijfsarts in te schakelen die hem nog die vrijdag uitnodigde voor een consult. Na het gesprek met de bedrijfsarts heb ik Arthur thuis gebeld. Het advies van de bedrijfsarts was dat hij de komende drie weken geen enkel contact zou hebben met de NZa en ook zijn mail niet zou checken totdat hij de bedrijfsarts weer zou spreken. Dat betekende ook dat ik voorlopig geen contact met hem zou opnemen.'

Het telefoongesprek had bij zijn unitmanager en Medewerker 1 geleid tot 'een onbehaaglijk gevoel': de ziekmelding van Arthur en zijn formele gedrag aan de telefoon plus de mededeling dat met geen van beiden wilde spreken zorgden voor dat gevoel. Om 10.54 uur stuurde Medewerker 1 een e-mailbericht aan Arthur Gotlieb met als onderwerp 'hoe gaat het?'. De tekst van het bericht luidt als volgt:

'Hoe gaat het ermee? Ik heb begrepen dat jij je ziek hebt gemeld. De gevraagde brieven ontvang je van Leidinggevende 8 op je thuisadres per post. Zullen we in het nieuwe jaar in januari een keer afspreken? Ik wil graag een keertje met jou in alle rust jouw verhaal horen. Ik ben zelf vanaf donderdag twee weken vrij. Ik begin weer op maandag 6 januari 2014.'

Vanwege het onbehagelijke gevoel over de stemming bij Arthur Gotlieb nam Medewerker 1 om 13.31 uur contact op met de bedrijfsarts met het verzoek nog dezelfde dag telefonisch contact met Arthur Gotlieb op te nemen. Ze meldde het volgende over de achtergrond van haar verzoek aan de bedrijfsarts. Arthur Gotlieb had een onvoldoende beoordeling gekregen. Dat was hem 'rauw op het dak gevallen'. Hij had jaren goed gefunctioneerd, maar de laatste jaren was steeds duidelijker geworden 'dat hij de ontwikkeling van de organisatie niet lijkt te kunnen bijhouden. De jonge medewerkers in schaal 10, 11 halen hem nu op heel veel vlakken in'. Zijn unitmanager en zij zelf wilden graag dat de bedrijfsarts hem zou oproepen voor

het spreekuur: 'Zou het nog mogelijk zijn dat jij hem sowieso vandaag nog even belt? Ik vind het niet zo'n n idee dat hij alleen thuis zit in deze periode en niemand van het werk spreekt', aldus Medewerker 1 aan de bedrijfsarts.

Later die dag gaf de bedrijfsarts aan Medewerker 1 door dat haar telefoontje door Arthur 'duidelijk op prijs [was] gesteld'. Maar volgens de bedrijfsarts 'speelt [er] wellicht wat meer dan in je mail staat'.

De bedrijfsarts en Arthur Gotlieb maakten een afspraak voor vrijdag 20 december in Hilversum. De bedrijfsarts bepaalde die dag dat Arthur Gotlieb drie weken geen contact meer zou mogen hebben met zijn werk, geen e-mailverkeer en geen telefonisch contact. Hij zou overbelast zijn: '[met] werk gerelateerde stressfactoren en intra-persoonlijke factoren'. De bedrijfsarts heeft de Onderzoekscommissie in haar gesprek het volgende gemeld:

'Toen heeft Arthur Gotlieb het een en ander verteld wat voor haar aanleiding was om op het spreekuurbericht, waarvoor geen medische geheimhouding geldt, aan te geven dat hij twee weken thuis moest blijven, helemaal los van het werk, zonder telefoon of e-mailverkeer.⁴ In het spreekuurbericht wordt melding gemaakt van gebrek aan concentratie en een beperking in het omgaan met emoties. Zonder schending van het medisch beroepsgeheim valt daar uit af te leiden dat er meer aan de hand was dan een gebroken been. [De bedrijfsarts] geeft aan dat zij een bepaalde diagnose heeft gesteld, waarvoor zij de richtlijn heeft opgevolgd. De situatie beoordeelde zij in zoverre alarmerend dat zij betrokkene twee weken naar huis heeft gestuurd zonder dat er contact was met het werk. Dat is een tamelijk pittig advies. Het betekent namelijk dat ook niet meer gecommuniceerd kan worden over lopende werkzaamheden.'

Maar dit betekent niet dat de bedrijfsarts rekening heeft gehouden met de mogelijkheid van suïcide: '[De bedrijfsarts] was verbluft na de suïcide van Arthur Gotlieb. Als zij dat had voorzien dan zou ze andere maatregelen hebben voorgesteld'. Dit liet ze weten in haar gesprek met de Onderzoekscommissie, maar strookt ook met eerdere mededelingen van haar aan anderen. De eerstvolgende afspraak met de bedrijfsarts was op maandag 13 januari 2014 om 9.00 uur.

Volgens het logboek van de NZa vertrouwde ook de directeur van de directie zorgmarkten cure de situatie niet. Hij vroeg die dag, 20 december, aan de unitmanager 'of het vertrouwd is om Arthur langere tijd en rond de Kerst thuis te laten zijn'. Die reageerde hier volgens het logboek op met de mededeling dat 'naar zijn weten' Arthur Gotlieb de kerstdagen bij zijn ouders zou doorbrengen. Dat was - zo leert navraag bij de familie - inderdaad het geval. Van 25 tot 27 december verbleef Arthur Gotlieb bij zijn ouders. Op Tweede Kerstdag was ook zijn broer, Marcel Gotlieb, bij zijn ouders.

3.3. De terugkeer

Op donderdag 9 januari 2014 vond een vergadering van het managementteam van de directie zorgmarkten cure plaats. Daar werd aangekondigd dat Arthur Gotlieb spoedig zou gaan re-integreren. Het managementteam vond het verstandig als Leidinggevende 8 en Medewerker 1 met Arthur Gotlieb vóór de start van de re-integratie informeel zouden spreken. Op 13 januari om 9 uur voerde Arthur Gotlieb met de bedrijfsarts een gesprek. Arthur Gotlieb volgde het advies van de bedrijfsarts om op woensdag 15 januari met re-integratie te beginnen: twee uur per dag bij de NZa. Een vervolggesprek werd afgesproken voor 27 januari 2014 om 15.30 uur. Daarna zou Arthur Gotlieb met een aantal oud-collega's, waaronder Leidinggevende 7, Collega 9 en Collega 10, bijeenkomen en samen ergens gaan eten. De afspraak waaraan nog een aantal andere (oud-)medewerkers zouden deelnemen was via www.afspreken.nl tot stand gekomen. Arthur Gotlieb had als enige van de twaalf uitgenodigden voor de datum van 27 januari een vraagteken achtergelaten. Ook de data van 16, 20, 22, 29 en 30 januari waren van een vraagteken voorzien. Op 17 en 24 januari, zo had hij aangegeven, was hij verhinderd. Het etentje zou uiteindelijk op het laatste moment worden afgezegd omdat op die dag het overlijden van Arthur Gotlieb bij zijn (oud-)collega's bekend werd.

Op 13 januari 2014 belde zijn directe leidinggevende naar Arthur Gotlieb met het verzoek om met hem en Medewerker 1 de volgende dag, 14 januari, te lunchen. Arthur Gotlieb reageerde dat hij graag Medewerker 1 bij de lunch wilde betrekken, maar ook Medewerker 2. De reden was - zo staat in een e-mailbericht van Leidinggevende 8 aan Medewerker 1 - dat Medewerker 1 in de ogen van Arthur Gotlieb niet meer objectief zou zijn. Nadrukkelijk wees zijn unitmanager erop dat hij met Arthur Gotlieb had afgesproken het 'gesprek morgen zoveel [mogelijk] los [te] zien van zijn bezwaarschrift'. Over zijn bezwaarschrift verderop meer. Bij dit gesprek waren naast Arthur Gotlieb zijn unitmanager en Medewerker 1 aanwezig.

In het gesprek, tijdens een lunch in het Parkcafé Buiten aan het Utrechtse Wilhelminapark, werd voorgesteld om eerst thuis dagelijks twee uur te werken en vanaf 20 januari 2014 weer aan het werk te gaan bij de NZa zelf: 'Arthur geeft aan dat hij dit een prima suggestie vindt. Hij geeft tevens aan dat hij ook tijd nodig heeft om zijn huis weer schoon te maken, rekeningen te betalen et cetera. Hij geeft aan dat hij dit wat verwaarloosd heeft omdat hij heel veel tijd kwijt was aan het afronden van het bezwaarschrift.' Het gesprek zou volgens zijn unitmanager gemoedelijk zijn verlopen.

3.4. De indiening van het bezwaarschrift

Arthur Gotlieb, senior beleidsmedewerker C, hield zich nauwgezet aan de formele vereisten voor de indiening van een bezwaarschrift tegen zijn beoordeling. Van de mogelijkheid om met zijn HRM-adviseur contact op te nemen en deze adviseur vragen voor te leggen maakte hij geen gebruik. Op donderdag 9 januari 2014 om 16.38 uur⁵ stuurde hij per aangetekende post zijn bezwaarschrift toe aan de voorzitter van de raad van bestuur van de NZa, mr. drs. T.W. (Theo) Langejan: 'Mijn bezwaarschrift is een kroniek van de reorganisatie en een aanklacht tegen de wijze waarop ik jarenlang behandeld ben.' Op vrijdag 10 januari 2014 om 8.04 uur nam een van de receptiemedewerkers van de NZa het bezwaarschrift in ontvangst en tekende een ontvangstbevestiging van PostNL.

Het bezwaarschrift telt exclusief bijlagen precies 600 bladzijden en past in twee witte ringbanden. 'Om praktische redenen' bracht hij op maandag 13 januari 2014 tien extra exemplaren naar de NZa en overhandigde deze aan de secretaris van de Commissie van advies voor bezwaarschriften van personeel van de NZa.

De uitwerking van het bezwaarschrift

Op of omstreeks dinsdag 14 januari drong bij Leidinggevende 9, Leidinggevende 8 en Medewerker 1 door wat de uitwerking van het bezwaarschrift van Arthur Gotlieb zou kunnen zijn. Die uitwerking zou wel eens ernstig kunnen zijn. Leidinggevende 9 riep de hulp in van een organisatiepsycholoog, Overige 1.

Leidinggevende 8 begon het bezwaarschrift op woensdag 15 januari te lezen. Die dag was hij al tot de ontdekking gekomen dat Arthur Gotlieb het beoordelingsgesprek had opgenomen en een woordelijk verslag daarvan in een van de bijlagen bij het bezwaarschrift had opgenomen. Een kwestie waarmee hij hoogst ongelukkig was en waarover hij contact had opgenomen met de unitmanager juridische zaken: 'Leidinggevende 8 heeft ten slotte nog tegen mij gezegd niet blij te zijn met de verspreiding van het integrale stuk. Duidelijk is dat hij er in de ogen van Arthur niet best van af komt en hij maakt zich zorgen over de vraag hoe dat aan hem kan blijven plakken. Ik heb aangegeven dat het bezwaarschrift aan jou is gericht en dat het niet aan mij is om het te censureren.' Op vrijdag 17 januari overlegden Leidinggevende 9, Leidinggevende 8 en Medewerker 1 in de ochtend 'hoe het best om te gaan met re-integratie gezien het bezwaarschrift'.

Hoe om te gaan met het bezwaarschrift?

Aan de bespreking op 17 januari ging een bericht van Andere Leidinggevende 1 aan Langejan op 16 januari om 22.02 uur vooraf. Langejan was door een e-mailbericht op 15 januari 2014 op de hoogte gebracht van het bezwaarschrift. In de bij het e-mailbericht van 16 januari horende notitie ('Introductie Bezwaarschrift Arthur Gotlieb') gaf Andere Leidinggevende 1 aan dat de importantie van het bezwaarschrift bij hem op maandag 13 januari doordrong: 'dat was reden om Eitel [dr. M.E. Homan, lid van de raad van bestuur] te informeren'. Die had - zo

berichtte Andere Leidinggevende 1 - telefonisch contact gehad met Langejan, die meteen besef had van de ernst. 'Dank voor je mail. Ziet er ernstig, maar vooral ook triest voor hemzelf uit', zo berichtte hij op de late avond van 16 januari 2014.

In de notitie worden vier 'invalshoeken' genoemd die van belang zijn om het handelen van de leiding en het management te verklaren.

Het bezwaarschrift tegen het beoordelingsbesluit. Daarvan werd aangegeven dat het 'in beginsel' via een hoorzitting bij de adviescommissie aan de raad van bestuur ter heroverweging zou worden voorgelegd. In de hierop volgende dagen zouden Leidinggevende 8 en Leidinggevende 9 proberen om de bezwaarprocedure (nog) niet in gang te zetten. In de bezwaarprocedure zou Leidinggevende 8 zich moeten verweren tegen het bezwaarschrift van Arthur Gotlieb en in het re-integratietraject werd van zijn unitmanager verwacht dat hij Arthur Gotlieb zou ondersteunen. Een 'dubbelzinnig' signaal.

De kritiek op het management en met name op de leidinggevend en binnen de directie zorgmarkten cure: Leidinggevende 4, Leidinggevende 6, Leidinggevende 5, Leidinggevende 8 en hun directeur Leidinggevende 9. Daarbij viel ook de naam van de voorzitter van de raad van bestuur. In zijn e-mailbericht wees Andere Leidinggevende 1 op het gevaar van imagoschade door publiciteit als het bezwaarschrift in de openbaarheid zou worden gebracht.

Verderop in zijn bericht pleitte Andere Leidinggevende 1 voor mediation: ook omdat dat 'de beste waarborg' zou zijn 'dat het bezwaarschrift niet bij [D]e Telegraaf belandt'. Het was voor de leiding van de NZa van belang om de kring van kennisnemers van de inhoud van het bezwaarschrift zo beperkt mogelijk te houden. Op 17 januari 2014 stuurde Medewerker 1 namens Langejan om 14.16 uur een bericht aan al degenen die het bezwaarschrift reeds kenden om 'grote vertrouwelijkheid te betrachten'.

Het bezwaarschrift werd ook zakelijk gezien: het bevatte verbeterpunten op het gebied van de informatiebeveiliging. Een lijst met verbeterpunten zou worden opgesteld. Een medewerkster van de unit juridische zaken, Medewerker 3, belastte zich hiermee. Een eerste versie draagt de datum van 14 januari, een tweede versie waaraan 'op 20 en 21 januari' was gewerkt de datum van 22 januari. Maar het bezwaarschrift zelf werd aan de hoogste graad van geheimhouding onderworpen. De directeur bedrijfsvoering & informatie alsmede zijn unitmanager informatie- en facilitair management werden niet op de hoogte gesteld van de inhoud van het bezwaarschrift. Pas op 23 januari kreeg de voor ICT verantwoordelijke directeur eerst melding, later ook in de vorm van een beknopt overzicht, informatie over mogelijke ernstige tekortkomingen in de beveiliging van vertrouwelijke informatie.

3.5. Moeten er niet meteen maatregelen worden genomen?

Dit laatste, de opstelling van een overzicht van verbeterpunten op het gebied van informatiebeveiliging, gebeurde in een vertrouwelijke notitie van Medewerker 3, een medewerkster van de unit juridische zaken: 'bijgaand heb ik gevoegd een bestand waarin een aantal "onregelmatigheden" is opgesomd waarvan, ook als het bezwaar wordt ingetrokken, denk ik moet worden bekeken of dan wel tot welke actie dit zou moeten leiden'. Eerder, op 14 januari 2014, had ze al een lijst opgesteld van 22 informatiebeveiligingspunten. Die had ze op 22 januari 2014 aangepast en verrijkt. Deze aangepaste versie kreeg de unitmanager juridische zaken om 16.49 uur. Om 18.00 uur berichtte hij Langejan, Homan en Andere Leidinggevende 2 als plaatsvervangend directeur bedrijfsvoering & informatie, 'omdat veel punten via die directie moeten worden aangepakt en zij ook beschikt over het bezwaardossier, voor het geval nadere info nodig is. Speciale aandacht is nodig voor punt 20, omdat het medische dossiers betreft. Daar moet onmiddellijk iets aan gebeuren'. Homan, binnen de raad van bestuur portefeuillehouder informatiebeveiliging, sprak de volgende dag met Leidinggevende 5: 'zeker wat betreft 20 [de patiëntendossiers op de V-schijf] neemt Leidinggevende 5 direct actie'.

Uit het bij de NZa opgestelde logboek is op te maken dat op 23 januari 2014 Nobel Sogeti de opdracht heeft gekregen om de zo geheten V-schijf af te sluiten. Dat gebeurde om 18.00 uur. Dat was nogal onverwacht. De afsluiting was weliswaar op 21 januari 2014 van 8.06 uur aange-

kondigd door de security officer in een e-mailbericht aan de contactpersonen informatiebeveiliging. Maar toen was de afsluiting nog niet urgent: eerst zou bezien worden wat voor bestanden op de V-schijf zouden staan en dan zou halverwege februari de V-schijf worden opgeschoond. Op zaterdag 25 januari 2014 volgde onderzoek in Corsa en CRM, de digitale post- en documentatiesystemen van de NZa, om na te gaan of daarin vertrouwelijke documenten toegankelijk waren.

Op verzoek van Homan nam Andere Leidinggevende 2 op 13 januari contact op met een externe jurist om na te gaan of Arthur Gotlieb onrechtmatig zou hebben gehandeld en of er maatregelen tegen hem zouden moeten worden genomen. Ook was het de vraag hoe met het uitzonderlijke bezwaarschrift moest worden omgegaan:

'Zij heeft er toen ook meteen de jurist bij betrokken die zich moest buigen over de vraag of het toegestaan is dat een medewerker zo persoonlijk de aanval opent op verschillende mensen (zij noemt Eitel Homan, Leidinggevende 8, Theo Langejan, Leidinggevende 9, Leidinggevende 5 en nog een paar oud-managers). Het eerste juridische advies luidde dat er aanknopingspunten waren om te oordelen dat dit niet zou kunnen. Daarbij speelde ook mee dat er een re-integratietraject gaande was. Het tweede advies gold de behandeling van het bezwaarschrift zelf. In eerste instantie - voor het overlijden - adviseerde de jurist het bezwaarschrift conform de regels te behandelen en een hoorzitting te plannen. Verder heeft ze de jurist gevraagd of hij de ernst van de situatie en de risico's onderschreef. Ja, hij gaf aan dat dit dossier risico's bevat. Met name imagoschade door de informatie over de bankpassen, de pincodes en de medische gegevens. Dat gold ook ten aanzien van de beschuldigingen van de belangenverstrengeling tussen Theo Langejan, VWS en de farmaceutische industrie. Hij beaamde wel het gevoel van urgentie en crisis.'

'Dit is in veel opzichten geen gewoon bezwaar': Hoe ging het management om met het bezwaarschrift?

Aan het overleg met de voorzitter van de raad van bestuur op vrijdag 17 januari 2014 ging in de ochtend het eerder genoemde beraad vooraf van Leidinggevende 9, Leidinggevende 8, Medewerker 1 en Overige 1. Volgens het logboek ging het over de re-integratie van Arthur Gotlieb.

In de middag spraken Langejan en Andere Leidinggevende 2 met Leidinggevende 9 en Leidinggevende 8. Langejan besloot het advies van de bedrijfsarts te volgen en de re-integratie van Arthur Gotlieb te starten. Verder besloot hij met Arthur Gotlieb een gesprek te hebben over zijn bezwaarschrift. Na dit overleg belde Leidinggevende 8 met Arthur Gotlieb. Over dit telefoongesprek berichtte Leidinggevende 8 als volgt:

'Het was een prettig gesprek, ook gezegd dat ik het voor negentig procent [heb] gelezen, maar nog niets van de dvd gezien/gehoord heb en dat het veel indruk op mij heeft gemaakt. [...] Gezegd dat Theo [Langejan] graag ook gesprek met hem wil, ook omdat het aan hem gericht is. Dat zal wel via uitnodiging [van de secretaresse van Langejan] gaan. Hij reageert daar positief maar wel lauwtjes op. Lijkt te schrikken (mijn indruk) dat Theo [Langejan] al exemplaar heeft en aan het lezen is.'

Leidinggevende 8 en Arthur Gotlieb maakten een afspraak voor een gesprek op maandag 20 januari om half tien.

Wat in ieder geval op de 17^{de} januari ook is besproken is om niet langer de onderlinge communicatie te laten verlopen via de e-mailboxen van de NZa. Allereerst omdat er medewerkers gemachtigd waren om berichten in de in-boxen te lezen. Klaarblijkelijk bestond ook vanwege de grote hoeveelheid (verwijzingen naar) e-mailverkeer de indruk dat Arthur Gotlieb toegang had tot de e-mailboxen. Homan, Langejan, Leidinggevende 9, Leidinggevende 8, Andere Leidinggevende 2, Medewerker 1 en Andere Leidinggevende 1 gebruikten vanaf dat moment hun privé e-mailaccounts om elkaar te informeren over het bezwaarschrift en over Arthur Gotlieb. Leidinggevende 8 verzond om 18.24 uur een bericht vanuit zijn NZa-account. Dat lokte bij Leidinggevende 9 de vraag uit of Leidinggevende 8 dit bericht 'bewust op de NZa-mail [had] gezet?'

Dat was inderdaad welbewust gedaan, zo liet Leidinggevende 8 de volgende dag weten:

'Ja, ik wou de direct belanghebbenden zo spoedig mogelijk informeren dat Arthur dus maandagochtend [20 januari] op het werk verschijnt, beseffende dat mijn mail mogelijk gehackt is [en] beseffende dat het [telefoon]gesprek [op 17 januari] hoogstwaarschijn-

lijk is opgenomen. Daarom een zo feitelijk mogelijke weergave van het gesprek met zo weinig mogelijk subjectieve zijsprongen. Tijdens de re-integratie wil ik mij zo natureel mogelijk opstellen, ook omdat ik niet wil dat de unit teveel hinder gaat ondervinden. Dus zonder angst en overdreven voorzichtigheid van mijn kant. Kans dat er nog leuke verhalen verschijnen of een actie die verkeerd uitpakt is niet ondenkbeeldig. Dat risico hebben wij vrijdagmiddag met z'n allen mijns inziens bewust genomen.'

De terugkeer van Arthur Gotlieb op 20 januari legde een bepaalde druk op zijn leidinggevende Leidinggevende 8: 'Ik voel mij rustig en zelfverzekerd voor morgen, alleen uit zelfbescherming en aandacht voor de unit wil ik wat legere agenda. GGZ en FZ zal ik veelal overlaten aan Collega 12 zodat ik mij meer kan richten op beschikbaarheidsbijdrage. Collega 12 weet dat. HRM wil mij volgende week al helpen met voorbereiding verweerschrift. Lijkt me absurde gang van zaken. Mijn oordeel blijkt nu is gerelateerd aan zijn psychische gesteldheid [...]. Een dergelijke confrontatie kan natuurlijk niet voor de commissie [van advies en bezwaar]. En als het gaat om voorbeelden en feiten denk ik dat ik het arsenaal van Arthur niet ga overtreffen'.

Over dit laatste spraken Leidinggevende 9 en Leidinggevende 8 elkaar kort na verzending van dit e-mailbericht op zondag 19 januari 2014. In dat telefoongesprek kwamen zij overeen dat verdere behandeling van het bezwaarschrift niet gewenst was en dat Leidinggevende 9 hierover met Langejan en Andere Leidinggevende 2 contact zou opnemen. Dat gebeurde kort na het telefoongesprek in een e-mailbericht van Leidinggevende 9:

'Afgelopen vrijdag besproken dat Arthur maandag in het kader van re-integratie toch alweer komt, eerst therapeutisch. Leidinggevende 8 nog even gebeld zojuist. Hij gaat daar naar mijn mening goed mee aan de slag.

Nu hoorde ik dat er plannen zijn om de bezwaarprocedure gewoon nu te gaan volgen en dat er al data voor hoorzitting zijn, dat Leidinggevende 8 gevraagd is/wordt om verweer voor te bereiden.

Dit verbaast me nogal. We hebben hier te maken met iemand die duidelijk niet in orde is (eufemisme), waarvan we naar mijn mening moeten uitzoeken wat er aan de hand is, wat hem drijft en wat hij wil. Dit is in veel opzichten geen gewoon bezwaar.

Leidinggevende 8 krijgt de lastige taak om met iemand die "getrouwd" is met de NZa, die zich door een per□de NZa-top verlaten voelt, een zeer dubbele persoonlijkheid lijkt te hebben en die GGZ-hulp nodig heeft langzaam weer bij ons te laten integreren. Uit het Dan Brownachtige boekwerk blijkt wel hoe diep de vertrouwensbreuk is.

Tegelijkertijd nu de bezwaarzaak verder oppakken lijkt mij een dubbel signaal naar Arthur, omdat wij simultaan aan verbinden een formalistisch "gevecht" aangaan, als een gewone medewerker. Dat is hij duidelijk niet.

Begreep van Leidinggevende 8 ook dat Arthur hem meldde helemaal geen behoefte te hebben aan hoorzitting en dergelijke.⁶

Laten wij de bezwaarzaak voor dit moment op de plank leggen, er kan vast een formule worden afgesproken waarbij zowel Arthur als wij aangeven dat ieders rechten behouden blijven. En laten we nu eerst kijken wat er aan de hand is met deze man.

Hoewel ik zelf Arthur nog even thuis wilde houden, ben ik inmiddels blij dat Leidinggevende 8 hem maandag weer bij zich neemt. Ik zou graag bij hem ook lead willen houden voor de P-kant. Dat gaat niet goed als we deze zaak beschouwen als een gewone bezwaarprocedure en beiden formeel tegenover elkaar worden geplaatst.

Het belang voor dit moment is re-integratie. En als gezegd, vind ik eigenlijk nog wezenlijker wat er aan de hand is en wie we voor ons hebben. Ben er ook nog niet van overtuigd dat er geen ongelukken gebeuren, laten we daar van ons uit geen onnodige risico's nemen.

Ik zou graag horen hoe jullie dit zien.'

In haar reactie gaf Andere Leidinggevende 2 aan dat het bezwaarschrift inderdaad nog even kon blijven rusten: 'In het gesprek dat Theo [Langejan] en ik met hem [op 28 januari] hebben, zullen we vragen wat hij precies wil en of hij een hoorzitting wil'. Anderhalf uur later reageerde ook Langejan:

'Je hebt gelijk dat het mooi zou zijn om in een proces terecht te komen waarin we even afzien van de bezwaarprocedure. Dat is ook precies de reden waarom ik zelf met hem wil praten, ook al omdat ik de signalen van Leidinggevende 8 van afgelopen vrijdag over Arthur moeilijk te rijmen vindt met de teksten in zijn levenswerk.

Nadenkend over zijn vuistdikke boekwerken rijst bij mij steeds meer de vraag hoe het kan dat iemand kennelijk al drie jaar zo onder zijn werk lijdt dat hij daarvoor medicatie gebruikt, maar tegelijk er in slaagt daarover in drie jaar met niemand te communiceren. Het kan best zijn dat hij helemaal niet aanstuurt op behandeling van het bezwaarschrift maar daarmee is de kous niet af. Wat mij nog het meeste puzzelt is hoe hijzelf aankijkt tegen het vervolg. Het lijkt er bijna op dat hij eerst alle schepen achter zich verbrandt en vervolgens verbaasd is over de reacties? Hoe ziet hijzelf in de toekomst samenwerking met anderen binnen de NZa, moeten die allemaal beducht zijn om in een volgend geschrift genadeloos neergesabeld te worden?

Het gaat mij er vooral om om te kijken of we hem linksom of rechtsom kunnen helpen teneinde te voorkomen dat er zaken in gang gezet worden die hem ook niet verder helpen, maar we moeten ook wel zeker stellen dat er ook voor de anderen binnen de NZa een veilige werkomgeving blijft bestaan waarin mensen soms ook fouten moeten kunnen maken. Omdat zijn beweegredenen voor mij nu een compleet raadsel zijn vind ik het verstandig om geen overhaaste besluiten te nemen. Het starten van de procedure kan dus inderdaad in ieder geval wel even wachten totdat ik hem gesproken heb.'

3.6. De re-integratie van Arthur Gotlieb

De volgende dag, 20 januari, startte de re-integratie van Arthur Gotlieb. Op 16 januari 2014 had de unitmanager juridische zaken al de vrees uitgesproken 'dat hij zichzelf wat zou kunnen aandoen en toen ik dat opperde bevestigde Leidinggevende 8 die gedachte'. In het bezwaarschrift liet Arthur Gotlieb, aldus de unitmanager juridische zaken, zien 'dat het [indienen van het bezwaarschrift] een afgewogen beslissing is. Omdat hij zich zo in het nauw gedreven voelt, acht hij deze reactie gerechtvaardigd. Arthur gaf de indruk dat hij een belangrijke taak had volbracht'.

De vrees van de unitmanager juridische zaken werd niet gedeeld door de inmiddels geraadpleegde bedrijfsarts: 'Medewerker 1 heeft die vraag vervolgens aan de bedrijfsarts voorgelegd. Zij had die indruk niet. Ook zag zij geen aanleiding om uit veiligheidsoverwegingen hem de toegang tot het gebouw te ontzeggen'. Andere Leidinggevende 1 heeft in zijn gesprek met de Onderzoekscommissie erop gewezen dat hij bevreesd was dat Arthur Gotlieb anderen of zichzelf iets zou willen aandoen. Hij had zijn directeur gevraagd 'of er nog maatregelen moesten worden getroffen. Het was immers mogelijk dat Arthur Gotlieb met een wapen het gebouw zou binnenkomen. Uiteindelijk is afgesproken dat [zijn directeur] beschikbaar was om Arthur Gotlieb bij binnenkomst op te vangen, zodat dit niet zou worden overgelaten aan een receptioniste'. Dit alles hoewel volgens de bedrijfsarts de noodzaak voor zulke bijzondere maatregelen niet aanwezig was.

Arthur Gotlieb zou twee uur per dag op een kamer met Collega 12 met zijn re-integratie beginnen. Na ruim twee uur stuurde Collega 12 Arthur Gotlieb naar huis. De volgende dag, 21 januari, sprak Leidinggevende 8 wederom met Arthur Gotlieb: 'een kort gesprekje'. Na twee uur werken vertrok Arthur Gotlieb naar huis. Diezelfde dag kreeg Arthur Gotlieb een telefoontje van Andere Leidinggevende 2 met het bericht dat Langejan een afspraak voor een gesprek wilde maken. Volgens het logboek van de NZa werd een voorlopige afspraak op 28 januari om 12.30 uur, meteen na de wekelijkse bijeenkomst van de raad van bestuur, in de agenda van Langejan gezet. Later die week, de 23^{ste}, zou de bevestiging volgen.⁷

Aan deze uitnodiging ging overleg met de bedrijfsarts vooraf. Andere Leidinggevende 2 had haar op 21 januari gebeld: 'De bedrijfsarts gaf aan dat Arthur hier [gesprek met Langejan] aan toe is. Hoe eerder, hoe beter, denkt ze. Zo kan hij zijn verhaal doen en wordt hij serieus genomen. Wel kan hij geëmotioneerder reageren dan normaal. Eventueel break inlassen bij grote emoties of gesprek op later tijdstip voortzetten'.

Langejan voelde echter niets voor het advies van de bedrijfsarts: 'Vandaag bellen en dan morgenochtend om 9.45 uur bestellen voor maximaal 45 minuten vind ik dan niet zo'n goed idee. Dat klinkt naar Artur toe ook als een overval.' Leidinggevende 9 sloot zich bij het standpunt van Langejan aan. Goed dat er een gesprek zou komen, maar beter volgende week. Wel wees hij erop dat er intussen sprake was van een

'bommetje dat elk moment kan afgaan: het complotboek. En loopt er iemand rond die opnieuw kan bespioneren. Ik denk dat we ook niet moeten doorgaan met het bezwaar. Lijkt me een te primitieve methode om via opdrijven van spanning er achter te komen waar het pijnpunt zit. En ook niet doorgaan met re-integratie, kans op vervallen in oude patronen. Maar dat we kijken hoe we Arthur in een diagnosetraject krijgen, opdat we te weten komen of/dat hij ziek is en wat er aan de hand is.

Beetje in de marge hiervan, maar toch. Zou interessant zijn om hem in ieder geval uit te nodigen ons te helpen om de tekortkomingen in de organisatie te helpen oplossen. Dat committeert hem aan de oplossing en ontnemt hem ook de status van klokkenluider. Lijkt me een van de ingrediënten om de bom die hij heeft gemaakt, te demonteren. Een ander demontageargument is dat we hem laten beseffen, dat openbaarheid van het stuk self-defeating is voor [...] zijn wens om zich aan de NZa te binden: tientallen medewerkers zullen zich namelijk belazerd vinden door hem, met deze precieze beschrijving van hun gevoelens, en openbaarheid, al is het maar op internet en niet in de pers, maakt zijn voortgezet verblijf bij de NZa onmogelijk.'

Langejan reageerde meteen en waarschuwde ertegen 'de onbezoldigde psychiater' uit te hangen: 'We kunnen hem in het gesprek ruimte bieden, hulp bieden, onderzoeken of hij zich wel realiseert wat hij over zichzelf afroept etc. Maar wij kunnen niet voor hem besluiten dat hij hulp moet vragen. Dat zal hij zelf moeten doen. Doet hij dat niet dan moeten wij als NZa ook ons eigen plan trekken'.

3.7. Arthur Gotlieb verschijnt niet op zijn werk

Op woensdag 22 januari kon Collega 12 geen oogje in het zeil houden. Hij was die dag door zijn enkel gegaan. Leidinggevende 8 was in de ochtend voor afspraken in Den Haag. Zodoende was het bij de NZa niet duidelijk of Arthur Gotlieb op zijn werk was verschenen. Wel had hij - zo bleek later - via zijn computer thuis die dag nog ingelogd op zijn NZa-account. Later die avond voerde Marcel Gotlieb, de twee jaar jongere broer van Arthur, een lang telefoongesprek met hem, zo heeft hij de Onderzoekscommissie in een gesprek laten weten:

'Arthur belde hem en dat deed hij zelden doordeweeks. Hij was duidelijk in paniek en vertelde dat hij de volgende week een gesprek zou hebben met Theo Langejan en Andere Leidinggevende 2. In eerste instantie dacht Arthur dat het gesprek diende om een inschatting te maken of hij iets met het bezwaarschrift zou gaan doen buiten de NZa. Hij was heel erg gaan twijfelen, hij had dingen genoemd en mensen negatieve annotaties gegeven ("minkukel", "prutser", "autist"). Echter, plotseling gaf hij aan dat hij bang was dat het management bepaalde zaken uit zou lichten en uit hun context zou halen om hem er alsnog uit te werken met een vaststellingsovereenkomst. De heer Marcel Gotlieb beschrijft hoe zijn broer in een enorme angstaanval terecht was gekomen, hij voelde zelf de stress en paniek. Zijn broer was wel vaker emotioneel, maar hij had het idee dat het nu echt mis was.'

Dit gesprek vond plaats op een parkeerplaats waar Marcel Gotlieb zijn auto had stilgezet om met zijn broer te spreken. Na verloop van tijd reed hij het laatste stuk naar huis en vervolgde daar het telefoongesprek. Aan het eind van dat gesprek had Marcel Gotlieb 'het idee dat zijn broer gekalmeerd was en hij hem voldoende tips en handvatten had gegeven om het gesprek met Theo Langejan met vertrouwen in te kunnen gaan'.

Op donderdag 23 januari zag Leidinggevende 8 Arthur Gottlieb niet bij de NZa. Volgens het logboek van de NZa stuurde Leidinggevende 8 een e-mailbericht naar Arthur Gottlieb met de mededeling dat 'hij het jammer vindt dat hij hem heeft gemist maar dat hij hem vrijdag zal spreken om 10 uur'.⁸ Het e-mailbericht van 16.41 uur luidt als volgt:

'Hoi Arthur

Vandaag moest ik om 10 uur bij de stuurgroep zijn en was pas net voor 12 weer terug op mijn plek. Ik probeerde je nog te spreken maar kon je niet vinden. Morgen ben ik wel aanwezig dus goed om elkaar even te spreken. Collega 13 – zou jij om 10 uur met Arthur willen inplannen?

Leidinggevende 8'

Die middag belde Andere Leidinggevende 2 met Arthur Gottlieb, maar kreeg hem niet te pakken. Ze probeerde het om 15.56 uur nog een keer en sprak de voicemail in: het gesprek met Langejan op 28 januari werd bevestigd.

Op vrijdag 24 januari was er nog steeds geen bericht van Arthur Gottlieb. Leidinggevende 8 belde hem die ochtend twee keer: om 10.30 uur en om 11.29 uur. Het eerste bericht luidde als volgt:

'Dag Arthur, met Leidinggevende 8. Ik dacht even ik bel even, want ik mis je hier.

Gisteren heb ik je volgens mij ook niet gezien, maar dat kan ook omdat ik veel in overleg was. Kunnen we even contact hebben vandaag? Dat zou ik wel heel erg op prijs stellen, voordat jij maandag afspraak hebt met de bedrijfsarts. Ik probeer je vandaag nog te bellen anders kun je mij terugbellen op mijn mobiele nummer? Hopelijk spreek ik je vandaag nog.'

Het tweede bericht luidde:

'Dag Arthur, nog een keer met Leidinggevende 8. Ik kan je niet bereiken. Ik word toch wel een beetje ongerust. Ik ga even met HRM overleggen wat te doen, want je hebt je verder ook niet ziek gemeld. Ik ben even aan het zoeken wat de reden is. Je hoort nog van ons.'

Meteen na dit ingesproken bericht schakelde Leidinggevende 8 de unit HRM in: 'Ik [heb] geprobeerd te bellen (en mail[en]), maar tot nu toe geen reactie. Formeel nog geen ziekmelding, maar wel graag vermelding van afwezigheid in zijn dossier.'⁹ Na lunchtijd namen Leidinggevende 8 en Medewerker 1 het besluit om de politie om advies te vragen.

Om ongeveer 16 uur meldde de politie aan Medewerker 2 dat Arthur Gottlieb in zijn woning levenloos was aangetroffen. Arthur Gottlieb had een korte afscheidsbrief achtergelaten, waarin geen beweegredenen worden genoemd.

Dezelfde dag, om 19.03 uur, nam Leidinggevende 9 contact op met Overige 1, psycholoog waar hij al eerder mee had gesproken. De volgende dag zouden ze elkaar telefonisch spreken. Een paar uur later stuurde hij een uitvoerig bericht naar een tweede persoonlijke coach, Overige 2. Zijn bericht is als volgt:

'[Ik] vertelde vorige week over een medewerker bij mijn directie die zich met bezwaarschrift als klokkenluider had benoemd. Duizend bladzijden lang. [...] Zo'n drie jaar geleden zijn we als managementteam begonnen om Arthur de maat te nemen. Daarvoor was er gedogen en ook verwaarlozing. Nu blijkt dat Arthur sinds hem de maat wordt genomen, minutieus een dagboek heeft bijgehouden. Alles wat er speelt heeft hij geregistreerd. We zien dat nu in een schrijfsel dat verbijstert. Een helderheid, stellingname, scherpte, humor, structuur, en vooral durf, die we nooit van hem hebben gezien.

Maar ook een stuk dat vernietigend oordeelt over bestuur en management, ook over mezelf. Soms de plank mislaat, maar ook rake dingen zegt. Over gebrekkige communicatie, empathie. Zelden zo'n directe feedback gehad.

Voor Arthur was - denk ik - zijn boek een testament waar hij voor het eerst echt schrijft wat hij vindt. Waar hij zijn façade aëgt van gemoedelijke goedvinder zonder proel.

En, denk ik nu, een werk dat zijn einde betekende. Want wij hebben hem laten terugkomen naar zijn werk, deze week. En hem meteen in een klempositie gebracht. Het werk

was zijn eigen ik, dat hij direct wilde verstoppen, maar dat ging niet meer. We hebben de bedrijfsarts geraadpleegd, die zou hem komende week [op 27 januari] pas zien. Dan had ik onze bedrijfsarts ook willen vragen om een oordeel of Arthur ziek is of niet. Helaas weten we dat nu al.

Het trieste is hier vooral dat Arthur nooit contact heeft weten te maken. En dat wij dat niet hebben gesignaleerd en aangepakt. [We] hebben dat alleen in formele HR-cyclus opgepakt. En los daarvan, hoe kan het dat iemand zo onvermogen is om zijn gevoel, wat vreselijk beklemmend moet zijn geweest, te uiten. Had ik dat gehoord, had ik wat kunnen doen. Nu denk ik, wat heb ik gemist.

Op www.artgo.nl heeft Arthur mooie foto's staan van verre reizen. Syrië in 2008 onder andere. Voor alle verwoestingen. Zijn registrerend vermogen is daarin goed te zien. Geen land was te ver, maar dichtbij was elk echt contact een brug te ver. Waarom moet/moest dit leven verloren gaan.'

Het gesprek tussen de leiding van de NZa en de familie

Op zaterdag 25 januari belde Langejan met de ouders van Arthur Gotlieb om hen te condoleeren. Hij kreeg het telefoonnummer van de ouders via de unitmanager HRM om 19.24 uur. Kort daarna belde hij. Het gesprek met de vader van Arthur Gotlieb nam voor Langejan een onaangename wending: het management van de NZa was niet welkom bij de uitvaart. De ouders bleken op de hoogte van de strubbelingen van hun oudste zoon bij de NZa. Langejan sprak ook met de broer en bood Marcel Gotlieb aan 'dat wij natuurlijk graag bereid zijn ook nog met hem of de ouders te spreken als zij dat wensen'. Over de aanwezigheid van Langejan liet de vader van Arthur Gotlieb zich niet uit. Op maandag 27 januari zou de familie berichten dat ook hij niet welkom was.

Andere Leidinggevende 2 sprak dat weekeinde met Marcel Gotlieb af dat hij op maandag 27 januari met de collega's van zijn broer zou spreken. In de woning van Arthur Gotlieb was een drieregelige afscheidsbrief gevonden en lagen vier usb-sticks op het kastje naast de computer van Arthur Gotlieb in diens werkkamer: 'De heer Marcel Gotlieb geeft aan dat hij voor de eerste keer inzage in het dossier kreeg na de dood van zijn broer. Hij wist wel dat Arthur bezig was met het dossier, maar hij was niet op de hoogte van alle feiten'. Tijdens het gesprek met Andere Leidinggevende 2 in dat weekeinde vroeg Marcel Gotlieb om een exemplaar van het bezwaarschrift, zoals Arthur Gotlieb het had ingediend. Dat exemplaar werd hem overhandigd op de dag dat hij de collega's van zijn broer, 27 januari 2014, bezocht. Pas later kwam hij erachter dat op de usb-sticks de digitale versie van het bezwaarschrift was opgeslagen en dat de usb-sticks met opzet zo zichtbaar waren neergelegd.

Aan het gesprek van Marcel Gotlieb met de collega's van zijn broer in de unit tweedelijns somatische zorg en geestelijke gezondheidszorg ging om 9 uur 's ochtends een korte toelichting van Leidinggevende 9 en Leidinggevende 8 voor de medewerkers van de directie zorgmarkten cure vooraf. Daarna sprak Langejan alle medewerkers in de kantine van het NZa-gebouw toe.

Op dinsdag 28 januari hadden Andere Leidinggevende 2, Leidinggevende 8 en Leidinggevende 9 een gesprek met Langejan, die de dag ervoor had vernomen dat ook hij niet welkom was op de uitvaartplechtigheid. Er was sprake van 'toenemende boosheid op de familie' bij Langejan en Leidinggevende 9, aldus laatstgenoemde. Volgens Leidinggevende 9 verwachtte Langejan dat de familie stappen zou gaan nemen tegen de NZa: een 'rechtszaak'. Maar op een andere plek in de organisatie van de NZa kwamen de eerste gedachten op over het trekken van lessen: 'Het zou denk ik goed zijn als een deskundige (psycholoog) [...] zou kijken om te bezien of we dergelijke processen in de toekomst anders zouden moeten begeleiden. Nu hebben we expliciet afgesproken dat het bezwaarproces z'n gang moest hebben, juist om te laten zien dat we Arthur serieus namen'. Verder werd gepleit voor een kritische toets van het proces van persoonsbeoordeling. Andere Leidinggevende 1 opperde dat Langejan of Homan in hun toespraak bij de crematie daarover iets zouden zeggen, niet wetende dat de familie de leiding van de NZa niet bij de uitvaart wilde. Langejan had inmiddels Andere Leidinggevende 2 gevraagd een logboek te maken, dat te zijner tijd aan een externe deskundige (psycholoog) zou worden voorgelegd. Andere Leidinggevende 2, zo gaf Langejan aan, zou de centrale spil zijn bij de afhandeling van alle zaken die rond het overlijden van Arthur Gotlieb speelden.

Op woensdag 29 januari verscheen een overlijdensbericht in NRC Handelsblad: 'We zijn diep geraakt door het overlijden van onze collega Arthur Gotlieb. Arthur werkte bij ons als senior beleidsmedewerker bij de directie Cure. Hij was een ijnere, betrokken en humorvolle collega. Wij zullen hem erg missen. Wij leven mee met de familie van Arthur en wensen hen veel kracht en sterkte toe. De collega's van de Nederlandse Zorgautoriteit'.

De uitvaart

Twee collega's van Arthur Gotlieb spraken tijdens de uitvaartplechtigheid. Collega 14 beschreef Arthur Gotlieb als een collega met het hart op de goede plaats voor het werk en voor zijn collega's. Een harde werker die zich volledig richtte op wat van hem binnen bepaalde tijdslimieten verwacht werd. En een collega die oprecht geïnteresseerd was in zijn collega's. Collega 15 typeerde Arthur Gotlieb als oprecht, eerlijk, aimabel en hulpvaardig. Zijn broer sprak namens de familie en gaf een verdere inkijk in het leven van Arthur Gotlieb: 'de afgelopen zes jaar en vooral de laatste drie jaar zijn heel zwaar geweest, je had grote problemen die je weliswaar wel met ons deelde maar ook voor een deel van ons afschermden om ons niet teveel te belasten (sociaal en invoelend als je was)'.

3.8. Gesprekken van Marcel Gotlieb met de leidinggevenden

Op 31 januari 2014, de dag na de uitvaart, sprak Andere Leidinggevende 2 met Marcel Gotlieb. In dit gesprek vroeg Marcel Gotlieb om een gesprek met Langejan en Andere Leidinggevende 2: 'Hij wil dit op een goede en nette manier doen. Daarna wil hij met Theo [Langejan], Leidinggevende 9, Leidinggevende 8 en mij een gesprek. Daarna wil hij met de voorzitter van de [bezwaren]commissie in gesprek'. Leidinggevende 9 reageerde hierop met de vaststelling dat hij de opmerking van Marcel Gotlieb over een gesprek met de bezwarencommissie wel kon plaatsen, maar hij zou het 'juridische gekte' vinden als niet de beoordeling maar de beoordelaars ter discussie zouden worden gesteld. Hij had zich gestoord aan 'giftige praatjes' op de werkvloer over hem en Leidinggevende 8. Leidinggevende 8 deelde de vrees voor 'giftige praatjes', maar had ook zo zijn bedenkingen over een gesprek van Leidinggevende 9 en hemzelf met Marcel Gotlieb.

Op 2 februari lichte Leidinggevende 9 zijn gemoed in een aan hemzelf gericht e-mailbericht, een concept dat hij aan zijn personal coach had willen sturen, maar dat aan hemzelf is geadresseerd. Hierin wijst hij erop dat er een rationele argumentatie is die ertoe leidt dat bij hem (en impliciet bij Leidinggevende 8) geen schuld is. Maar hiertegenover staan emoties, een vat van conflicterende gevoelens: 'Denk toch dat ander gedrag van mezelf [en] managers, bij voorbeeld het niet gewoon toepassen van personeelsmaatregelen zoals beoordeling, maar proberen toe te leiden naar medisch traject tot een andere aanpak had kunnen leiden. Eigenlijk dus wel behoefte aan een soort "emotional decharge" van de familie, terwijl ik het omgekeerde krijg'.

Opmerkelijk is dat tussen 2 en 14 februari het berichtenverkeer van Leidinggevende 9 en Leidinggevende 8 opdroogt. Pas na het gesprek van Langejan en Andere Leidinggevende 2 met Marcel Gotlieb op 14 februari is er weer communicatie per e-mail over wat de afgelopen weken was gebeurd. Langejan hield er rekening mee dat de broer van Arthur Gotlieb de bezwaarprocedure zou willen voortzetten. Om daar de familie en de NZa niet mee te belasten legde hij aan de unitmanager juridische zaken de vraag voor wat de consequenties zouden zijn van intrekking van het beoordelingsbesluit: 'je kunt - denk ik - geen bezwaar maken tegen een niet-bestaande beoordeling?' Maar dat - zo hield de unitmanager nog dezelfde dag Langejan voor - kon niet als de indiener van het bezwaarschrift een belang had bij behandeling van het bezwaar tegen het beoordelingsbesluit.

Het gesprek in Het Wapen van Bunnik

Op 14 februari vond een gesprek plaats van Marcel Gotlieb met Langejan en Andere Leidinggevende 2. Bij dit gesprek was een collega van Marcel Gotlieb aanwezig. Voor Langejan had het gesprek hierdoor een valse start. Na een uur liep het gesprek ten einde. Marcel Gotlieb en zijn collega verlieten 'Het Wapen van Bunnik' boos en teleurgesteld, omdat naar hun mening de hoogste man van de NZa te weinig betrokkenheid, schuldbesef en empathie toonde. In het logboek van de NZa staat: 'Het gesprek duurt een uur en verloopt wisselend stroef en prima. Marcel wil vooral van ons horen wat wij hierover te vertellen hebben. [...] Marcel lijkt boos en

niet tevreden met onze antwoorden'. In een bericht staat: 'Marcel gaf aan dat hij het heel belangrijk vindt dat we leren van de zaken die Arthur heeft opgeschreven. Ik zal met Medewerker 1 een aanzet maken van een document met daarin alle verbeteracties. Het kan zijn dat dit minder boos maakt. Het kan ook zijn dat ze dit later als een schulderkenning zien'.

Naast het verslag van Andere Leidinggevende 2 is de Onderzoekscommissie ook bekend met een verslag van Marcel Gotlieb: 'Ik opende het gesprek door te zeggen dat ik vooral wilde luisteren en dat er altijd twee kanten aan een verhaal zitten.' In zijn gesprek met de Onderzoekscommissie heeft Marcel Gotlieb erop gewezen dat '[m]et name Theo Langejan [...] een houding [had] die uitstraalde dat hij er eigenlijk helemaal niet wilde zijn en eigenlijk niet met de heer Marcel Gotlieb wilde praten. In het hele gesprek ging het voornamelijk over hoe jammer het allemaal was, hoe erg het was dat Arthur niet naar hen toe is gekomen met zijn problemen en de opmerking dat Arthur ziek was'.

Na het gesprek bleef in het midden hangen wat met de wens van Marcel Gotlieb zou gebeuren om met Leidinggevende 9 en Leidinggevende 8 in gesprek te komen. Leidinggevende 8 ging er klaarblijkelijk van uit dat hij en Leidinggevende 9 alleen met Marcel Gotlieb zouden spreken, maar Andere Leidinggevende 2 maakte gelijk duidelijk dat zij bij dat gesprek ook weer aanwezig zou zijn. Over wat zo'n gesprek zou moeten opleveren, liepen de opvattingen van Leidinggevende 9 en Leidinggevende 8 uiteen: 'Twijfel of dat met Leidinggevende 8 erbij kan. Die zit er veel strakker in dan ik'. Al eerder, op 6 februari 2014, had Leidinggevende 9 voorgesteld het gesprek met Marcel Gotlieb zonder Leidinggevende 8 te voeren: 'Het liefst zou ik hem op later moment dus nadat jij hem ziet, alleen spreken geloof ik, maar dat zien we nog wel'.

Na dit gesprek stokte het contact tussen de NZa-leiding en de familie Gotlieb. Marcel Gotlieb liet eind februari weten dat hij 'nog eens diep [had] nagedacht' over een gesprek met Leidinggevende 9 en Leidinggevende 8, maar hij was 'tot de conclusie gekomen dat ik het - voorlopig althans - niet aankan. Het gesprek met Theo [Langejan] en jou vond ik erg moeilijk en ook teleurstellend; ik proefde eigenlijk geen verantwoordelijkheidsbesef of schuldgevoel over hoe Arthur is behandeld de afgelopen jaren. Dat vond en vind ik erg jammer en het doet ook pijn'. Maar hij wilde het contact niet afbreken. Hij had behoefte aan een brief of een e-mailbericht van zowel Leidinggevende 9 als Leidinggevende 8 'om hun visie te vernemen op datgene wat er is gebeurd'. Hij deed al een duit in het zakje: 'Waar ik me het meest over heb verbaasd is het kennelijk totale gebrek aan elementaire management-ondersteuning van alle kanten en in alle opzichten. Hoe kan het dat iemand aantoonbaar wordt overladen met werk en vervolgens geen goede ondersteuning of rugdekking krijgt (ondanks de heldere en vele signalen) om tenslotte aan het eind van het jaar een extreem slechte beoordeling te krijgen? Dat wil ik graag begrijpen maar op dit moment kan ik dat niet'.

Twee uur later reageerde Langejan met de aankondiging dat hij over het bericht van Marcel Gotlieb in het komende weekeinde [1 en 2 maart] wilde gaan nadenken. Langejan voelde er weinig voor 'om in een situatie te komen dat wij het boek [bezwaarschrift] woord voor woord zouden moeten weerleggen'. In een schriftelijke reactie van 'Leidinggevende 9 en/of Leidinggevende 8' zag hij weinig. Liever wilde hij vasthouden aan het aanbod van een gesprek. Of dat alleen om Leidinggevende 9 of ook Leidinggevende 8 zou gaan liet hij onbesproken.

Leidinggevende 9 voelde 'helemaal niet[s] [...] om nu uit het blauw hinein een heel verhaal te gaan schrijven op verzoek'. Hij hield vast aan een gesprek: 'Hij [Marcel Gotlieb] moet wat mij betreft maar laten weten wanneer hij wel in staat is tot een gesprek en dan kan dat wat mij betreft. Of Leidinggevende 8 dat ook wil, is aan hem, daar is hij vrij in. Maar ook dan ga ik geen verantwoording a□eggen. Voor een zinvol gesprek lijkt me nodig dat Marcel Gotlieb zelf enige afstand kan nemen van de visie van Arthur. Verder zie ik geen begin van besef bij Marcel Gotlieb dat hij zware beschuldigingen uit naar Leidinggevende 8 en mij, en dat is geen goed voorteken voor een gesprek'.

Op 1 maart voelde Medewerker 1 de stemming goed aan: 'zoals ik het nu lees verharden de standpunten zich aan beide kanten. Ik lees dat beide kanten zich niet gehoord/begrepen voelen'. Ze maakte zich zorgen om de toon van de dialoog en pleitte er 'nogmaals' voor om een gesprek aan te bieden: 'misschien kan Overige 1 daaraan deelnemen in de vorm van een gespreksbegeleider'.

Haar poging tot de-escalatie had niet veel succes. Een dag later liet Leidinggevende 8 het volgende weten: 'Voor mij persoonlijk is het niet zo belangrijk dat ik door hem [Marcel Gotlieb] gehoord en begrepen word.' Hij voelde er dan ook niets voor om voor de vakantie van Marcel Gotlieb (dus uiterlijk 5 of 6 maart) een brief te sturen. Op 4 maart zou Leidinggevende 9 terug zijn van vakantie, zodat alleen al om praktische redenen wat Marcel Gotlieb wilde onmogelijk zou blijken. Onwetend van het drukke interne overleg binnen de NZa had Marcel Gotlieb samen met zijn ouders een eigen plan getrokken. Op advies van een van zijn collega's benaderde hij Joep Dohmen, redacteur van NRC Handelsblad.¹⁰ Deze onderzoeksjournalist onderkende meteen de publicitaire en politieke explosiviteit van het dossier dat hij op die manier in handen had gekregen.

Intussen worstelden Leidinggevende 9, Leidinggevende 8, Langejan en vooral Andere Leidinggevende 2 met de teleurgestelde reactie van Marcel Gotlieb en zijn wens om van Leidinggevende 9 en Leidinggevende 8 een schriftelijk bericht te krijgen. De standpunten waren duidelijk en Andere Leidinggevende 2 koos een middenweg. Op maandag 3 maart legde ze Leidinggevende 9, Langejan, Leidinggevende 8, Homan en Medewerker 1 het voorstel voor om Marcel Gotlieb te laten weten dat 'Leidinggevende 9 en Leidinggevende 8 de voorkeur geven aan een persoonlijk gesprek. Zo kunnen ze duidelijk en in de juiste toon vertellen hoe ze Arthur begeleid hebben en bij eventuele onduidelijkheden meteen verhelderen'. Leidinggevende 8, Homan en - met wat tekstuele opmerkingen - Leidinggevende 9 reageerden positief, maar Langejan zag in de tekstvoorstellen van Leidinggevende 9 problemen. Hij pleitte voor de oorspronkelijke tekst van Andere Leidinggevende 2. De tijd begon echter te dringen. Het bericht van Langejan was van dinsdagochtend om 9.47 uur.

De door Andere Leidinggevende 2 en Medewerker 1 voorgestane voortvarendheid werd afgeremd door een reactie van Leidinggevende 9. Die had - zo liet hij woensdagochtend 5 maart weten - van Leidinggevende 6 een sms gekregen dat Andere Leidinggevende 3 was benaderd door de familie van Arthur Gotlieb voor een gesprek.

Dat was voor Langejan reden tot terughoudendheid: 'Vooral het feit dat de familie niet open is naar ons bevestigt mij dat ze op een procedure zitten te broeden. Nog meer reden om ze geen zaken op papier te geven'. Leidinggevende 9 had de kennis die hij via Leidinggevende 6 had verkregen ook bij Overige 1 neergelegd. Zijn reactie sloot naadloos aan bij wat Langejan al vermoedde: 'dit riek[t] naar andere motieven, zeker in samenhang met zijn poging om medestanders te vinden en het meenemen van "getuigen"'. Andere Leidinggevende 2 werd aangeraden niet per e-mail, maar telefonisch te reageren.

3.9. Een extern onderzoek?

Binnen de NZa-organisatie was de inhoud van het bezwaarschrift op dat moment in maar heel beperkte kring bekend. Dat Arthur Gotlieb een bezwaarschrift had ingediend tegen zijn beoordeling was tot een wijdere kring doorgedrongen. Sommigen legden een verband tussen het overlijden van Arthur Gotlieb en zijn werk. Dat leidinggevend en op verzoek van de familie bij de uitvaartplechtigheid niet welkom waren, was bij sommigen een vingerwijzing in die richting. Hoe het verder zou gaan met de behandeling van het bezwaarschrift was voor velen het volgende vraagteken. Zes weken na het overlijden van Arthur Gotlieb wilde de ondernemingsraad de raad van bestuur meegeven dat deze dramatische gebeurtenis nog steeds sterk leefde binnen de NZa en dat er behoefte aan duidelijkheid was over wat er zou gaan gebeuren met het bezwaarschrift.¹¹ Wat de in het bezwaarschrift genoemde organisatie-brede onderwerpen betreft werden in die periode aan de ondernemingsraad alleen de problemen met de V-schijf genoemd.

Deze behoefte bracht de voorzitter van de ondernemingsraad, mevrouw drs. E.J. (Eva) Flikkema-Knibbe, over aan de voorzitter van de raad van bestuur. Langejan bracht in het gesprek met mevrouw Flikkema op 10 maart 2014 zelf een externe toets van het handelen van de NZa op. Hij had - zo gaf hij aan - opdracht gegeven om nauwkeurig op een rij te zetten wat er was gebeurd en wat de NZa had gedaan.

Hij wilde dit overzicht aan een aantal externen voorleggen om te zien of er steken waren gevallen en of - als dat het geval was - dit in de toekomst te voorkomen zou zijn als dat al mogelijk zou zijn.

Maar het schoot niet erg op met de start van dit onderzoek:

‘Vrij snel na het bekend worden van het overlijden van Arthur Gotlieb heeft Theo Langejan haar gevraagd het onderzoek op te starten en Medewerker 1 is daarmee aan de slag gegaan. Zij wijst op de drukke tijden omdat zij ook de uitvaart aan het regelen waren en zij zelf met haar gebroken voet aan huis gebonden was. Er ging dus een week of twee-drie overheen. Toen is het document uitgezet bij Leidinggevende 8 en Leidinggevende 9. De eerste heeft daar snel op gereageerd, de tweede niet. Om een lang verhaal kort te maken, heeft dat proces te lang geduurd’, aldus Andere Leidinggevende 2.

Dat was de stand van zaken tot het moment - op 2 april 2014 - waarop de unit corporate communicatie van de NZa een telefoontje kreeg van NRC Handelsblad met vragen over het bezwaarschrift. Het telefoontje zorgde voor een stroomversnelling. De inmiddels gemaakte - maar nog niet volledige - logboeken werden ten behoeve van het op 4 april 2014 met twee journalisten van NRC Handelsblad te voeren gesprek verspreid onder betrokken medewerkers van de NZa. Dat gold ook voor een overzicht van ondernomen activiteiten (‘verbeterpunten’).

Het eerste logboek had betrekking op wat Arthur Gotlieb onder meer over informatiebeveiliging had opgeschreven in zijn bezwaarschrift. Het tweede logboek had betrekking op de handelwijze jegens Arthur Gotlieb tussen 28 november 2013 en 24 januari 2014. Dit tweede logboek heeft een relatie met de aanzet voor een externe toets. Het was voorgelegd aan Overige 1 die daar samen met een collega naar had gekeken. Hun conclusie was dat de NZa zorgvuldig had gehandeld. Die conclusie werd aan het logboek toegevoegd: ‘alles overziend hebben wij zorgvuldig gehandeld’.

Op 4 april 2014 om 10.30 uur stond het gesprek met Joep Dohmen en Jeroen Wester in de agenda’s van Langejan, Homan en de unitmanager corporate communicatie. Het een uur eerder geplande vooroverleg met Overige 1 liep echter uit. Het gesprek met de twee journalisten duurde tot na het middaguur en was ‘pittig’.

Het gesprek vergde nogal wat nazorg. Overige 1 werd gebeld om het idee van een extern onderzoek nieuw leven in te blazen. Daarvoor zouden drie psychologen moeten worden gevraagd, waarbij de vraag speelde of de namen van de drie deskundigen aan NRC Handelsblad zouden mogen worden gegeven: ‘Overige 1 schat in dat als we dat zouden willen, het een stuk lastiger is om iemand te vinden die bereid is om dit te doen’. Het was in ieder geval al lastig genoeg om met drie namen op de proppen te komen. Overige 1 noemde de naam van een hoogleraar klinische psychologie met als specialisatie suïcide(preventie), die - als deze hiertoe bereid was - twee andere deskundigen zou aanzoeken. Een ander probleem was de reikwijdte van de vraagstelling voor dit externe onderzoek en het was ook de vraag of de onderzoekers zich zouden willen beperken tot een grondige blik in het bezwaarschrift en ook gesprekken zouden willen gaan voeren. Reden genoeg voor Langejan om ‘nu even niets [te] beslissen’. Hij vroeg zich af ‘of we het toch niet breder aan moeten vliegen’.

Op bijna datzelfde moment legde de unitmanager corporate communicatie de laatste hand aan een e-mailbericht aan Langejan met het voorstel om een ‘crisisteam’ te vormen dat ‘alles op een rij zet, bij voorbeeld [...] het dossier doorspitten op gevoelige zaken’. Op zoek naar gevoelige zaken was op dat moment ook Dohmen die rond half zes Leidinggevende 8 belde en aan de lijn kreeg. Die wilde graag eens afzonderlijk met Leidinggevende 8 spreken en gaf zijn mobiele telefoonnummer om op een later moment een afspraak voor een gesprek te maken: ‘hij zou in de krant letterlijk citeren uit het beoordelingsgesprek en de opnamen. Liet ook duidelijk blijken dat hij de gang van zaken ontluisterend vond. Begon over een bloemetje tijdens ziekbed Arthur wat ik heb geannuleerd. Annulering was trouwens op advies HRM. De journalist had dit gehoord van medewerkers [van de directie zorgmarkten cure], jawel’.

De ernst van de dreigende publiciteit hield de voorzitter van de raad van bestuur van de NZa op zondag 6 april 2014 bezig. De avond tevoren had hij van Leidinggevende 9 nog een uitvoerig bericht ontvangen:

‘Mij viel op dat de beoordeling zorgvuldig is en rode draad [is] duidelijk: we hebben hier een senior die onder-presteert qua analytisch vermogen, doorpakken, omgevingssensitiviteit en dergelijke. Ik weet zeker dat wij hiermee in de top 10 van werkgevers met betrekking tot consciëntieuze personeelsbeoordelingen staan’.

Langejan reageerde hierop als volgt:

‘Dan de externe commissie. Om te beginnen heb ik steeds gezegd dat ik al onze handelingen gelogd wil hebben en daarover een externe toets wil hebben met de vraag of wij het goed gedaan hebben. Dat kan dus geen verrassing zijn.

Voortschrijdend inzicht leert het volgende. Ik ben bang dat voor de NZa als organisatie, het tweede deel, het al of niet slordig omgaan met vertrouwelijke en medisch vertrouwelijke dossiers uit toezichtonderzoeken veel gevaarlijker is.’

In de loop van de middag van 6 april 2014 deed Overige 1 een nog verder uitgewerkt voorstel voor een extern onderzoek. Naast de psycholoog met deskundigheid op het terrein van suïcide(preventie) zou ook een medicus (bedrijfsarts) van de commissie moeten deel uitmaken. ‘Een belangrijk element in het dossier’ was volgens Overige 1 de rol van de bedrijfsarts, die ‘immers geen redenen [had] gezien om Arthur niet te laten re-integreren’. Als derde zou een adviseur of manager personeel & organisatie aan de commissie moeten worden toegevoegd. Die zou moeten nagaan of de leidinggevenden en de unit HRM geen steken zouden hebben laten vallen. Nauwelijks twee dagen later kwam Overige 1 terug op zijn idee om een klinisch psycholoog in de commissie op te nemen en de relatie tussen de handelwijze van de NZa en het overlijden van Arthur Gotlieb te onderzoeken. Hij had met hoogleraren en oud-leidinggevenden op personeelsgebied gesproken die hem van dat idee hadden afgebracht. De commissie werd in het nadere voorstel teruggebracht tot één persoon, die wel al had ingestemd met de uitvoering van dit onderzoek. Maar aan de top van de NZa was inmiddels voor een andere koers gekozen.

3.10. De instelling van de Onderzoekscommissie

De secretaris-generaal van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, drs. LA.M. (Leon) van Halder, kreeg op zondag 6 april een telefoontje van Langejan en meldde hierover het volgende in zijn gesprek met de Onderzoekscommissie:

‘er [zat] publiciteit aan te komen over deze zaak. Hij hoorde dat er een stevig bezwaarschrift lag en dat dat in handen van NRC Handelsblad en mogelijk de NOS was gekomen. Hierop heeft de heer Van Halder Theo Langejan verzocht dinsdag (8 april) bij hem te komen voor een gesprek met hem en de minister. Op maandag heeft de heer Van Halder de minister geïnformeerd. Op dat moment is ook de mogelijkheid van een onderzoek besproken voor het geval de eerste indicatie zou kloppen, namelijk dat er sprake was van een zware zaak en een dreigende uitlaande brand (door de zelfmoord, het bezwaarschrift en de publiciteit).’

Vervolgens schreef Langejan een brief aan de minister, die is meegezonden met de brief van de minister van 9 april 2014.¹² Op 8 april 2014 spraken de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de voorzitter van de raad van bestuur van de NZa met elkaar. De volgende dag berichtte de minister aan de Tweede Kamer dat ze had besloten tot de instelling van een externe, onafhankelijke commissie (zie voor het Instellingsbesluit bijlage 1).

3.11. Resumé

Na het beoordelingsgesprek op 29 november 2013 maakten leidinggevenden en de HRM-adviseur zich zorgen over Arthur Gotlieb. De bedrijfsarts werd ingeschakeld meteen nadat Arthur Gotlieb zich had ziek gemeld op maandag 16 december 2013. Die schreef hem twee weken rust voor wat vanwege de vrije dagen in de kersttijd uitkwam op drie weken. Op 14 januari 2014 sprak hij met zijn directe leidinggevende en de HRM-adviseur over zijn re-integratie.

Intussen had hij bezwaar aangetekend tegen het beoordelingsbesluit dat hij na navragen op 16 december 2013 had ontvangen. Zijn bezwaarschrift is een ongebruikelijk document, zowel wat omvang als inhoud betreft.

De reacties op zijn bezwaarschrift liepen uiteen. De een wilde laten nagaan of maatregelen tegen Arthur Gotlieb aan de orde waren, de ander nam het initiatief om in het bezwaarschrift na te gaan welke problemen voor bij voorbeeld de beveiliging van vertrouwelijke informatie werden genoemd en hoe deze problemen verholpen kunnen worden. Weer anderen betrokken het bezwaarschrift op zichzelf en maakten zich zorgen over de vraag wat de in het bezwaarschrift tegen hen geuite grieven zouden kunnen betekenen. Van een strakke regie en duidelijke aanpak was geen sprake.

Terwijl de organisatie van de NZa worstelde met het bezwaarschrift, begon Arthur Gotlieb aan zijn re-integratie. Na twee dagen waarin hij dagelijks twee uren aan het werk was, kwam hij niet meer opdagen. De ongerustheid was dermate groot dat de politie werd ingeschakeld. Het overlijden van Arthur Gotlieb werd op 24 januari 2014 bekend. De leidinggevenden waren bij de uitvaartplechtigheid niet welkom. Collega's van Arthur Gotlieb lieten berichten van verbijstering achter: ze hadden geen weet van de problemen waarmee Arthur Gotlieb bij de NZa worstelde. Ook de huisarts en de bedrijfsarts hadden, net als de familie, niet zien aankomen dat Arthur Gotlieb geen andere uitweg zag.

De contacten tussen de familie Gotlieb en de leiding van de NZa verliepen niet goed. Een gesprek tussen de voorzitter van de raad van bestuur en de broer van Arthur Gotlieb eindigde in boosheid en deed de standpunten verharderen. Een tweede afspraak voor een gesprek met zijn directe leidinggevende en zijn directeur kwam na veel geharrewar niet tot stand. Pas toen bekend werd dat NRC Handelsblad en het NOS-journaal in het bezit van het bezwaarschrift waren, werd intern duidelijk dat handelen nodig was. Ook in dat stadium ontbrak het aan een doordachte en effectieve aanpak: uiteindelijk nam de voorzitter van de raad van bestuur contact op met het ministerie en nam de minister het besluit tot instelling van de Onderzoekscommissie.

-
- 1 Bijlage 17 bij het Bezwaarschrift van drs. A.R. Gotlieb. Geluidsfragment P789 op CD-Rom behorende bij het Bezwaarschrift.
 - 2 NZa, Verzuimbeleid, definitieve versie, mei 2013, blz. 9.
 - 3 E-mailbericht van Leidinggevende 8 aan de secretaris van de Onderzoekscommissie van 18 juni 2014 om 17.23 uur.
 - 4 Gelet op de vrije dagen vanwege Kerst en Nieuwjaar betekende dit in feite een periode van drie weken.
 - 5 Aldus de sticker op het pakket die het in [vermoedelijk] Primera De Gaard aan het Troosterhof in Utrecht gevestigde agentschap van PostNL op het pakket heeft bevestigd.
 - 6 Of dat feitelijk juist is, heeft de Onderzoekscommissie niet kunnen vaststellen. Wel is de Onderzoekscommissie bekend met de voorgestelde en door Arthur Gotlieb geaccepteerde datum van de hoorzitting over zijn bezwaar op 6 februari 2014 om 9 uur. De secretaris van de commissie van advies over bezwaren van personeel van de NZa heeft de Onderzoekscommissie in zijn gesprek met de Onderzoekscommissie het volgende meegedeeld: 'Met betrekking tot het bezwaarschrift werd [op 14 januari 2014] afgesproken om dit de reguliere bezwaarprocedure te laten volgen. Dit betekent dat de ontvangstprocedure zou worden gestart en dat Arthur Gotlieb zou worden uitgenodigd voor een hoorzitting, waarna de bezwaaradviescommissie tot een oordeel zou komen.'
 - 7 In de e-mailbox van Arthur Gotlieb is een ongedateerde (maar uiteraard uiterlijk 22 januari 2014 gedane) bevestiging van deze afspraak gevonden. Ook heeft Arthur een afspraak met Leidinggevende 8 voor een planningsgesprek op dezelfde dag om 13.00 uur geaccepteerd.
 - 8 NZa. Logboek A. Gotlieb 28/11/2013-24/01/2014. In de outlook agenda van Arthur Gotlieb is een afspraakverzoek aangetroffen voor dit tijdstip.
 - 9 In het personeelsdossier van Arthur Gotlieb bevindt zich een afschrift van het desbetreffende e-mailbericht.
 - 10 Website NRC Handelsblad, zoals bekeken op 10 juli 2014: 'De familie van Arthur Gotlieb, zijn broer en ouders, namen na zijn overlijden contact op met NRC Handelsblad. Dat gebeurde nadat de familie, naar eigen zeggen, onvoldoende gehoor vond bij de NZa-leiding. De krant kreeg beschikking over het dossier met bijbehorende dvd-rom met vele gigabytes aan ondersteunende documenten. De omvang van verslaglegging is indrukwekkend. Gotlieb bouwde zijn betoog bijna wetenschappelijk op, met een uitgebreid notenapparaat op vrijwel elke pagina. Die noten verwijzen naar correspondentie, foto's, films, geluidsfragmenten of andere documenten.'
 - 11 E-mailbericht van mevrouw drs. E.J. (Eva) Flikkema-Knibbe aan de secretaris van de Onderzoekscommissie van 18 juli 2014 om 11.29 uur.
 - 12 Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 25 268, nr. 81.

4 BELEID EN PRAKTIJK OP HET GEBIED VAN HRM

4.1. HRM-Beleid

4.1.1. HR-cyclus en vlootschouw

De NZa kent een HR-cyclus, die bestaat uit drie gesprekken tussen leidinggevende en medewerker. Aan het begin van het jaar een planningsgesprek, halverwege het jaar een functioneringsgesprek en aan het eind van het jaar een beoordelingsgesprek. Het HR-beleid is voor het laatst op 8 november 2011 vastgelegd in een document 'De HR-cyclus van de NZa'.¹

Functies worden gewaardeerd volgens de bij de NZa geldende functiewaarderingssystematiek. De basis van een functiewaarderingssystematiek bestaat uit een functiebeschrijving, kerncompetenties en functionele competenties (competentiematrix).

Elke functie heeft een functiebeschrijving, zoals neergelegd in het functieboek van 1 september 2011. In het algemeen is sprake van breed omschreven functiebeschrijvingen met hierin genoemd de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de betreffende functie, alsmede de plaats binnen de organisatie (organogram) en de bijdrage aan het eindresultaat van de organisatie (het jaarlijkse werkprogramma van de NZa).

De drie kerncompetenties omgevingsbewustzijn, verantwoordelijkheid nemen en samenwerken gelden voor alle medewerkers van de NZa. De functionele competenties zijn competenties die specifiek voor een functie (of voor meerdere functies) zijn en kennen drie niveaus. Per niveau is bepaald wat van de medewerker verwacht mag worden en wat de groeimogelijkheden binnen de eigen functionele competenties zijn. Er komen daarom functies voor waarvan de salarisschalen verschillend zijn.

In de HR-cyclus (plannen, functioneren en beoordelen) wordt per medewerker afgesproken en vastgelegd in het jaargesprekformulier: wat wordt van de medewerker in dat jaar verwacht, hoe worden de verwachtingen nagekomen en wat is het eindresultaat? Tevens worden de behoeftes en gemaakte afspraken aan begeleiding, scholing, training om aan de verwachtingen te kunnen voldoen vastgesteld en worden hierover afspraken gemaakt (ontwikkelplan).

Het ontwikkelplan beperkt zich niet tot een kalenderjaar. In de HR-cyclus wordt ook stilgestaan bij de loopbaan van de medewerker op de korte en lange termijn en bij de duurzame inzetbaarheid van medewerkers. Ook de ontwikkeling richting een andere functie of de overstap naar een ander organisatieonderdeel of een andere organisatie kan onderwerp van gesprek zijn.

Het planningsgesprek heeft tot doel het maken van concrete afspraken over het takenpakket en over de werkresultaten die daarbij moeten worden behaald in het betreffende jaar. Het planningsgesprek kent het karakter van een dialoog.

Het functioneringsgesprek heeft ook een tweezijdig karakter. Van de medewerker wordt verwacht dat hij of zij de voortgang van de werk- en ontwikkelingsafspraken, alsmede eventuele belemmerende en stimulerende omstandigheden naar voren brengt. In een open gesprek geven de medewerker en de leidinggevende aan hoe zij tegen het functioneren van de medewerker en de begeleiding van de leidinggevende in de eerste helft van het jaar aankijken. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van informanten. Eventuele nodige bijsturing, extra inzet of andere dan wel extra begeleiding en training/scholing worden tijdens dit gesprek besproken. Het doel van het functioneringsgesprek is het in kaart brengen van de stand van zaken en waar nodig ingrijpen om ervoor te zorgen dat aan het eind van het kalenderjaar een positieve beoordeling kan plaatsvinden.

Aan het einde van het kalenderjaar vindt het beoordelingsgesprek plaats. De directe leidinggevende is de beoordelaar. De beoordeling vindt plaats aan de hand van een vijfpuntsschaal met de volgende scoremogelijkheden:

- a = slecht functioneren (schiet in opvallende mate tekort in datgene wat bij normaal/goed functioneren verwacht mag worden)
- b = niet in voldoende mate functioneren (voldoet niet aan datgene wat bij normaal/goed functioneren verwacht mag worden)
- c = in voldoende mate functioneren (voldoet aan datgene wat bij normaal/goed functioneren verwacht mag worden)
- d = meer dan in voldoende mate functioneren (voldoet aanzienlijk beter dan wat bij normaal/goed functioneren verwacht mag worden)
- e = uitstekend functioneren (overtreft in opvallende mate datgene wat bij normaal/goed functioneren verwacht mag worden)

De beoordeling kan aanleiding zijn voor een rechtspositioneel besluit, bij voorbeeld over een structurele salarisverhoging, een incidentele beloning, een aanstelling in vaste dienst of een beëindiging van een aanstelling. In het beoordelingsgesprek is, in tegenstelling tot de twee andere gesprekken in de HR-cyclus, sprake van eenrichtingsverkeer. De beoordelaar geeft zijn of haar oordeel, veelal met behulp van informanten. De beoordelaar kan, al dan niet op verzoek van de beoordeelde, besluiten dat anderen, bij voorbeeld de HRM-adviseur, bij het gesprek aanwezig zijn.

De beoordeelde krijgt tijdens het gesprek de gelegenheid om opmerkingen over de beoordeling te maken. Als de beoordeelde zich niet in het oordeel kan vinden, geeft de beoordelaar dan wel de beoordeelde dit op het formulier aan. Vervolgens wordt de beoordeling vastgesteld. Overeenkomstig het Besluit Organisatie, mandaat, volmacht en machtiging NZa is geregeld wie bevoegd is om de beoordeling vast te stellen. Als de beoordeelde zich niet kan vinden in de vastgestelde beoordeling, kan de beoordeelde bezwaar maken bij de raad van bestuur. De medewerker kan ook bezwaar maken tegen het rechtspositionele besluit dat op grond van de beoordeling wordt genomen.

Vlootschouw

In de beleidsnotitie komt ook de relatie tussen de beoordeling en de zo geheten vlootschouw aan de orde:

'In het najaar creëren managers in zogenaamde vlootschouwbesprekingen binnen de MT's consistentie in de uitvoering van de HR-cyclus door met elkaar te spreken over beoordelingen en beloningen binnen directies. In de vlootschouwbesprekingen wordt tevens gesproken over mobiliteit en het binnen een unit/directie aanwezige groeipotentieel. Er is ook een directie overstijgende vlootschouwbespreking. De unit P&O [HRM] organiseert en begeleidt de vlootschouwbesprekingen. Na deze besprekingen vinden de beoordelingsgesprekken plaats.'

Bij de vlootschouw worden vier kwadranten gebruikt. De indeling in deze vier kwadranten geschiedt aan de hand van een score van nul tot honderd op relatieve toegevoegde waarde en op groeivermogen.

Het eerste kwadrant is de 'high-potential'. Het gaat hier om medewerkers met een voldoende tot hoog prestatieniveau binnen de huidige functie, die binnen een redelijke termijn (een of twee jaar) geschikt zijn om de stap naar een hogere functie te maken. Als een high-potential niet meer kan groeien in de huidige functie, dan is mobiliteit naar een hogere functie (eventueel buiten de NZa) gewenst. High-potentials hebben een score van meer dan 55 op relatieve toegevoegde waarde en groeivermogen.

Het tweede kwadrant is het 'baken'. Het gaat hier om medewerkers met een voldoende tot hoog prestatieniveau binnen de huidige functie, maar waarbij het niet de verwachting is dat deze binnen redelijke termijn (een of twee jaar) de stap naar een hogere functie kunnen maken. Deze medewerkers hebben hun waarde ruimschoots bewezen en bewijzen deze nog steeds. Als een baken lange tijd in dezelfde functie blijft, dan kan de overgang naar een andere functie of naar een ander beleidsterrein nieuwe motivatie en energie opleveren. Bakens scoren meer dan 55 op relatieve toegevoegde waarde en minder dan 55 op groeivermogen.

Het derde kwadrant is de 'learner'. Het gaat hier om medewerkers die kort geleden in een voor hen nieuwe functie zijn gekomen en daarin nog moeten groeien. Kenmerkend is dat er moet worden geïnvesteerd door middel van opleiding, begeleiding, nieuwe taken of het opdoen van nieuwe ervaring om het prestatieniveau binnen de functie te verhogen. Als een learner het groeivermogen niet waarmaakt, dan is aandacht nodig om de groeistagnatie te onderzoeken en te keren. Learners scoren minder dan 55 op relatieve toegevoegde waarde en meer dan 55 op groeivermogen. Bij de vlootschouw 2012 bleek dat verschillende directies terughoudend waren met het indelen van medewerkers in dit kwadrant, omdat dat als een diskwalificatie werd gezien.

Het vierde kwadrant is de 'achterblijver'. Het betreft medewerkers die niet datgene presteren wat verwacht mag worden bij een normale functieervulling. Bij deze medewerkers moet worden besloten hoe de situatie tot een oplossing komt. In de meeste gevallen is mobiliteit gewenst. Als met gerichte begeleiding, training, opleiding en dergelijke de medewerker binnen een jaar alsnog de juiste kwaliteiten beter tot zijn recht kan laten komen, dan is mobiliteit nog niet aan de orde. Achterblijvers scoren minder dan 55 op relatieve toegevoegde waarde en groeivermogen.

De unit HRM hanteert een wenselijke verdeling over de kwadranten:

n High-potentials	10-20 procent
n Bakens	60-75 procent
n Learners	5-15 procent
n Achterblijvers	0-5 procent

Onduidelijk is hoe de communicatie over de uitkomsten van de vlootschouw verloopt. Uit een op 25 juli 2012 op het intranet van de NZa geplaatst bericht² en een aan het management van de NZa gerichte memo van 10 september 2013³ volgt dat tijdens het beoordelings- en het planningsgesprek de ontwikkeling van medewerkers, waaronder begrepen hetgeen is besproken tijdens de vlootschouw, aan de orde zou moeten komen. Het beleid spreekt zich over de wijze en de timing van communicatie echter niet duidelijk uit.

4.1.2. Opleidingsbeleid

Het opleidingsbeleid is vastgelegd in een beleidsnotitie van 1 januari 2012. Als kennisintensieve organisatie met een maatschappelijke opdracht stelt de NZa hoge eisen aan de prestaties van haar medewerkers. Het opleidingsbeleid biedt de mogelijkheid om actief te zoeken naar manieren om prestaties te verbeteren. Voor het volgen van een opleiding of cursus moet worden voldaan aan voorwaarden of beter gezegd omstandigheden, bij voorbeeld een medewerker die nieuw in dienst komt, kan uiteraard eventuele ontbrekende vaardigheden of competenties aanvullen of vaardigheden aanscherpen. Voor wie in gesprekken in de HR-cyclus wordt geconstateerd dat er een tekort is aan kennis, vaardigheden of competenties voor de dan geldende functie biedt het opleidingsbeleid uitkomst. Dat geldt ook voor een medewerker die doorstroomt naar een andere of hogere functie. Zowel de medewerker als de leidinggevende kan de opleidingsbehoefte signaleren.

Deze mogelijkheden zijn begrensd: tijd en geld moeten beschikbaar zijn. Elke directie moet jaarlijks een opleidingsplan opstellen en de raad van bestuur besluit over het opleidingsbudget. Het opleidingsbudget wordt naar evenredigheid verdeeld. In 2012 was het budget 477.750 euro, wat voor elk van de 245 fte neerkwam op 1.950 euro. Het budget is overigens niet persoonsgebonden. De NZa kent dus niet een systematiek waar medewerkers een tegoed opbouwen voor opleidingen op grond van de collectieve arbeidsvoorwaardenovereenkomst, zoals die van de academische medische centra, waar medewerkers een vast percentage van hun loonsom opbouwen voor een persoonsgebonden opleidingsbudget.⁴ De verantwoordelijkheid voor het opleidingsbeleid van de NZa ligt bij de directeur en zijn of haar unitmanagers.

De NZa hanteert een brede definitie van scholing. Onder scholing wordt verstaan een studie, opleiding, cursus, training, seminar of congres. Voorwaarde is wel dat het doel is om onder begeleiding een vergroting of verandering van beroep gerelateerde kennis, algemene vaardigheden en/of houding te verkrijgen. De NZa kan in vergoeding van kosten en beschikbaar stellen van (werk)tijd voorzien.

Nieuwe medewerkers zijn verplicht een basistraject te volgen. Verder kent de NZa het experttraject, waarbij wordt ingezet op specialistische kennis. Projectleiders en beleidsmedewerkers die kunnen en willen doorgroeien naar een managementfunctie kunnen bij voorbeeld een management development programma volgen.

Verder is het opleidingsbeleid gericht op competentie-ontwikkeling, met name de drie kerncompetenties: omgevingsbewustzijn, verantwoordelijkheid nemen en samenwerken. Maar ook voor functiegebonden competenties.

Ten slotte kent het beleid NZa brede ontwikkeling, specifieke ontwikkeling voor een directie en persoonlijke ontwikkeling, bij voorbeeld assertiviteitstraining, communicatietraining, adviesvaardigheden, jobrotation/detachering naar andere instanties.

4.1.3. Grati catiebeleid

Het grati catiebeleid is vastgelegd in een memorandum van de unit HRM aan het management van 6 september 2012. Het is een uitwerking van wat in de beleidsnotitie 'De HR-cyclus van de NZa' van 8 november 2011 is opgenomen over bijzondere beloningen en grati caties.

Er zijn situaties denkbaar waarin de NZa blijk wil geven van haar erkentelijkheid aan medewerkers voor een aantoonbare tijdelijke of eenmalige bijzondere inzet en/of prestatie, die wordt geleverd op een terrein dat niet altijd direct uit de eigen functie voortvloeit. Grati caties van 500, 1000 en 1500 euro netto kunnen aan het eind van het kalenderjaar, na de beoordelingen, worden toegekend. Een grati catie in de laagste categorie geldt als sprake is van functievervulling die uitstijgt boven datgene wat bij een normale functievervulling mag worden verwacht. Bij een grati catie van 1000 euro netto gaat het om een combinatie van bijzondere inzet en een bijzondere prestatie. Voor een grati catie in de hoogste categorie moet sprake zijn van een groot resultaat voor de NZa ondanks moeilijke omstandigheden en grote weerstanden. Aan toekenning gaat afstemming vooraf in het directeurenoverleg.

4.1.4. Beleid bij onvoldoende functioneren

Voor medewerkers die onvoldoende functioneren heeft de unit HRM op 5 oktober 2010 een handleiding opgesteld die twee handvatten biedt voor een goede begeleiding en vastlegging van situaties van onvoldoende functioneren.

Het uitgangspunt is dat een 'negatieve' beoordeling geen verrassing mag zijn, hoe teleurstellend en vervelend zo'n gebeurtenis ook kan zijn voor een medewerker. De medewerker moet al eerder zijn aangesproken op zijn functioneren en moet de kans hebben gehad om zich te verbeteren.

Op het moment dat de leidinggevende constateert dat de medewerker onvoldoende functioneert, kunnen verschillende middelen worden ingezet om tot verbetering te komen. De handleiding geeft als aanbeveling aan dat managementteams onvoldoende functionerende medewerkers periodiek in hun overleg bespreken. Het kan zinvol zijn om naast de unit HRM ook collega-managers te betrekken in het opstellen van een (verbeter)plan.

De handleiding geeft aan dat leidinggevendenden de beschikking hebben over een breed palet van instrumenten:

a) Planningsgesprek met verbeterplan

Na een negatieve beoordeling of een n t voldoende beoordeling met aandachtspunten, maken unitmanager en medewerker in het planningsgesprek speci k afspraken om de aandachtspunten uit de beoordeling te verbeteren.

In het verbeterplan formuleert de unitmanager concreet welk gedrag gewenst is en wat voor resultaten hij verwacht. Ook geeft hij aan hoe hij de medewerker gaat ondersteunen en wat de medewerker hier zelf in moet laten zien. De medewerker moet ongeveer zes maanden de tijd hebben om te kunnen werken aan de verbeterpunten.

b) Voortgangsgesprekken en bilateraal overleg

Op het moment dat de medewerker niet voldoende functioneert, heeft de unitmanager elke twee weken een bilateraal overleg (bila) met de medewerker. Minimaal twee keer wordt het bila als voortgangsgesprek gebruikt: de eerste keer tussen het planningsgesprek en functioneringsgesprek en de tweede keer tussen het functioneringsgesprek en het beoordelingsgesprek. Van het voortgangsgesprek maakt de leidinggevende een verslag dat minimaal door de medewerker voor gezien wordt getekend. Een kopie van dit verslag komt in het personeelsdossier. Dat maakt dat de medewerker gedurende het jaar in ieder geval vijf vastgelegde gesprekken heeft waarin het verbeteren van zijn functioneren wordt besproken of beoordeeld.

c) Functioneringsgesprek en verbeterplan

Alle medewerkers van de NZa hebben halverwege het jaar een functioneringsgesprek. Als de leidinggevende met de medewerker al een verbeterplan heeft opgesteld bij het planningsgesprek dan wordt dit bij het functioneringsgesprek expliciet besproken. Komen de aandachtspunten bij het functioneringsgesprek voor het eerst aan de orde, dan wordt naar aanleiding daarvan een verbeterplan gemaakt.

d) Training

Als het gaat om een onvoldoende niveau van meer algemene kennis, inzicht en vaardigheden, krijgt de medewerker zo nodig de gelegenheid om een training te volgen.

e) Coaching

De medewerker wordt zo nodig in de gelegenheid gesteld om een coachingstraject te volgen om zijn functioneren te verbeteren als het gaat om individuele of persoonlijke aandachtspunten.

Het resultaat is dat de medewerker na een jaar de volgende zaken in ieder geval in dossier heeft:

- n afschrift verbeterplan (als onderdeel van planningsgesprek of functioneringsgesprek)
- n verslagen van twee voortgangsgesprekken
- n functioneringsgesprek
- n beoordelingsgesprek
- n afspraken over verdere begeleiding (training en/of coaching)

Afspraken voor bila's en voortgangsgesprekken worden niet in het dossier, maar wel in outlook vastgelegd.

De afronding van het afgesproken verbetertraject vindt plaats binnen de HR-cyclus met een beoordelingsgesprek. Als op basis van de hierboven genoemde documenten de conclusie wordt getrokken dat de ontwikkeling goed is gegaan en dat de medewerker op het gewenste niveau zit, dan zal het verbetertraject worden afgesloten.

De handleiding vermeldt verder dat, wanneer de conclusie wordt getrokken dat de aanstelling wordt beëindigd, er procedureel aantoonbaar ruim voldoende aandacht is besteed aan begeleiding. Bovendien heeft de werkgever een goed dossier als onderbouwing voor het ontslag. Beëindiging van de aanstelling kan - wegens functionele ongeschiktheid - gebeuren op grond van artikel 98, eerste lid, sub g van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR). Het is daarbij wel belangrijk dat de ongeschiktheid geen medische aanleiding heeft. De ambtenaar moet in de gelegenheid zijn gesteld om zich te verbeteren. De reden voor ontslag kan zowel het ontbreken van kennis als vaardigheden zijn die voor de functie vereist zijn. Er moet minimaal één negatieve beoordeling zijn om dit ontslag te kunnen verlenen. Uiteraard wordt bij het eventuele voornemen tot ontslag rekening gehouden met hoe lang een medewerker al in dienst is van de NZa. Het doel is volgens de handleiding in eerste instantie om onvoldoende functionerende medewerkers te plaatsen op een passende functie elders. Ontslag blijft echt de laatste optie aangezien NZa in die situatie eigen risicodragers is in verband met de WW-uitkering. Het is daarom altijd beter om samen te werken aan ontwikkeling en inzetbaarheid van de medewerker en de medewerker te begeleiden naar passend werk buiten de NZa. Instrumenten hiervoor zijn: ontwikkelassessment, loopbaanadvies, coaching, sollicitatiecursus, omscholing, netwerken, etcetera. Wanneer een medewerker dergelijke instrumenten op kosten van de NZa

wil inzetten, is afstemming en goedkeuring van zowel de leidinggevende als de HRM-adviseur aan de orde.

Als afsluiting vermeldt de handleiding dat een medewerker het als bedreigend kan ervaren dat zijn unitmanager over het onvoldoende functioneren spreekt, dat vastlegt en bovenstaande instrumenten inzet. Het kan immers als 'dossieropbouw' dienen voor mogelijk toekomstig ontslag. Het is daarom zeer belangrijk om de medewerker duidelijk te maken dat de intentie is om iemand in eerste instantie te helpen zijn functioneren te verbeteren. Anderzijds is het ook belangrijk om duidelijke afspraken te maken en deze vast te leggen om misverstanden bij eventuele managementwisselingen te voorkomen.

De opstellers van de handleiding, medewerkers van de unit HRM, adviseren de leden van de raad van bestuur om de handleiding bij onvoldoende functioneren vast te stellen. Concreet betekent dit dat de volgende richtlijnen aan de HR-cyclus kunnen worden toegevoegd:

- n het opstellen van concrete verbeterplannen. Deze plannen kunnen een toevoeging zijn aan het verslag van het planningsgesprek of het functioneringsgesprek.
- n twee voortgangsgesprekken. De unitmanager benoemt twee bila's (één in het voorjaar en één in het najaar) tot voortgangsgesprek en maakt van gesprek een verslag waarvan een kopie in het personeelsdossier gaat.

Op 5 oktober 2010 heeft de raad van bestuur haar voorgenomen besluit over de handleiding voor instemming aan de ondernemingsraad voorgelegd. Op 14 oktober 2010 heeft de ondernemingsraad ingestemd met de handleiding onder de voorwaarde dat deze ter beschikking wordt gesteld aan alle medewerkers van de NZa, zodat voor iedereen duidelijk is welke eisen worden gesteld en wat van hen verwacht wordt. De raad van bestuur heeft bij brief van 26 oktober 2010 laten weten uitvoering te geven aan de voorwaarde.⁵ Daarmee heeft de raad van bestuur de handleiding vastgesteld.

4.1.5 Ziekteverzuimbeleid

Het ziekteverzuimbeleid van de NZa, dat dateert van mei 2013, heeft tot doel het voorkómen van ziekteverzuim, het tijdig en adequaat handelen in situaties van ziekteverzuim, het verbeteren van re-integratietrajecten en het - waar nodig - vinden van ander passend werk.

In het ziekteverzuimbeleid staat de procedure beschreven wat te doen bij ziekte en zijn de rechten en verantwoordelijkheden van de NZa en van haar medewerkers vastgelegd. Zo heeft de unit HRM verantwoordelijkheden in het kader van de ondersteuning en begeleiding bij verzuim en re-integratieactiviteiten door een externe partij, de Arbodienst, en de ondersteuning van het management bij de begeleiding van medewerkers tijdens een periode van arbeidsongeschiktheid, bij re-integratieactiviteiten en bij eventuele uitstroom in de WIA (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen). Daarnaast is de unit HRM verantwoordelijk voor het ontwikkelen en evalueren van het verzuimbeleid, het verzamelen en analyseren van verzuimgegevens en het registreren van ziek- en herstelmeldingen.

De leidinggevendenden zijn primair verantwoordelijk voor het sturen op verzuim. In het kader van de Wet verbetering poortwachter zijn zij de zogenaamde casemanagers. De leidinggevendenden zijn onder meer verantwoordelijk voor het welzijn van de eigen werknemers, het begeleiden van hun werknemers tijdens een periode van arbeidsongeschiktheid en het doorgeven van ziek- en herstelmeldingen.

Ook de medewerker zelf heeft verantwoordelijkheden in geval van ziekteverzuim. Zo dient hij of zij bij voorbeeld actief mee te werken aan de begeleiding door gehoor te geven aan de oproep van de Arbodienst voor het spreekuur, aan re-integratie en aan het opstellen van het plan van aanpak en dient hij of zij aangeboden passende arbeid te accepteren.

4.1.6. Arbobeleid

Samenhangend met het ziekteverzuimbeleid, kent de NZa een arbobeleid. In de Arbeidsomstandighedenwet zijn algemene uitgangspunten vastgelegd om te zorgen voor een veilige en gezonde werkomgeving van medewerkers. De NZa hanteert hierbij de volgende doelstellingen:

- n Verminderen van verzuim
- n Verminderen van arbeidsrisico's die mogelijk leiden tot ziekte en werkdruk en onder andere RSI en CANS (complaints of the arms, neck and/or shoulder)
- n Vergroten van het welbevinden en de motivatie van medewerkers
- n Vergroten van de betrokkenheid van medewerkers bij het arbeidsproces en de eigen arbeidsomstandigheden en medewerkers meer bewust maken van arbo-zaken

Om systematisch knelpunten op te sporen, aan te pakken en de aanpak na verloop van tijd te evalueren, hanteert de NZa een arbozorgsysteem. Eén keer in de vier jaar vindt een risico-evaluatie plaats waarbij arbeidsrisico's structureel worden geïnventariseerd. Onder arbeidsrisico's worden alle aspecten verstaan die medewerkers ervaren als hinderlijk en die hen in de taakuitvoering kunnen belemmeren, omdat deze aspecten ook kunnen leiden tot ziekte, met name tot stress.

De risico-inventarisatie & -evaluatie (RI&E) bevat gezondheidskundige prioriteiten die in een plan van aanpak worden voorzien van maatregelen, de te ondernemen activiteiten en een oplossingstermijn. De uitvoering van het arbobeleid, het ziekteverzuimbeleid en het plan van aanpak worden jaarlijks door de unit HRM geëvalueerd.

De integrale verantwoordelijkheid voor de realisatie van de arbodoelstellingen zijn expliciet belegd bij de directeuren en unitmanagers. De unit HRM heeft een coördinerende, signalerende en adviserende rol op het gebied van arbobeleid. De HRM-adviseurs bespreken arboaangelegenheden in hun werkoverleggen met directeuren en unitmanagers. De unitmanager HRM zal regelmatig contact hebben met de ondernemingsraad over arboaangelegenheden met als doel een goede borging van het arbobeleid.

4.1.7. Integriteitscode/ VPI/ externe vertrouwenspersoon

Het integriteitsbeleid van de NZa is vastgelegd in de integriteitscode van april 2012. Hierin worden de taken van de vertrouwenspersonen omschreven. Er wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe vertrouwenspersonen. Interne vertrouwenspersonen zijn vertrouwenspersonen op het gebied van integriteit. Eén van hen wordt benoemd op voordracht van de raad van bestuur voor een periode van vier jaar met de mogelijkheid van een herbenoeming voor een periode van vier jaar. Eén vertrouwenspersoon integriteit (VPI) wordt benoemd op voordracht van de ondernemingsraad voor een periode van vier jaar met de mogelijkheid van herbenoeming voor een periode van vier jaar. Een derde, externe vertrouwenspersoon wijst de raad van bestuur aan. Het betreft een medewerker van het Expertisecentrum organisatie en personeel van de rijksoverheid. Deze vertrouwenspersoon fungeert als aanspreekpunt voor personen die met ongewenste intimiteiten en ongewenste omgangsvormen te maken hebben.

De vertrouwenspersonen hebben tot taak de raad van bestuur voor te lichten en te adviseren over integriteitsvraagstukken, desgevraagd medewerkers te adviseren over de wijze van omgaan met kennis over mogelijke integriteitsinbreuken, te wijzen op (een vermoeden van) een misstand en op verzoek van de raad van bestuur onderzoek te doen naar een door een medewerker gemeld vermoeden van een misstand.

In de integriteitscode wordt ook ingegaan op onderwerpen, zoals het vervullen van nevenfuncties, belangenverstrengeling en het aannemen van vergoedingen of geschenken. Daarbij wordt uiteengezet binnen welke grenzen het vervullen van nevenfuncties en aannemen van vergoedingen of geschenken is toegestaan.

4.2. Praktijk

4.2.1. Positionering HRM-kolom (ten opzichte van managementteam) en VPI

De door de Onderzoekscommissie gevoerde gesprekken leveren een rode draad op als het gaat om de positionering van de unit HRM en van de unitmanager en de medewerkers van deze unit. Van een zelfstandige rol ten opzichte van de directies is in de ogen van allen waarmee de Onderzoekscommissie heeft gesproken geen sprake. Het beeld dat de unit HRM dicht (naar de mening van velen te dicht) tegen de lijn aanzit wordt ook door de unitmanager HRM herkend. Andere Leidinggevende 2 noemde dit in haar gesprek met de Onderzoekscommissie een klassiek beeld. Toch lijkt er meer aan de hand dan het inderdaad klassieke dilemma van elke personeelsafdeling. Wil ze haar taken goed volbrengen dan moet ze op goede voet met het management staan, wil ze in de ogen van de medewerkers pal staan voor de belangen van diezelfde medewerkers dan zal ze bij het management ook met de vuist op tafel moeten slaan. In dit verband heeft de ondernemingsraad laten weten voor de positie van HRM een noodzakelijke verandering te zien:

HRM moet onafhankelijker van het management gepositioneerd worden. Zij hebben ook een rol om gelijke behandeling van medewerkers te bewaken en te bevorderen. HRM is er ook voor de medewerkers.

Bij de oprichting van de NZa was van een professionele HRM-organisatie geen sprake, zo heeft mevrouw Van Beek, toen lid van de raad van bestuur, in haar gesprek met de Onderzoekscommissie beklemtoond. Die moest nog worden opgebouwd en zolang zij niet professioneel optrad kon ze ook geen gezag ontlenen om daarmee tegenspel te bieden tegen leidinggevend en vertrouwen te winnen bij de medewerkers van de nieuwe organisatie:

‘ook het stadium van ontwikkeling in de professionalisering van de HRM-functie speelde een rol. De personeelsfunctionarissen vanuit de beide colleges waren te eenzijdig op de medewerker gericht en nauwelijks op de leiding. Er moest een nieuw evenwicht worden gezocht. Diverse instrumenten waren wel ontwikkeld: vlootschouw, Het Nieuwe Werken, opleidingen etc. Of die ontwikkeling ook in het beeld van de medewerkers leefde, betwijfelt mevrouw Van Beek.’

Hierbij komt dat sprake was en is van integraal management. Gevraagd naar de betekenis hiervan voor de verhouding tussen de directie zorgmarkten cure en medewerkers van de unit HRM wees de directeur zorgmarkten cure er in zijn gesprek met de Onderzoekscommissie op ‘dat bij de NZa voor beheer (personeel, financieel) het concept van integraal management geldt. Dat houdt in dat de lijnmanagers - en dus het managementteam van elke directie - integraal verantwoordelijk is/zijn voor beheerstaken, zoals personeelsbeleid. Elke directie heeft een personeelsfunctionaris toegewezen gekregen, hij zou daar niet het begrip “coördinator”, maar “adviseur” voor willen gebruiken. Deze functionaris adviseert aan de unitmanagers en aan de directeur, ofwel het managementteam, hoe om te gaan met zaken als personeelsbeoordelingen bij de vlootschouw. Het is uitdrukkelijk een adviserende rol.’

Dit betekent overigens niet integraal management gelijkstaat met afwezigheid van centrale regels en normen. Er gelden natuurlijk regels die de directeuren en hun managementteams moeten toepassen. Ook gelden voor personeelsbeslissingen soms autorisatie-vereisten (goedkeuring door de raad van bestuur) en heeft de unit HRM naar de raad van bestuur toe ook adviserende rollen.

Een ander aspect dat de positionering van de unit HRM bepaalt, zijn de aandacht en de steun die HRM op het niveau van de raad van bestuur weet te mobiliseren. Dat is afhankelijk van de persoonlijke focus van individuele leden van de raad van bestuur én van de tijd en energie die naast zwaar-inhoudelijke onderwerpen overblijven voor vraagstukken op ondersteunend gebied, maar ook van de senioriteit van de HRM-adviseurs.

De nieuwe - eerst uit drie en later uit twee leden bestaande - raad van bestuur kwam - zoals Langejan in zijn gesprek met de Onderzoekscommissie duidelijk maakte - 'in het tumult van opeenvolgende stelselwijzigingen terecht:'

'Door de grote hoeveelheid inhoudelijke veranderingen en oriëntatie van alle drie (twee) bestuursleden op die inhoud heeft het bestuur minder aandacht gehad voor het intern beheer. Dit geldt zowel voor HRM en financiën, als voor de automatisering. Met betrekking tot een eventueel gebrek aan soortelijk gewicht bij die drie onderdelen om verdere stappen te zetten, is hij van oordeel dat in de facilitaire directie meer had moeten worden geïnvesteerd, ook in kwaliteit. Voor een organisatie met de omvang van de NZa is het overigens de vraag of de organisatie niet te klein is om al die functies volwaardig zelf te kunnen bemensen, bundeling van facilitaire taken met anderen in de rijksdienst is dan ook een optie. Men zou zich kunnen voorstellen dat men in het huidige model de facilitaire taken steviger verankert in het bestuur door een bestuurder daarvoor volledig vrij te stellen. Het bestuur is altijd gericht geweest op de inhoud en beheersbeslissingen werden ernaast genomen en kregen dus niet altijd de aandacht die noodzakelijk was. Dat is echter niet verwijtbaar aan individuele medewerkers. Doordat beheer niet stevig in het bestuur is belegd bij één persoon, ontstaan verwarrende beelden als zou bij voorbeeld HRM niet voldoende tanden hebben.'

Een ander opvallend facet dat van belang is voor de verklaring voor de lastige positie waarin de unit HRM is komen te verkeren betreft de - vaak grote - verschillen tussen de vijf directies van de NZa en binnen die directies soms opmerkelijke verschillen tussen units. Op de vraag van de Onderzoekscommissie aan medewerkers of het gevoel van onveiligheid breed in de organisatie leeft, gaven medewerkers aan dat dit verschillend wordt beleefd, afhankelijk van de afdelingen. De NZa is wel één organisatie, maar de organisatie kenmerkt zich ook als een eilandenrijk. Tussen de directies zorgmarkten care, zorgmarkten cure, bedrijfsvoering & informatie, strategie & juridische zaken en toezicht & handhaving zitten gradaties en de mate van het gevoel van veiligheid is afhankelijk van de unit en de persoon. Hoe de werksfeer en organisatiecultuur wordt beleefd is afhankelijk van waar men zit, waar men vandaan komt, hoelang men er zit en waarmee en met wie men te maken heeft.

Van betekenis is dat een aantal leidinggevendenden niet openstaat voor tegenspraak. Dat geldt in het algemeen voor feedback van medewerkers, maar ongetwijfeld ook voor de medewerkers van de unit HRM die binnen de directies die ze adviseren niet veel ruimte voor een kritisch-opbouwende rol terugzien. De ondernemingsraad verwoordde dit laatste in het gesprek met de Onderzoekscommissie aldus:

'HRM is vooral bezig met het maken van beleid en het ondersteunen van het management en staat daarmee niet automatisch naast de medewerkers. De managers zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het HRM-beleid. Dat betekent dat HRM zich faciliterend ten opzichte van het management opstelt. Naar de mening van de ondernemingsraad zou HRM zich ook sterk moeten maken voor gelijke behandeling van medewerkers door het management en tussen de verschillende afdelingen. HRM kan advies geven aan de raad van bestuur, waarbij dan de portefeuillehouder een beslissing neemt, maar het zijn in eerste instantie de directeuren die de beslissingen nemen. Het is voor de ondernemingsraad niet inzichtelijk of de personeelsadviseur van een unit scherp is op een gelijke behandeling en daar de discussie over aangaat. [...] De ondernemingsraad weet ook niet of tegenspraak op prijs wordt gesteld en of HRM kennisneemt van de opmerkingen die de medewerker maakt in zijn beoordelingsgesprek.'

Wat het ontbreken van een tegengeluid en het gevoel van onveiligheid betreft merkte de ondernemingsraad op:

'De ondernemingsraad noemt het wel tekenend dat toch vaak wordt gehoord dat medewerkers iets terugkrijgen in hun beoordeling, dat het niet wordt gewaardeerd als er tegengeluid wordt gegeven. Hoewel sommige managers wel met de mond belijden dat tegenspraak welkom is, handelen zij daar niet naar. In de HR-cyclus kunnen medewerkers ook aangeven wat zij van hun leidinggevende vinden en waar zij tegen aan lopen. HRM komt zover de ondernemingsraad weet, niet op geuite opmerkingen terug, terwijl wel mag worden verwacht dat iemand de tegengeluiden oppakt.'

In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de werksfeer en de organisatiecultuur binnen de NZa. Op deze plaats wordt volstaan met een nuancering van de als onveilig onderzonden gevoelens van een opvallend groot aantal personen. Deze nuancering brengt de Onderzoekscommissie aan met behulp van een citaat van een leidinggevende uit haar gesprek met de Onderzoekscommissie:

‘De cultuur vindt zij niet eens zo hiërarchisch. Wel vraagt zij zich af of het voor iedereen even veilig is. De cultuur is redelijk prestatiegericht en de directie [zorgmarkten] cure staat hier wellicht het meeste om bekend. Hoewel zij dit beeld iets te gechargeerd vindt, kan Andere Leidinggevende 5 zich er iets bij voorstellen dat medewerkers het óf heel erg leuk óf juist heel onveilig vinden bij de NZa. Dat veiligheidsgevoel heeft inderdaad ook te maken met de kwaliteit van het werk dat men levert. De mensen die heel goed zijn, voelen zich wellicht wat veiliger dan de mensen die iets achterblijven in hun ontwikkeling of de ontwikkelingen die de NZa doormaakt niet bij kunnen benen.’

Wat de positie van de VPI's betreft, is de Onderzoekscommissie tijdens de gevoerde gesprekken gebleken dat deze route door veel medewerkers niet als een bruikbare 'bypass' wordt gezien voor het geval zij vastlopen in de organisatie. Er zijn sterke signalen dat deze vertrouwenspersonen, met hoeveel inzet en betrokkenheid zij ook werken, niet als een effectieve route worden herkend en soms ronduit worden gewantrouwd. Ook Arthur Gotlieb schrijft in zijn bezwaarschrift dat hij een gang naar de vertrouwenspersonen wel heeft overwogen, maar dat uiteindelijk niet heeft gedaan, omdat hij deze niet vertrouwt: te dicht op de 'lijn'.

De vertrouwenspersonen die de Onderzoekscommissie heeft gesproken waren niet altijd even expliciet in het aangeven van hun rol naar het management. Soms konden zij dat ook niet, omdat de betrokken medewerkers uitdrukkelijk vroegen om geheimhouding. De vraag is dan wel of en in welke mate de vertrouwenspersonen in dit soort gevallen getracht hebben bruikbare signalen te destilleren uit de verhalen die werden aangehoord, teneinde te helpen bevorderen dat de gewraakte situatie, die hen in de vertrouwelijke gesprekken ter ore was gekomen, in de organisatie zou verbeteren.

De Onderzoekscommissie heeft tijdens haar gesprekken de indruk gekregen dat de positie van de vertrouwenspersonen in de organisatie in formele zin wel klopt, maar dat in hun feitelijk functioneren er te weinig kracht en countervailing power van uitgaat richting leidinggevendenden. Dit laatste geldt ook voor de externe vertrouwenspersoon.

4.2.2. Uitvoering van het HRM-beleid

Niet alleen over de positionering van de unit HRM en van de unitmanager en de medewerkers van deze unit leverden de door de Onderzoekscommissie gevoerde gesprekken een rode draad op. Hetzelfde geldt voor de uitvoering van het HRM-beleid door de unitmanagers. Tijdens de gesprekken kwam veelvuldig het beeld naar voren dat in het beleid, en bij de uitvoering van dat beleid, teveel de nadruk ligt op prestaties en resultaten en dat de menselijke kant en ieders individuele kwaliteiten daarbij onderbelicht zijn. De ondernemingsraad verwoordt dit als volgt:

‘Medewerkers worden aangesproken op hun prestaties. De nadruk ligt vooral op de ontwikkelpunten en niet op kwaliteiten van medewerkers. Ook is de lat voor het functioneren in de loop der jaren hoger komen te liggen. Er wordt meer verwacht van medewerkers bij de NZa terwijl sommige medewerkers een gebrek aan waardering ervaren. De gesprekken met het management gaan vooral over het werk, de taken die gedaan moeten worden en de beoordeling. In sommige directies en bij sommige managers krijgt de menselijke kant onvoldoende aandacht.’

Dit komt overeen met wat binnen de unit HRM wordt waargenomen. Eén van de HRM-adviseurs liet weten:

‘...dat er vanuit de HRM-optiek binnen de NZa heel veel aandacht is voor de inhoud en nog weinig gevoel en aandacht voor de menselijke factor. HRM heeft de taak om in contacten met het management, gevraagd en ongevraagd, hier aandacht voor te vragen. Daarnaast wordt geprobeerd met systemen en regelgeving kaders op te tuigen waardoor de managers in een systeem worden ingebed waarin de menselijke factor ook mee genomen moet worden.’

Ten aanzien van de vlootschouw komen twee beelden naar voren. Met name medewerkers van de unit HRM spreken hun waardering uit over het instrument van de vlootschouw, een directiebrede aangelegenheid waarbij de directeur en de unitmanagers zich jaarlijks (in september/oktober) een dag terugtrekken en alle medewerkers bespreken. Sommigen zijn trots op de huidige infrastructuur in de HRM-kolom. Het doet, zo stellen zij, recht aan enerzijds de eisen die de organisatie stelt: medewerkers worden ingedeeld aan de hand van hun relatieve toegevoegde waarde en hun groeivermogen: van veelbelovend (de high-potentials) tot aan de achterblijvers: die hebben een te geringe bijdrage. Deze indeling biedt vervolgens een basis om een op de persoon gerichte aanpak te ontwikkelen: uitdagende voorwaarden die de high-potentials behoeven en zo mogelijk herstelmaatregelen voor achterblijvers ten einde hen toch naar een minimaal noodzakelijke functievervulling te tillen.

Daar staat tegenover dat deze collectieve beschouwing bij veel medewerkers vragen oproept. In de eerste plaats roept het de vraag op naar transparantie en rechtvaardigheid. Wie wat zijn werkpakket betreft exclusief voor zijn eigen unitmanager werkzaamheden uitvoert, valt buiten het gezichtsveld van de andere leden van het managementteam. Eén van de medewerkers die zich tot de Onderzoekscommissie heeft gewend, wees op de gevolgen hiervan. Tegenover de tevredenheid van de eigen unitmanager over het functioneren van betrokkene stonden negatieve kanttekeningen van de andere unitmanagers: de betrokken medewerker zou te weinig zichtbaar zijn. Dit doet onrecht aan het belangrijke - analytische - werk dat veelal in de beslotenheid van de werkkamer gedaan wordt en gedaan moet worden. Een directiebrede beoordeling, gevolgd door de indeling in kwadranten doen in die situatie geen recht aan alle noodzakelijke functies binnen de NZa en de inzet van de medewerkers op deze niet of minder gerepresenteerde functies.

In het kader van transparantie en rechtvaardigheid rijst bij medewerkers ook de vraag naar de mogelijkheden om van het ene naar het andere, hogere, kwadrant te komen. Het beeld dat bestaat, laat zich omschrijven als 'eenmaal in het laagste of een na laagste kwadrant, dan kom je daar nooit meer uit'.

Ook heerst de opvatting dat het model van de vlootschouw louter is gefocust op de high-potentials en onvoldoende de structurerende waarde van bij voorbeeld de bakens waardeert. Elke organisatie heeft behoefte aan veel bakens, als drijvende krachten en de noodzakelijke en betrouwbare ruggengraad van de organisatie. Deze groep heeft dus ook aandacht, waardering en onderhoud, maar veelal krijgen zij deze niet of althans in veel mindere mate dan de high-potentials. Opvallend in dit verband is, zo is de Onderzoekscommissie gebleken, dat veel medewerkers van de NZa zelf niet weten in welk kwadrant zij zijn geplaatst. Hoewel tijdens het beoordelings- en planningsgesprek aan de orde zou moeten komen hetgeen tijdens de vlootschouw is besproken (zie paragraaf 4.1.1.), blijkt in de praktijk in veel gevallen geen terugkoppeling te worden gegeven.

Ten slotte heeft de Onderzoekscommissie tijdens de gevoerde gesprekken vernomen dat het moment waarop de vlootschouw plaatsvindt, jaarlijks in september/oktober, als een 'schaakmat' wordt ervaren. De vlootschouw vindt plaats voorafgaand aan de individuele beoordeling aan het einde van het jaar. Dat heeft tot gevolg, zo wordt gesteld, dat de 'oppervlakkige beoordeling' door het hele managementteam tijdens de vlootschouw de individuele beoordeling door de unitmanager van de betrokken medewerker overheerst. Daarmee staat de beoordeling in feite al vast, nog voordat informanten hun inbreng hebben kunnen geven en het beoordelingsgesprek heeft plaatsgevonden. In gesprekken met de Onderzoekscommissie is de vlootschouw een intransparant proces genoemd. Er bestaat de onduidelijkheid van de verhouding tussen de vlootschouw en de beoordeling. De vlootschouw vindt meestal in september plaats, terwijl de beoordelingen in november plaatsvinden. Daarnaast is het onduidelijk op welke wijze de feedback van de medewerkers (informanten) meegenomen wordt in de vlootschouw. Er vindt geen terugkoppeling plaats van de vlootschouwbespreking richting de medewerkers. Managers communiceren niet actief in welk kwadrant (high-potential, baken, learner, achterblijver) een medewerker zit en of daar verandering in is opgetreden.

De aandacht van het management gaat volgens deze medewerkers met name uit naar de kleine groep van high-potentials. Voor de overige drie categorieën is minder aandacht: daar is de insteek om te voorkomen dat zij minder zouden gaan presteren. Van belang is ook dat veel overlap in de competenties wordt ervaren, ook bij leidinggevendenden. Het beoordelingsstelsel

wordt als complex ondervonden. Het aantal competenties (functieboek) waarop per functie beoordeeld wordt dragen het risico van schijnprecisie in zich bij de vaststelling van een objectieve beoordeling.

4.2.3. Overig

In deze paragraaf komen feitelijke gegevens aan de orde. Het gaat dan over uitkomsten van de vlootschouw, meldingen bij vertrouwenspersonen, over de RI&E, over het vertrek van medewerkers van de NZa en andere feitelijke gegevens die mogelijk een aanwijzing kunnen zijn voor gebreken en tekortkomingen in het functioneren van de NZa.

Vlootschouw

De uitkomsten van de vlootschouw waren in 2012 als volgt (in procenten):

2012	Care	Cure	T&H	S&J	B&I	NZa	Gewenste verdeling
High-potentials	25	21	29	18	19	22	10-20
Bakens	69	49	54	80	53	60	60-75
Learners	2	25	10	0	16	11	5-15
Achterblijvers	4	6	7	2	11	6	0-5

In 2013 waren de uitkomsten in procenten:

2013	Care	Cure	T&H	S&J	B&I	NZa	Gewenste verdeling
High-potentials	21	30	16	18	12	19	10-20
Bakens	64	44	61	73	71	63	60-75
Learners	11	24	16	5	18	13	5-15
Achterblijvers	4	2	6	5	8	5	0-5

De meest opvallende uitkomsten voor de directie zorgmarkten care zijn de hoge percentages voor high-potentials en bakens en het lage percentage learners in 2012. De meest opvallende uitkomsten voor de directie zorgmarkten cure zijn zeer hoge percentages voor learners en de lage scores voor bakens. In 2013 een zeer hoge score voor high-potentials en de laagste score voor achterblijvers, waarbij twee procent gelijk staat aan één medewerker.

Bij de directie toezicht & handhaving valt op de hoge score voor high-potentials in 2012 en de lage score voor dezelfde groep in 2013. De directie strategie & juridische zaken lijkt in beide jaren voornamelijk uit bakens te bestaan en de directie bedrijfsvoering & informatie telt naast veel bakens relatief veel achterblijvers.

NZa breed maakten in 2013 82 procent van de medewerkers deel uit van de kwadranten high-potentials en bakens. Vijf procent van de medewerkers vielen in het kwadrant achterblijvers.

Meldingen bij vertrouwenspersonen

In 2013 zijn bij de VPI negen meldingen geweest over het aannemen en aanbieden van geschenken. Bij vier meldingen waren het geschenken als vergoeding voor een namens de NZa gehouden inleiding. Deze vergoedingen zijn ingeleverd ten bate van de goedbedoelenrekening van de NZa. Geschenken in natura komen ten goede van de desbetreffende directie of de NZa als geheel. Bij twee meldingen werd negatief geadviseerd. De waarde van het geschenk lag hoger dan honderd euro of er liep een opdrachtverlening.

Medewerkers dienen via een meldingsformulier opgave te doen van nevenwerkzaamheden. In 2013 is hierover geen enkel negatief advies uitgebracht.

In 2013 zijn twee meldingen van diefstal gedaan. De eerste melding had betrekking op het geldpotje van de desbetreffende directie, de tweede betrof de diefstal van drie laptops uit een afgeschermd ruimte.⁶

In 2012 zijn zeven meldingen gedaan over het aannemen en aanbieden van geschenken. In drie gevallen zijn deze geschenken ten goede gekomen van de goededoelenrekening, in vier gevallen bedroeg het geschenken met een waarde van minder dan vijftig euro. In vier gevallen is de raad van bestuur gevraagd om een standpunt. In 2012 werd - net als in 2011 - geen enkele melding over een misstand gemaakt.

De risico-inventarisatie & –evaluatie (RI&E)

Op 26 januari 2012 werd de RI&E afgerond. Uit de verzuimanalyse die van de inventarisatie deel uit maakt blijkt het volgende. In 2010 lag het ziekteverzuimpercentage op 3,76 procent (ter vergelijking verzuim van rijksambtenaren: 5,5 procent). In 2011 daalde het ziekteverzuimpercentage naar 3,19 procent (onder rijksambtenaren 5,4 procent). De verzuimfrequentie bedroeg in 2010 1,2 en in 2011 1,12. Het aantal frequente verzuimers was in 2011 18 procent, het aantal nulverzuimers 34 procent.

Bij het verzuim was sprake van psychische oorzaken (43 procent), houdings- en bewegingsapparaat (19 procent), zwangerschap en bevalling (14 procent) en overig (23 procent).

Volgens de inventarisatie waren de betrokkenheid en de trots op de NZa organisatie onder de medewerkers niet overal even groot en ook was de teambinding beperkt. Dit was ook het beeld bij de directies, waarbij de directie zorgmarkten care een licht positiever beeld gaf en bij de medewerkers van de directie toezicht & handhaving de vraag overheerste of zij eigenlijk wel een onderdeel van de NZa zouden moeten zijn. Het algemene beeld was dat de NZa overkwam als een aantal min of meer los van elkaar werkende eenheden onder één dak.

Bij de directie zorgmarkten cure werd niet zozeer de inhoud van het werk als belastend ervaren, maar wel de sfeer, die werd omschreven als 'jezelf profileren en je zelf laten zien'.

Vertrek van medewerkers van de NZa

De Onderzoekscommissie heeft op basis van de door de NZa beschikbaar gestelde cijfers en de verslagen van de gevoerde exitgesprekken geprobeerd inzicht te krijgen in de uitstroom van medewerkers van de NZa.⁷ Daaruit is het volgende naar voren gekomen.

Uit het totale overzicht met uitstroomcijfers blijkt dat sinds de oprichting van de NZa op 1 oktober 2006 tot 2014 267 medewerkers uit dienst zijn getreden. Van die 267 hebben er iets minder dan de helft, namelijk 117, vóór 1 oktober 2010 de NZa verlaten. Per directie is het beeld als volgt:⁸

Directie bedrijfsvoering & informatie Totale uitstroom sinds 1 oktober 2006	62 (waarvan vóór 1 januari 2010 27)
Directie strategie & juridische zaken Totale uitstroom sinds 1 oktober 2006	9 (waarvan vóór 1 januari 2010 0)
Directie toezicht & handhaving Totale uitstroom sinds 1 oktober 2006	22 (waarvan vóór 1 januari 2010 1)
Directie zorgmarkten care Totale uitstroom sinds 1 oktober 2006	42 (waarvan vóór 1 januari 2010 22)
Directie zorgmarkten cure Totale uitstroom sinds 1 oktober 2006	62 (waarvan vóór 1 januari 2010 26)
Stafafdeling ontwikkeling ⁹ Totale uitstroom sinds 1 oktober 2006	38 (waarvan vóór 1 januari 2010 22)
Staf raad van bestuur Totale uitstroom sinds 1 oktober 2006	17 (waarvan vóór 1 januari 2010 12)
Raad van bestuur Totale uitstroom sinds 1 oktober 2006	6 (waarvan vóór 1 januari 2010 4)
Overig personeel Totale uitstroom sinds 1 oktober 2006	10 (waarvan vóór 1 januari 2010 3)

Het aantal werknemers dat reeds bij het COTG/CTG werkzaam was en vóór de oprichting van de NZa op 1 oktober 2006 uit dienst is getreden, bedraagt, voor zover bekend¹⁰, 74. Het aantal oud-COTG/CTG-ers dat ná oprichting van de NZa is vertrokken, bedraagt 67. Van deze 'oude garde' zijn momenteel nog 68 werknemers in dienst bij de NZa.

Gelet op de taken van deze voorloper van de NZa, ligt het in de rede dat medewerkers die van het COTG/CTG zijn 'meeverhuisd' naar de NZa bij de directies zorgmarkten care en zorgmarkten cure zijn komen te werken. In die directies zijn immers de regulerende taken van de NZa ondergebracht. De Onderzoekscommissie kan dit echter niet met zekerheid zeggen. Niettemin heeft zij aan de hand van de - summiere - beschikbare verslagen van gevoerde exitgesprekken bezien of mogelijk een verband bestaat tussen de stormachtige ontwikkelingen en daarmee hectische beginjaren van de NZa en de uitstroom van medewerkers die ook nog de rustige jaren in de CTG-tijd hebben meegemaakt. Uit de opgegeven redenen voor het vertrek, voor zover bekend, kan echter niet een algemeen beeld worden afgeleid dat oud-CTG-ers de overstap naar de NZa niet konden maken. Logischerwijs was er in die jaren wel de nodige onrust binnen de organisatie, maar een causaal verband is niet waarneembaar.

Meer verslagen van exitgesprekken heeft de Onderzoekscommissie kunnen inzien van de periode van 2010 tot 2014. De Onderzoekscommissie heeft die verslagen bezien tegen de achtergrond van het beeld dat door Arthur Gotlieb in zijn bezwaarschrift is geschetst en hetgeen tijdens de gesprekken naar voren is gekomen.

In periode van 2010 tot 2014 zijn er bij de NZa 51 exitgesprekken gevoerd. Eén werknemer ging (met een overbruggingsuitkering) vervroegd met pensioen en van twee werknemers werd het tijdelijke contract niet verlengd. De overige werknemers zijn op eigen verzoek vertrokken. De meesten hebben drie tot acht jaar bij de NZa gewerkt. Een enkeling langer. Drie werknemers zijn binnen een jaar vertrokken, waarvan bij één de reden was dat zijn contract niet werd verlengd. In het algemeen valt op dat velen hebben ervaren dat er geen of onvoldoende doorgroeimogelijkheden zijn bij de NZa en om die reden een andere baan hebben gezocht. Ook opvallend is dat twee van de vijf directies beduidend minder positief beoordeeld zijn dan de andere drie.

Van de 51 uit dienst getreden werknemers met wie een exitgesprek is gevoerd, waren er negen werkzaam bij de (voorloper van de) directie strategie & juridische zaken. Van één van hen is het contract niet verlengd, vier vonden dat er onvoldoende ontwikkelings- en doorgroeimogelijkheden waren en de overige vier zijn om andere redenen vertrokken, waarbij niet is gebleken dat dat met de NZa als organisatie te maken had. Wel heeft één van hen opgemerkt dat er veel gemanaged werd en weinig leiding gegeven.

Bij de directie zorgmarkten care zijn de afgelopen jaren zes medewerkers vertrokken met wie een exitgesprek is gevoerd. Eén van hen is vervroegd met pensioen gegaan. Bij de vier anderen zijn geen opvallende redenen voor vertrek waarneembaar.

Ook ten aanzien van de directie toezicht & handhaving, waar met vijf uit dienst getreden werknemers een exitgesprek is gevoerd, is weinig bijzonders op te merken. Twee van hen ervoeren te weinig doorgroeimogelijkheden, van de andere drie is geen (opvallende) reden voor vertrek bekend.

Bij de (voorloper van de)¹¹ directie bedrijfsvoering & informatie is een ander beeld waarneembaar. Daar is met vijftien vertrekkende werknemers een exitgesprek gevoerd. Van één van hen is het contract niet verlengd, vier vonden dat er onvoldoende ontwikkelings- en doorgroeimogelijkheden waren en vijf zijn er om andere redenen vertrokken, waarbij niet is gebleken dat dat met de NZa als organisatie te maken had. Daar waar één vertrekkende werknemer zeer positief was over de NZa, zijn de anderen minder lovend over de organisatie, over de wijze van leiding geven en over de waardering van hun werk. Zo is ervaren dat er sinds 2010 een harde manier van leiding geven is, werknemers onvoldoende begeleiding krijgen en het werk onvoldoende wordt gewaardeerd. Ook is ervaren dat er te veel bureaucratie is en dat binnen de organisatie veel aandacht is voor de high-potentials, maar niet voor diegenen die zich bezighouden met de klassieke taken van de NZa. Eén werknemer heeft gewezen op het schimmige traject van de vlootshouw, op dat er in hokjes wordt gedacht en op het feit dat er een angst-

cultuur heerst. Deze negatieve punten zijn evenwel niet te herleiden tot een bepaalde unit of een bepaalde unitmanager.

Ook bij de directie zorgmarkten cure was de kritiek niet bij elke vertrekkende werknemer even lovend. Bij deze directie zijn de afgelopen jaren zestien werknemers vertrokken met wie een exitgesprek is gevoerd. Ook voor hen speelde het gebrek aan doorgroeimogelijkheden een rol. Dit hebben vijf werknemers aangekaart, waarvan er twee lieten weten hiervoor een oorzaak in het functiehuis te zien. Zes medewerkers leken te zijn vertrokken om redenen die geen verband houden met de organisatie zelf. Wel heeft één van hen opgemerkt dat meer sturing vanuit HRM op de HR-cyclus gewenst zou zijn. De andere vijf vertrekkende werknemers hebben zich negatief over de NZa uitgelaten, meer in het bijzonder over de directie zorgmarkten cure: deze directie zou een slecht management kennen, gericht zijn op een intern groepje van vertrouwelingen, een grote druk kennen om te presteren, teveel aandacht voor projecten in plaats van mensen hebben en er zou intern politiek bedreven worden. Eén van de uit dienst tredende medewerkers van de directie zorgmarkten cure is al na twee maanden vertrokken. Evenals bij de directie bedrijfsvoering & informatie zijn voormelde negatieve punten echter niet te herleiden tot een bepaalde unit of een bepaalde unitmanager.

De Onderzoekscommissie heeft ook de vaststellingsovereenkomsten bij vertrek van medewerkers bezien en bestudeerd in de periode tussen 2010 en 2014. In deze periode is sprake van tien vaststellingsovereenkomsten, waarbij er sprake was van twee duurzaam verstoorde verhoudingen. In één geval betrof het een medewerker die met een ernstig gezondheidsprobleem kampte. Eén overeenkomst heeft betrekking op een medewerker die zonder enige negatieve reden is vertrokken. Bij de overige zes is uit de overeenkomsten niet op te maken of verstoorde verhoudingen aan het vertrek ten grondslag liggen, maar vermoedelijk is daarvan in minstens twee gevallen wel sprake geweest.

4.3. Arthur Gotlieb

Arthur Gotlieb beschrijft in zijn bezwaarschrift de - in zijn ogen - onfatsoenlijke en onprofessionele wijze waarop de NZa hem de afgelopen jaren heeft behandeld: hoe onzorgvuldig werd omgegaan met het voeren van de gesprekken in het kader van de HR-cyclus, hoe de door hem aangevraagde opleidingen steeds weer werden genegeerd en hij actief werd belemmerd in trainings- en ontplooiingskansen, hoe hem een topzwaar werkpakket werd toegekend met de nadruk op werkzaamheden van de laagste voorkeur en hoe de NZa als zijn werkgever - door niet te reageren op signalen over arbeidsomstandigheden - tekortschoot in haar zorgplicht. Zie voor een overzicht van zijn grieven over 'door management ondernomen acties' het kader in hoofdstuk 2. In deze paragraaf zal hetgeen hij heeft beschreven worden bezien in het licht van het door de NZa gevoerde HRM-beleid.

HR-cyclus

Het bezwaarschrift wijdt vele woorden aan onzorgvuldige HRM-procedures. Het overzicht in hoofdstuk 2 van de gesprekken die zijn leidinggevend in de loop der jaren in het kader van de HR-cyclus met Arthur Gotlieb hebben gevoerd, laat in procedurele zin onzorgvuldigheden zien. In 2007 vonden geen gesprekken plaats en in 2009 heeft Arthur Gotlieb in dat jaar geen beoordeling gekregen. Althans, vond die beoordeling niet tijdig plaats. Het bewuste beoordelingsgesprek volgde alsnog op 18 juni 2010. De toenmalige unitmanager van Arthur Gotlieb heeft in zijn gesprek met de Onderzoekscommissie beaamd dat hij hierin in dat jaar tekort is geschoten:

'Terugkijkend hadden de formele gesprekken in de HR-cyclus in 2009 eerder moeten plaatsvinden met Arthur Gotlieb'.

Het jaar 2013 eindigde voor Arthur Gotlieb met een onvoldoende beoordeling. Voor het zover was, waren in het plannings- en functioneringsgesprek al aandachtspunten aan de orde geweest die erop wezen dat Arthur Gotlieb op sommige aspecten in zijn functioneren achterbleef.

Over het verloop van het functioneringsgesprek en de periode daarna laat de toenmalige leidinggevende van Arthur Gotlieb de Onderzoekscommissie het volgende weten:

'In de tijd tussen het functioneringsgesprek in juni en het beoordelingsgesprek op 29 november is Arthur Gotlieb een maand met vakantie geweest (Trans-Siberië expres) en kwam eind juli terug. In het functioneringsgesprek is afgesproken dat Arthur Gotlieb een plan zou maken hoe hij het komende half jaar te werk zou gaan. Het idee hierachter was dat hij grip zou krijgen op zijn eigen werksituatie. Arthur Gotlieb heeft het plan opgesteld en een lijst bijgevoegd van zijn werkafspraken, waarbij de afspraak over het nemen van regie was afgevinkt bij iedere werkafpraak. Daarmee was de kous voor Arthur Gotlieb af, maar het was niet wat Leidinggevende 8 voor ogen had. Het grootste punt waar Arthur Gotlieb tegenaan liep was de opbrengstverrekening en Leidinggevende 8 verzocht hem dat in het plan van aanpak te verwerken. Tevens was de suggestie om er ook andere medewerkers bij te betrekken (augustus). Ook dat plan van aanpak is er niet gekomen, inmiddels was het september. In oktober liep Arthur Gotlieb vast met de opbrengstverrekening, voor wat betreft de omvang. Leidinggevende 8 stelde voor een uitzendkracht aan te nemen en dat heeft hij ook gedaan. Ook toen gaf hij weer de suggestie om zijn collega's om hulp te vragen. De opbrengstverrekening is niet eens een apart project, maar een onderdeel van het project budgettering. Arthur Gotlieb hield het werk echter bij zich.

De constatering is dat Leidinggevende 8 project na project niet zag verlopen in lijn met de afspraken in het functioneringsgesprek van juni. Arthur Gotlieb kreeg geen grip op zijn werk. Leidinggevende 8 geeft aan dat hij hier niet zelf wilde ingrijpen maar dat hij vond dat Arthur Gotlieb zijn collega's moest raadplegen en om hulp moest vragen. Hij vond het belangrijk dat zijn medewerker zelf het initiatief nam.'

Nadat de negatieve beoordeling was gevolgd, is niet, overeenkomstig de handleiding bij onvoldoende functioneren, een traject ingezet om in het geval van Arthur Gotlieb tot verbetering te komen. Van dat traject is het nooit gekomen. Na het beoordelingsgesprek op 29 november 2013, meldde Arthur Gotlieb zich op 16 december 2013 ziek. Een planningsgesprek voor 2014, waarin specifieke afspraken konden worden gemaakt om de aandachtspunten uit de beoordeling van 2013 te verbeteren, stond voor 28 januari 2014 in de agenda.

Opleidingen

Arthur Gotlieb wijst er in zijn bezwaarschrift op dat zijn wensen voor scholing en cursussen niet of nauwelijks werden ingewilligd. De Onderzoekscommissie is nagegaan of sprake is van een systematische achterstelling. Hiervoor heeft zij onderzoek gedaan naar de kosten die met het volledige opleidingsbudget van zijn directie waren gemoeid en de kosten die jaarlijks aan opleiding en scholing voor Arthur Gotlieb werden uitgegeven. De onderstaande, schematische weergegeven berekening laat de kosten zien voor scholing en opleiding voor Arthur Gotlieb en de gemiddelde kosten per medewerker in dezelfde periode.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Gemiddeld
Gemiddelde per medewerker	1159,40	2020,67	2320,73	1077,86	1332,00	1768,90	1615,00
Arthur Gotlieb	1305,89	1385,36	624,73	0	3999,99	0	1219,00
Verschil +/-	+156,49	-635,31	-1696,00	-1077,86	+2667,99	-1768,90	-396,00

Bij bovenstaande berekening moet worden aangetekend dat Arthur Gotlieb voor 2011 had aangegeven in dat jaar geen cursussen te willen volgen. Er is verschil in kosten van scholing en opleiding tussen Arthur Gotlieb en de gemiddelde medewerker bij de directie zorgmarkten cure over de afgelopen zes jaren. In een medewerker die naar het oordeel van zijn leidinggevenden in de loop der jaren minder is gaan presteren, ligt het in de verwachting dat juist meer in plaats van minder dan gemiddeld wordt geïnvesteerd.

Over het feit dat de opleidingswensen van Arthur Gotlieb niet altijd werden ingewilligd, zei Leidinggevende 8 in zijn gesprek met de Onderzoekscommissie het volgende:

'Een belangrijk onderdeel van een bilateraal is ook de opleidingswensen. In 2012 had Arthur Gotlieb een dure cursus gevolgd (Inzicht in invloed, bureau Zuidema). Hij wilde nu graag vergadertechnieken doen, maar dat leek Leidinggevende 8 niet de meest zinvolle cursus voor hem. Hij heeft het met Arthur Gotlieb gehad over andere cursussen bij De Baak of Krauthammer (onderhandelen). Daar heeft Arthur Gotlieb gedurende 2013 geen werk van gemaakt. Arthur Gotlieb wilde ook graag een externe coach, waarop Leidinggevende 8 aangaf dat er dan wel een belangrijke leervraag moest zijn. Die was er op dat moment niet. Wel is een interne coach voorgesteld en dat vond Arthur Gotlieb ook een goed idee.'

Werkbelasting

Een ander veelvuldig terugkomend onderdeel in het bezwaarschrift is de werkdruk en de werkbelasting die Arthur Gotlieb heeft ervaren. Hij beschrijft dat hem een topzwaar werkpakket werd toebedeeld met de nadruk op werkzaamheden waarnaar zijn voorkeur juist het minst uitging. Leidinggevende 8 zei hierover het volgende:

'Al op 22 januari [2013] speelde er een probleem rond het werkpakket van Arthur Gotlieb. Hij was betrokken bij de beoordeling van een grote ICT aanbesteding en gaf aan dat dit hem zes tot zeven dagen ging kosten. Leidinggevende 8 had echter van de projectleider begrepen dat de werkzaamheden in twee dagen te doen moesten zijn. Leidinggevende 8 merkte toen al dat Arthur Gotlieb het werkpakket rond de ICT beoordeling niet aan kon, want hij had het op dat moment ook druk met de opbrengstverrekening. Hij heeft toen besloten om de ICT per direct van het werkpakket af te halen. Hiermee heeft Arthur Gotlieb ingestemd. Op 22 januari is een andere collega gevraagd om de beoordeling over te nemen en daarmee verviel er een project uit zijn werkpakket. Leidinggevende 8 geeft aan dat daar waar de norm 190,5 dagen per jaar is, Arthur Gotlieb 225 dagen was ingepland. Met het wegvallen van het ICT project verminderde zijn werkpakket met 25 dagen waardoor Arthur Gotlieb nu 200 dagen was ingepland. In december zijn de managers vooral bezig met de toedeling van projecten, maar niet met de toedeling van dagen. Hij noemt de toedeling van dagen een soort rondrekenen omdat alles kloppend moet worden gemaakt. Dat kloppend maken is bij Arthur Gotlieb terechtgekomen in eerste instantie op 225 dagen. Leidinggevende 8 geeft achteraf toe dat dit niet had moeten gebeuren.'

Daarbij kwam dat:

'[U]it de dossiers is gebleken dat Arthur Gotlieb nog in 2013 vragen over dure geneesmiddelen mee nam in zijn nieuwe baan. Eigenlijk was hij daar in januari 2012 al vanaf gehaald. Leidinggevende 8 stelt dat Arthur Gotlieb ook in 2012 nog incidenteel werkzaamheden voor dure geneesmiddelen heeft gedaan, maar dat werd ook gevraagd in het kader van kennisoverdracht. Bovendien was Arthur Gotlieb goed benaderbaar voor externen (hij zei nooit nee). In het dossier schrijft hij ook dat de afdeling Ziekenhuizen geen directe contactpersonen had voor verschillende dossiers binnen die afdeling. Hij wilde externen niet teleurstellen en voelde het als zijn verantwoordelijkheid de vragen te gaan beantwoorden.'

Arthur Gotlieb heeft aanvankelijk voor het jaar 2013 een te groot werkpakket toebedeeld gekregen. Daarbij heeft hij na de overstap van de unit tweedelijns somatische zorg naar de unit geestelijke gezondheidszorg per 1 januari 2013 nog regelmatig 'oude' werkzaamheden verricht. Niettemin komt uit de TimeTellregistratie die de Onderzoekscommissie heeft ingezien geenszins het beeld naar voren dat Arthur Gotlieb in 2013 meer dan de gebruikelijke uren heeft gemaakt. Hij registreerde over dat jaar 1950,5 uren (bruto). Daarmee wijkt hij niet af van zijn collega's met dezelfde functie en die net als hij voor één fte doorgaan. Na correctie van verlofuren, ziekteverzuim, en dergelijke, komt Arthur Gotlieb in 2013 uit op minder dan dertig geregistreerde uren per week. Het gaat om een registratie over het volle jaar van 52 weken met inbegrip van verlof en eventueel ziekteverzuim.¹² Eventuele overwerktijd (in de avonduren dan wel in de weekenden) kan in dit tijdregistratiesysteem worden meegerekend.

Eruit werken?

Hoofdstuk 2 geeft een uitgebreide beschrijving van de loopbaan van Arthur Gotlieb bij het CTG en de NZa en de wijze waarop hij die jaren heeft beleefd. Daarbij wijst Arthur Gotlieb op vele signalen, die in zijn ogen maar één richting uitwezen: zijn vertrek bij de NZa.

De Onderzoekscommissie heeft van de NZa de planning voor het jaar 2014 van de directie zorgmarkten cure ontvangen. Uit die planning blijkt dat Arthur Gotlieb voor dat jaar was ingedeeld op verschillende projecten, waarbij de som van de werkdagen 190 bedroeg. Hieruit valt niet af te leiden dat bij het management het voornemen bestond zijn vertrek bij de NZa te bewerkstelligen.

Zorgplicht

Arthur Gotlieb wijst er in zijn bezwaarschrift op dat de NZa is tekortgeschoten in haar zorgplicht die een werkgever heeft tegenover een werknemer, doordat zij heeft verzuimd te reageren op signalen over arbeidsomstandigheden. Voor de wijze waarop hij door zijn verschillende leidinggevendenden is behandeld wordt verwezen naar hoofdstuk 2. Bij hetgeen Arthur Gotlieb in zijn bezwaarschrift heeft opgemerkt past de volgende kanttekening.

Arthur Gotlieb vertrouwde de unit HRM niet, maar maakte ook geen gebruik van andere mogelijkheden om zijn zorgen en vrees te uiten dan wel deze aan iemand toe te vertrouwen. Op geen enkele manier heeft hij geprobeerd, zo is de Onderzoekscommissie gebleken in de door haar gevoerde gesprekken - aandacht te krijgen voor de problemen die hij binnen de NZa ondervond. Binnen de NZa had hij zijn leidinggevendenden kunnen omzeilen door naar de voorzitter van de raad van bestuur te stappen. Hij had een directeur van een andere directie in vertrouwen kunnen nemen. Hij vertrouwde de interne vertrouwenspersonen niet, maar nam ook geen contact op met de externe vertrouwenspersoon. Hij sloeg de ondernemingsraad en zijn voorzitter over. Gelet op de ernst van zijn klachten had hij zijn weg kunnen zoeken naar de Nationale ombudsman of het Adviespunt Klokkenluiders.

Uit de reacties op zijn overlijden maakt de Onderzoekscommissie op dat zijn naaste collega's verbijsterd waren. Enkele citaten uit brieven die zijn familie bij de uitvaart ontving: 'Had ik het maar geweten', 'Het maakt me verdrietig dat jij je zorgen niet met ons hebt kunnen delen. We waren graag jouw luisterend oor geweest', 'Maar nooit heb je laten zien wat er werkelijk in je omging en waar je, naar nu blijkt, zo mee worstelde'.

4.4. Resumé

De NZa beschikt over een HR-cyclus die uit drie gesprekken bestaat: het planningsgesprek, het functioneringsgesprek en het beoordelingsgesprek. Het planningsgesprek heeft tot doel afspraken te maken over het takenpakket en over de werkresultaten. In het functioneringsgesprek wordt van de medewerker verwacht dat hij aangeeft of er sprake is van eventuele belemmerende en stimulerende omstandigheden. Eventuele nodige bijsturing, extra inzet of andere dan wel extra begeleiding en training/scholing kunnen tijdens dit gesprek worden besproken. Het is mogelijk desgewenst extra functioneringsgesprekken te voeren.

Wat Arthur Gotlieb betreft geldt dat hij in 2007 geen enkel gesprek in het kader van de HR-cyclus heeft gevoerd en in 2009 was er geen beoordelingsgesprek, althans dat vond pas op 18 juni 2010 plaats. Na de negatieve beoordeling in 2013 had een traject moeten worden ingezet om tot verbetering te komen. Daar is het niet meer van gekomen. Wel werd nog een afspraak voor een planningsgesprek gemaakt dat op 28 januari 2014 zou plaatsvinden. Wat opleiding betreft liggen de kosten voor Arthur Gotlieb lager dan gemiddeld, terwijl het in de verwachting ligt dat in medewerkers die naar het oordeel van hun leidinggevendenden minder presteren juist meer dan gemiddeld wordt geïnvesteerd. Wat werkbelasting betreft registreerde Arthur Gotlieb in 2013 1950,5 uren, een aantal dat niet afwijkt van zijn collega's met dezelfde functie en die net als hij voor één fte doorgaan.

Arthur Gotlieb vertrouwde de unit HRM niet, maar maakte ook geen gebruik van andere mogelijkheden om zijn problemen bespreekbaar te maken. Hij deed niet zijn beklag bij de raad van bestuur, hij nam collega's en leidinggevendenden niet in vertrouwen. Hij deed geen beroep op de

vertrouwenspersonen, ook niet de externe vertrouwenspersoon. Hij sloeg de ondernemingsraad en zijn voorzitter over.

Uit de reacties op zijn overlijden reageerden collega's verbijsterd: ze waren graag zijn luisterend oor geweest, maar Arthur Gotlieb had hen geen deelgenoot gemaakt van de diepe put waarin hij was terechtgekomen.

-
- 1 De paragraaf volgt zo veel mogelijk de notitie maar is geen volledige weergave van de notitie.
 - 2 'Hoe zit dat met de vlootshouw?', 25 juli 2012, opgenomen in het informatiepakket NZa deel 1.
 - 3 Memo van Medewerker 2 aan het management van de NZa, 10 september 2013, opgenomen in het informatiepakket NZa deel 1.
 - 4 Zie http://www.nfu.nl/img/pdf/13.6725_LOAZ_Akkoord_CAO_umc_2013-2015_v4-9-13.pdf.
 - 5 Zie blz. 12 en 13 van jaarverslag van de ondernemingsraad van 2010 en de in die bundel opgenomen brief van de raad van bestuur van 5 oktober 2010.
 - 6 NZa, Verantwoordingsdocument. Jaarverslag en jaarrekening NZa 2013, blz. 13.
 - 7 Zie het overzicht uitstroom per directie, het overzicht uitstroom directie zorgmarkten cure van 1 oktober 2006 tot 1 januari 2010, het overzicht uitstroom CTG/COTG personeel van 2000 tot 1 oktober 2006, het overzicht uitstroom CTG/COTG personeel vanaf 1 oktober 2006 en CTG/COTG personeel nog in dienst, de verslagen van de exitgesprekken van 2006 tot 2010 en de verslagen van de exitgesprekken van 2010 tot 2014.
 - 8 Niet alle genoemde directies bestaan sinds de oprichting van de NZa. Sommige zijn later opgericht, andere zijn inmiddels opgeheven.
 - 9 De directie strategie & juridische zaken heette voorheen de stafafdeling ontwikkeling.
 - 10 Het overzicht vermeldt dat de gegevens van voor 1 oktober 2006 mogelijk niet volledig zijn. Deze konden niet uit het personeelsinformatiesysteem worden gehaald.
 - 11 De directie bedrijfsvoering & informatie heette voorheen de stafafdeling organisatieontwikkeling en bedrijfsvoering.
 - 12 Verlof/ziekte komt uit op in totaal 544 uren. Voor het jaar 2013 maakt dat: $1950,5 - 544 = 1406,5$ uren. Dat is 27 uur per week.

5 WERKSFEER EN ORGANISATIECULTUUR

Wat schrijft Arthur Gotlieb in zijn bezwaarschrift over de werksfeer en organisatiecultuur?

Arthur Gotlieb schrijft dat bij de directie zorgmarkten cure een afrekencultuur, en daarmee samenhangend een angstcultuur, heerst. Medewerkers durven zich - vrezend voor hun baan - niet kritisch uit te laten in bijzijn van het management. Eerlijkheid wordt niet op prijs gesteld; 'kritiek= eruit'. De afrekencultuur gaat volgens Arthur Gotlieb hand in hand met een slijmcultuur: vooral de 'lievelingen' van het management worden beloond. Maar als je het management tegen je hebt, als je 'tegengas' geeft, kan je volgens Arthur Gotlieb het risico lopen te worden ontslagen.

Zie voor een uitgebreidere weergave van het bezwaarschrift deel II

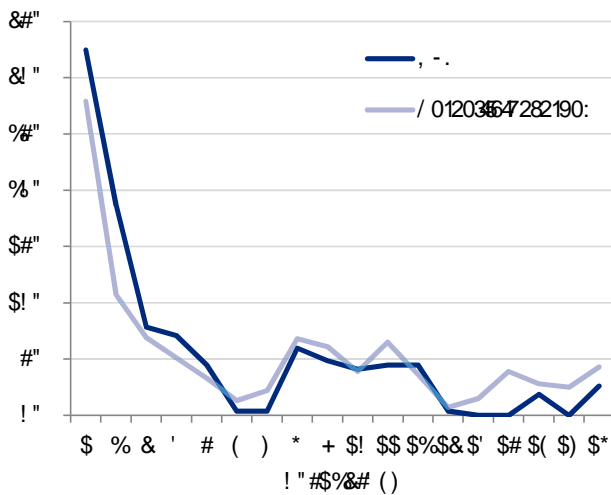
5.1. Analyse van de werksfeer en organisatiecultuur

In dit hoofdstuk komen de werksfeer en organisatiecultuur van de NZa aan de orde. De Onderzoekscommissie heeft hierbij gebruikt gemaakt van deskundigheid buiten de Onderzoekscommissie. Het gaat hier om Berenschot B.V. Dit hoofdstuk berust op de bijdrage van Berenschot B.V. aan het onderzoek van de Onderzoekscommissie. Eerst wordt de algemene werksfeer en organisatiecultuur bij de NZa beschreven, gevolgd door die bij de verschillende directies. Vervolgens komen de belangrijkste oorzaken voor gevonden verschillen aan de orde. Het hoofdstuk eindigt met het aangeven van enkele oorzaken voor de verschillende ervaringen van de werksfeer en organisatiecultuur bij de NZa.

Voor deze analyse is een cultuurmodel gebruikt dat onderscheid maakt tussen zichtbare gedragingen, systemen, expliciete (uitgesproken) opvattingen, en impliciete (niet uitgesproken of onbewuste) opvattingen. Daarnaast is er aan de hand van 'toetsbegrippen' gekeken naar de onderbouwing van medewerkers voor hun typering van de werksfeer en organisatiecultuur. Meer informatie over de methoden en verantwoording van het onderzoek naar de werksfeer en organisatiecultuur zijn te vinden in de verantwoording (zie bijlage 10).

Naast het eigen onderzoek van de Onderzoekscommissie werd in april binnen de NZa en in opdracht van de raad van bestuur van de NZa een medewerkerstevredenheidsonderzoek uitgevoerd. Het was in de geschiedenis van de NZa voor het eerst dat zo'n onderzoek werd gehouden. Dit onderzoek werd uitgevoerd door Effactory (www.effactory.nl). Het medewerkerstevredenheidsonderzoek viel gedeeltelijk samen met de publiciteit over het bezwaarschrift van Arthur Gotlieb. Voor een verantwoord oordeel over de werksfeer en de organisatiecultuur is het van belang om te weten of de vele (negatieve) publiciteit vanaf 10 april 2014 van betekenis is geweest voor de uitkomsten van een vragenlijstsonderzoek van Effactory naar de medewerkerstevredenheid.

Tussen 7 april en 25 april heeft Effactory vragenlijstsonderzoek uitgevoerd naar de medewerkerstevredenheid bij de NZa. Op 10 april publiceerde NRC Handelsblad het eerste artikel naar aanleiding van het bezwaarschrift van Arthur Gotlieb. Uit een analyse van de respons blijkt dat de respons bij de NZa met 92,1 procent relatief hoog is ten opzichte van het gemiddelde van de vergelijkingsgroep (waar de respons gemiddeld 80 procent is). In onderstaande grafiek staat de verdeling van de antwoorden per responsdag. Responsdag 4 is de verschijningsdatum van de publicatie in NRC Handelsblad. Op dag 4 was 66 procent van de NZa respons al binnen, tegenover 50 procent in de vergelijkingsgroep. Deze resultaten wijzen erop dat de respons bij de NZa ook zonder de publicatie van het artikel in NRC Handelsblad hoog zou zijn geweest en wijzen niet op grote effecten van de publiciteit op de respons.



In onderstaande tabel staat het gemiddelde antwoord op de vragen hoe tevreden men is over het eigen werk en de organisatie verdeeld over responsdagen 1 tot en met 4, en 5 tot en met sluiting. Hieruit blijkt dat de tevredenheid over werk en organisatie tot het moment waarop bekend werd dat de minister had besloten tot een extern onderzoek naar het interne functioneren weliswaar terugloopt, maar nog steeds ruim voldoende is.

Responsdag	Tevredenheid werk		Tevredenheid organisatie	
	NZa	Vergelijkingsgroep	NZa	Vergelijkingsgroep
1-4	7,6	7,3	7,2	6,6
5-18	7,2	7,4	6,6	6,5

5.1.1. Algemene beschrijving van de cultuur bij de NZa

De NZa is op bepaalde aspecten een zeer gemiddelde overheidsorganisatie, en op andere aspecten een ongewone overheidsorganisatie. In deze paragraaf staat eerst een algemeen oordeel van de werksfeer en organisatiecultuur en vervolgens een verdieping van deze resultaten aan de hand van de toetsbegrippen uit het cultuurmodel. Deze paragraaf eindigt met een beschrijving van de werksfeer en organisatiecultuur van de NZa door typering van medewerkers (en media) te leggen langs observaties en ervaringen van medewerkers.

5.1.2. Algemene beleving van het werk en de organisatie

In april 2014 heeft Effectory een vragenlijstonderzoek uitgevoerd naar de medewerkerstevredenheid bij de NZa. Uit dit onderzoek blijkt dat het werkplezier (een combinatie van het oordeel over de eigen functie en de eigen organisatie) met een score van 7,2 gelijk is aan het gemiddelde van de vergelijkgroep Openbaar Bestuur en Veiligheid. De eigen functie wordt 0,1 punt lager beoordeeld dan de vergelijkgroep, maar de organisatie wordt 0,2 punt hoger beoordeeld dan de vergelijkgroep.

De wijze van beoordelen, de mate van invloed, de loopbaanontwikkeling en de beloning komen er positief uit. Als pluspunten noemt Effectory daarbij nog de bijdrage van de organisatie aan de gezondheid van medewerkers, de stimulatie van ontwikkeling, het werken bij de NZa, de waardering en de arbeidsbemiddeling. Resultaatgerichtheid behoeft volgens de rapportage aandacht. De verbeterpunten hebben verder betrekking op de binding aan de organisatie, de trots op de organisatie en de beoordeling.

Het is opvallend dat de personeelsbeoordeling positiever wordt gewaardeerd dan in de vergelijkgroep en dat twee vragen over de personeelsbeoordeling toch terugkomen als verbeterpunten. De beoordelingssystematiek is ook een terugkerend thema in het bezwaarschrift van Arthur Gotlieb. Een nadere analyse van de resultaten laat zien dat de procedurele aspecten van de beoordeling positief worden beantwoord maar dat medewerkers iets minder positief oor-

delen dan de vergelijkingsgroep over de wijze waarop zij worden beoordeeld en de eerlijkheid van de beoordeling.

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek van Effectory is geen reden om de werksfeer en organisatiecultuur bij de NZa als problematisch te zien. De NZa is - zo is af te leiden uit de uitkomsten - een gemiddelde organisatie wat betreft werkplezier.

5.2. Verdieping van de resultaten

Wanneer de vragen van het onderzoek van Effectory naast het gehanteerde cultuurmodel worden gelegd en met andere bronnen aangevuld ontstaat het volgende beeld voor de verschillende toetsbegrippen (zie bijlage 10 voor een nadere uitleg van deze toetsbegrippen):

- n Onderlinge functionele afhankelijkheid. Uit de resultaten van de vragen die raken aan de onderlinge functionele afhankelijkheid (de mate waarin medewerkers elkaar nodig hebben bij de goede uitvoering van hun taken) tussen medewerkers van de NZa komt naar voren dat de onderlinge functionele afhankelijkheid iets hoger is dan in de vergelijkingsgroep. Samenwerking wordt iets hoger gewaardeerd, terwijl zelfstandigheid en de mogelijkheden het werk zelf in te richten juist iets lager worden gewaardeerd. Ook geeft men aan invloed te hebben op de besluitvorming in de unit, de taakverdeling en de plannings. Medewerkers van de NZa doen relatief veel samen om hun taken uit te voeren.

Wel schetsen medewerkers van verschillende directies een beeld van de NZa waarin mensen van elkaar precies weten in welke schaal zij zitten, en ook precies van elkaar weten of zij dat waarmaken of niet. Met name in projecten heeft ieder een rol die hij of zij geacht wordt goed in te vullen. Verminderd presteren, al is het tijdelijk, is minder geaccepteerd. Een tijdelijk of structureel onderpresteren heeft dus grote gevolgen voor hoe een medewerker door andere medewerkers wordt gezien. Omdat de organisatie zo dynamisch is, kan onderpresteren iemand bovendien zo maar overkomen (in elk geval vanuit het perspectief van de medewerker). Omdat dit een belangrijke (persoonlijke) factor is voor de ervaring van de cultuur van de NZa besteden wij meer aandacht aan deze groep in paragraaf 5.4.

- n Collegialiteit. De vragen die raken aan collegialiteit, gedefinieerd als het helpen van collega's met hun werk buiten de eigen functieomschrijving om, worden iets positiever gewaardeerd dan in de vergelijkingsgroep.

Uit de gesprekken met medewerkers blijkt dat de collegialiteit tussen de directies verschilt. De bereidwilligheid elkaar te helpen wordt door medewerkers van alle directies genoemd, maar bij sommige directies, waaronder de directie zorgmarkten cure, wordt meer autonomie en zelfpromovering verwacht dan bij anderen. Men spreekt over een goede sfeer en behulpzame cultuur.

- n Opvang in de groep. Het onderzoek kent niet veel vragen over opvang in de groep, en de vragen die aan dit onderwerp raken verschillen niet van de vergelijkingsgroep. Ongeacht de verschillen tussen de directies in de onderlinge functionele afhankelijkheid en de collegialiteit, blijkt dat alle directies werken aan een groepsgevoel door het organiseren van uitjes, borrels en andere activiteiten. De mate waarin medewerkers opvang ervaren door hun naaste collega's is per directie verschillend en hangt samen met het vertrouwen tussen collega's en onderlinge verbondenheid.
- n Geven en ontvangen van vertrouwen (door de leidinggevenden). In het onderzoek staan met name vragen over het vertrouwen dat medewerkers krijgen van hun leidinggevende en in mindere mate het vertrouwen dat medewerkers geven aan hun leidinggevende. Uit de resultaten blijkt dat medewerkers van de NZa de mogelijkheid hun mening te geven meer waarderen dan in de vergelijkingsgroep, dat zij meer mogelijkheden hebben om invloed op de besluitvorming uit te oefenen, en dat initiatief meer wordt aangemoedigd. Hoewel er geen cijfers van de vergelijkingsgroep beschikbaar zijn, waarderen medewerkers de ruimte om te leren van fouten met een score van 6,3. Vergeleken met de scores

op andere vragen is dat een gemiddelde score. Het geven en ontvangen van vertrouwen door de leidinggevende is sterk afhankelijk van de match tussen medewerker en leidinggevende.

- n Feedback geven en ontvangen (door de leidinggevendenden). Medewerkers geven meer dan de vergelijkingsgroep aan dat zij de mogelijkheid hebben hun mening te geven over werk gerelateerde zaken. Daarnaast zeggen zij (net als de vergelijkingsgroep) dat zij zich vrij voelen feedback te geven. Of medewerkers wel of geen feedback geven aan leidinggevendenden is sterk afhankelijk van de medewerker. Medewerkers met een grote professionele weerbaarheid zagen weinig obstakels om hun directe leidinggevende of hun directeur feedback te geven of om feedback te vragen. Ook is gesproken met medewerkers die aangeven wel obstakels te zien. Bij doorvragen zeiden zij dan vaak dat het niet in hun aard lag om op die manier met een leidinggevende om te gaan.
- n Voorbeeldgedrag (door de leidinggevendenden). Hoewel de scores niet veel hoger liggen, geven medewerkers aan dat leidinggevendenden van de NZa het goede voorbeeld geven en niet alleen leiding geven door te zeggen, maar ook door te doen. Ook hier geldt dat in de verdiepende interviews sterk verschillende beelden boven kwamen. De oorzaak van deze verschillende beelden van medewerkers ligt in een verschil van mening over wat het gewenste gedrag is en wat je van leidinggevendenden mag verwachten. Voor sommige medewerkers moet een leidinggevende gedetailleerde kennis van de inhoud hebben, terwijl voor andere medewerkers de leidinggevende de medewerker vooral dient te faciliteren.
- n Stimuleren van veiligheid (door de leidinggevendenden). Medewerkers geven aan dat de organisatie veel oog heeft voor hun gezondheid. Op het vlak van de emotionele veiligheid scoort de NZa echter lager dan de vergelijkingsgroep. Medewerkers vinden de cultuur minder open, en zij nemen minder initiatieven om verbeteringen aan te brengen. Uit de gesprekken die in het kader van de beschrijving van de werksfeer en de organisatiecultuur met medewerkers van de NZa zijn gehouden blijkt dat de veiligheid die mensen ervaren bij de NZa prima is. Wel geven medewerkers aan dat, op afdelingen waar zelfprofilering een belangrijk thema is, zij niet altijd met problemen naar hun collega's of leidinggevendenden zouden gaan. Zij zouden dit kunnen interpreteren als een zwakte.
- n Uitvoering van formele leidinggevende taken (door de leidinggevendenden). De uitvoering van de formele leidinggevende taken worden positief beoordeeld vergeleken met de vergelijkingsgroep. De uitkomsten van deze beoordeling en de manier waarop het werk past in het groter geheel wordt ongeveer gelijk gewaardeerd als in de vergelijkingsgroep. In gesprekken beschrijven de meeste medewerkers een consistent beeld met de resultaten uit het Effectory-onderzoek. Er zijn wel gevallen bekend waar de formele taken te weinig aandacht hebben gekregen, en leidinggevendenden bijvoorbeeld (veel) te laat waren met het voeren van de gesprekken.
- n Respectvolle behandeling (door de leidinggevendenden). Medewerkers van de NZa vinden dat zij met respect worden behandeld. De uitkomsten zijn vergelijkbaar met de vergelijkingsgroep en in absolute zin scoren zij vaak hoger dan een 7. De meeste willekeurig geselecteerde medewerkers met wie een gesprek is gevoerd voelen zich respectvol behandeld door hun leidinggevende. Er zijn voorbeelden gegeven van medewerkers die het door externe ontwikkelingen zeer moeilijk hebben gehad bij de NZa, die zich wel ondersteund hebben gevoeld door hun leidinggevende en de unit HRM. Deze medewerkers zijn kansen en ontwikkelmogelijkheden geboden die hen hielpen weer goed op hun plek te geraken. Ook zijn er voorbeelden van medewerkers die in de knel zijn geraakt en daarbij slecht zijn ondersteund. Uitgaande van wat in gesprekken en de uitkomsten van het medewerkerste-vredenheidsonderzoek lijken dit betreurenswaardige incidenten.

Cultuurtyperingen

Uit de resultaten blijkt dat de werkcultuur bij de NZa positief wordt beoordeeld. Uit het onderzoek van Effectory, uit de gesprekken die in het kader van de beschrijving van de werksfeer en de organisatiecultuur met medewerkers van de NZa zijn gehouden en de andere bronnen overheerst het beeld van een overheidsorganisatie in een zeer dynamische context. De organisatie heeft zich ingericht op een manier waarop zij deze dynamiek aan kan. Sommige directies zijn

projectgericht, andere directies zijn procesgericht. In sommige directies zijn de taken uitgekristalliseerd, terwijl andere directies stevig aan het ontwikkelen zijn. Dit heeft allemaal grote gevolgen voor het oordeel over de werkcultuur. Het geven van een algemene typering over de NZa kan volgens de degenen waarmee een gesprek is gevoerd dus alleen maar op hoofdlijnen omdat de verschillen tussen de directies groot zijn.

Daarom wordt in de gesprekken die in het kader van de beschrijving van de werksfeer en de organisatiecultuur met medewerkers van de NZa zijn gehouden ook de typering 'eilanden-cultuur' vaak gebruikt om de NZa als totaliteit aan te duiden. 'De NZa is wel één organisatie, maar het is eigenlijk ook een eilandenrijk', aldus de ondernemingsraad. Medewerkers geven aan dat de verschillende directies behoorlijk autonoom zijn en sterk van elkaar verschillen. Dit wordt niet als negatief ervaren. Er zijn geen obstakels om de verschillende eilanden te overbruggen, maar in de praktijk bestaat er geen onderlinge functionele afhankelijkheid die het noodzakelijk maakt dit te doen om het eigen werk goed uit te kunnen voeren. Binnen de directies spreekt men niet van een eilandencultuur.

In de gesprekken die in het kader van de beschrijving van de werksfeer en de organisatiecultuur met medewerkers van de NZa zijn gehouden komt ook het woord 'afrekencultuur' meermaals gevraagd en ongevraagd aan bod. Het woord afrekencultuur kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. In sommige gevallen wordt ermee bedoeld dat men persoonlijke geschillen tussen manager en medewerker op een later moment terug hoort in beoordelingsgesprekken, met mogelijke gevolgen voor de ontwikkeling van de loopbaan van de medewerker. Zo is in gesprekken de uitspraak gedaan dat het bij de NZa voorkomt dat medewerkers bij leidinggevenden in een verkeerd daglicht komen te staan. Zij worden dan slechter beoordeeld en hun functioneren komt onder de loep te liggen. Deze medewerkers zouden dan in een negatieve spiraal komen waar zij nog lastig uit kunnen komen.

In de meeste gevallen verstaat men onder een afrekencultuur bij de NZa dat medewerkers duidelijk wordt verteld wat hun leidinggevende vond van hun presteren in het afgelopen jaar. Daarbij worden verzwarende omstandigheden niet altijd meegewogen. Ten slotte verschilt de lading die medewerkers geven aan dit woord. Voor sommige medewerkers heeft de afrekencultuur een negatieve connotatie. Andere medewerkers zien dit juist als een positief punt: zij geven aan dat hun positie (en die van anderen) hierdoor juist duidelijk wordt, en dat zij worden gewaardeerd voor hetgeen zij daadwerkelijk presteren. In dat verband is het beter om van een prestatiegerichte cultuur te spreken en het begrip afrekencultuur voor de situatie met een negatieve connotatie te reserveren.

Illustratief voor het verschil in 'cultuurbeleving' binnen de NZa, is hetgeen de ondernemingsraad hierover in het gesprek met de Onderzoekscommissie heeft verklaard:

'Het klopt in algemene zin dat de NZa prestatiegericht is en dat er veel van medewerkers wordt gevraagd. Mensen vinden dat ook prettig. Er zijn duidelijke doelen en het is inzichtelijk welke zaken er moeten worden gedaan. Deze prestatiegerichte cultuur, die op zich als positief wordt ervaren, kan echter ook doorschieten naar een afrekencultuur en dat wordt soms ook ervaren binnen de NZa.'

In gesprekken die in het kader van de beschrijving van de werksfeer en de organisatiecultuur met medewerkers van de NZa zijn gehouden en in de andere gesprekken die de Onderzoekscommissie heeft gevoerd, geven medewerkers aan dat er sprake is van een 'ad hoc-cultuur'. Van de organisatie wordt verwacht dat zij snel kan reageren op vragen uit het veld en van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Volgens deze medewerkers slaagt de organisatie er onvoldoende in om deze vragen te managen op een goede manier. Het gevolg is dat zij het gevoel hebben voortdurend 'brandjes te moeten blussen'. Medewerkers zeggen dat het niet altijd duidelijk is of de vragen die zij moeten beantwoorden wel horen bij het werkterrein van de NZa. Zij geven aan dat de organisatie last heeft van onduidelijkheid over het takenpakket van de organisatie. Over deze 'ad hoc-cultuur' zei een voormalig unitmanager van de NZa tegenover de Onderzoekscommissie het volgende:

'Hij vond het echter wel altijd frustrerend dat op het moment dat een casus explosief werd of in de Tweede Kamer kwam, er altijd een reflex was vanuit het ministerie om bij te sturen. Vaak heeft de NZa de rug recht gehouden, maar hij heeft het toch heel vervelend gevonden gelet op de vervelende discussies en tijdsinvestering. Hij vroeg zich

weleens af of de mensen bij het ministerie de wetten wel goed kenden, want vooral van beleidsmedewerkers van VWS kreeg de NZa de meest vreemde vragen.'

Uit de resultaten van het Effectory-onderzoek blijkt dat medewerkers minder regelmogelijkheden ervaren voor het vormgeven van hun eigen werklust. In interviews spreekt men over piekbelastingen in het werk. Bovendien geven medewerkers in interviews aan dat van medewerkers wordt verwacht dat zij snel kunnen schakelen in het werk. Daardoor ervaren zij een hogere werkdruk.

In gesprekken die in het kader van de beschrijving van de werksfeer en de organisatiecultuur met medewerkers van de NZa zijn gehouden geeft men aan dat de meeste leidinggevenden sterk gericht zijn op de uit te voeren taken, en dat zij in mindere mate mensgericht zijn. Hoewel men in deze gesprekken en het Effectory-onderzoek aangeeft dat de procedurele kant van goed werkgeverschap voldoende is ingericht, geven medewerkers ook aan dat de mensen wel eens worden vergeten in de voortdurende verandering. Er lijkt sprake van achterstallig onderhoud op dat vlak. De ondernemingsraad heeft dit tegenover de Onderzoekscommissie beaamd. Volgens de ondernemingsraad:

'[moet] bij sommige managers de menselijke kant meer aandacht krijgen. Dit betekent verbondenheid tussen managers en medewerkers, persoonlijke belangstelling, kijken naar ieders kracht en kwaliteit, ondersteuning bij wat de medewerker en manager nodig heeft.'

Verder blijkt ook dat leidinggevenden vaak kort op een plek blijven zitten. Daardoor is het lastig voor medewerkers om een duurzame relatie met hun leidinggevende te hebben waarin voldoende aandacht is voor de ontwikkeling van mensen.

5.3. Typeringen van de verschillende directies

Omdat het lastig is gebleken om te spreken over één 'NZa-cultuur' komen in de volgende sub-paragrafen de cultuur van de verschillende directies aan bod. Hierbij zijn steeds alle soorten bronnen gebruikt. Deze paragraaf begint met een overzicht van de taken en ontwikkelingen bij de directie. Daarna volgt een algemeen oordeel over de cultuur. Dit oordeel berust op het Effectory-onderzoek en de gesprekken die in het kader van de beschrijving van de werksfeer en de organisatiecultuur met medewerkers van de NZa zijn gehouden.

5.3.1. Directie zorgmarkten cure

Medewerkers van de directie zorgmarkten cure werken in een veld dat in de afgelopen jaren grote veranderingen heeft doorgemaakt. Het werk wordt voornamelijk uitgevoerd in projecten. Projectgroepen kennen steeds andere samenstellingen waardoor projectmanagers in één project de projectleden in een ander project kunnen zijn. Het hebben van mooie en zichtbare projecten is belangrijk voor de medewerkers. Het succesvol afronden van ingewikkelde projecten is goed voor de zelfpromovering van de projectleider, en dat is weer belangrijk voor de loopbaanontwikkeling. In de projecten is men afhankelijk van elkaars inbreng. Als projectleden niet leveren dan is dat een groot probleem voor de projectleider omdat projectleden unieke expertise meebrengen. Voor medewerkers van de directie zorgmarkten cure is het belangrijk dat iedereen presteert overeenkomstig haar of zijn functie. Medewerkers kennen elkaars functieniveau en zij hebben opvattingen over de mate waarin anderen hun functieniveau waarmaken.

Daar komt bij dat talentvolle medewerkers in lagere functieschalen zeggen niet te kunnen promoveren omdat de hogere functies al bezet worden door anderen. Hoewel deze werkcultuur niet bij iedereen past, zijn medewerkers tevreden over hun werk bij de directie zorgmarkten cure. De scores binnen deze directie op de algemene vragen wijken weinig af van het gemiddelde van de NZa en de vergelijkingsgroep. De meeste medewerkers geven in interviews aan dat zij het naar hun zin hebben bij deze directie. Opvallend genoeg zijn het vooral medewerkers van andere directies die de werkcultuur van de directie zorgmarkten cure bestempelen als hard, gericht op zelfpromovering, ieder voor zich. De directie wordt door andere directies wel gezien als elitair, 'van de doctorandussen'. Deze typering stamt uit één van de rechtsvoorgangers van de NZa, waar de academici in Kamer I een soortgelijk werkveld hadden. Desgevraagd

geven de meeste medewerkers van de directie zorgmarkten cure aan dat deze typering wel kloppen, maar dat zij zich hier wel prettig bij voelen.

Bij de directie zorgmarkten cure is de onderlinge functionele afhankelijkheid groter dan bij de gehele organisatie. Medewerkers zijn tevreden over de samenwerking maar hebben minder autonomie in de inrichting van hun werk. Het werken in unit-overstijgende projecten verkleint de binding tussen medewerkers binnen de eigen unit. De focus op de eigen taken en de eigen loopbaanontwikkeling heeft gevolgen voor veel aspecten van de werkcultuur. Medewerkers geven aan dat er minder aandacht is voor hun privésituatie, er is minder aandacht voor de teamgeest, er is minder ruimte voor het maken van fouten, waardoor zij ook minder initiatief durven te nemen. Wel organiseren met name de nieuwere medewerkers veel sociale activiteiten met hun naaste collega's, wat de onderlinge verstandhouding verbetert.

De leidinggevenden bij de directie zorgmarkten cure worden gezien als taakgericht en op afstand. Hoewel er ten opzichte van de gehele NZa minder sprake is van teamgeest, vervullen leidinggevenden hun formele taken goed en stralen zij ambitie uit. Sommigen noemen deze stijl afstandelijk en weinig inhoudelijk, anderen noemen deze stijl zakelijk en ervaren de autonomie die zij krijgen als positief.

5.3.2. Directie zorgmarkten care

Medewerkers van de directie zorgmarkten care zijn georganiseerd in units die gezamenlijk een proces uitvoeren. Medewerkers kenmerken hun eigen directie als gezellig, gemoedelijk, saamhorig, iedereen staat voor elkaar klaar. Bij de directie leeft het besef dat zij een gezamenlijk resultaat moeten bereiken, en ieders bijdrage aan dat resultaat nodig is. Of deze bijdrage in verhouding staat tot het functieniveau van de medewerker is in mindere mate onderwerp van discussie. Er wordt veel georganiseerd buiten het werk om. Medewerkers van andere directies typeren de directie zorgmarkten care soms als gezapig, en de genoemde gezelligheid past niet bij iedereen. Het werkveld zelf is in de afgelopen jaren redelijk stabiel geweest, waardoor ook de organisatie een redelijke stabiliteit kent. In de zeer nabije toekomst zullen de taken van de directie zorgmarkten care veranderen door de decentralisatie van de AWBZ. De verwachting is dat dit tot gevolg zal hebben dat de directie in omvang zal afnemen. Nu al zijn leidinggevenden daarom het gesprek aangegaan met hun medewerkers over hun toekomst bij de NZa. Medewerkers geven aan dat dit wel spannende ontwikkelingen zijn, maar dat de organisatie goed vooruit kijkt.

Medewerkers van de directie zorgmarkten care beoordelen hun werk en organisatie positiever dan de gehele NZa en dan de vergelijkingsgroep. Met name de samenwerking met de collega's draagt bij aan dit positieve oordeel. Ook vindt men de cultuur van deze directie open en transparant. Medewerkers durven hun mening te geven, ook als dat een kritische mening is.

Omdat de directie meer gericht is op jaarlijks terugkerende processen dan eenmalige projecten met duidelijk afgebakende taken, zijn medewerkers minder functioneel afhankelijk van elkaar. Medewerkers kunnen elkaar vervangen en indien nodig elkaars werklast verlichten. Men beoordeelt de collegialiteit en de opvang in de groep dan ook positief. Bij de directie zorgmarkten care is, meer dan bij de directie zorgmarkten cure, oog voor privéomstandigheden van medewerkers. Ook ervaart men een goede balans tussen nieuwe en oudere medewerkers.

De ervaringen en observaties met de stijl van leidinggeven bij de directie wordt op eenzelfde wijze ingeschat als bij de gehele NZa. Wel opvallend is dat men bij de directie zorgmarkten care aangeeft dat er ruimte is te leren van fouten. De oorzaak hiervoor kan liggen in de organisatie van het werk in processen waarin deze fouten tijdig worden gecorrigeerd. Daarnaast geven medewerkers van deze directie aan dat hun leidinggevenden rekening houden met hun persoonlijke wensen en meer oog hebben voor mensen.

5.3.3. Directie toezicht & handhaving

De medewerkers van de directie toezicht & handhaving werken aan markttoezicht en nalevings- en uitvoeringstoezicht. Met de oprichting van de directie toezicht & handhaving is getracht een heldere scheiding aan te brengen tussen de toezichtstaken enerzijds en de regule-

rende en adviserende taak in de twee beleidsdirecties (zorgmarkten care en zorgmarkten cure) anderzijds. Medewerkers binnen deze directie houden toezicht op de naleving van de wettelijke verplichtingen zoals opgenomen in de Wmg, waaronder het gedragstoezicht en het markttoezicht op de zorgmarkten, de Zorgverzekeringswet en de AWBZ. Door de cyclische werkzaamheden wordt de werkbelasting op een aantal piekmomenten in het jaar als hoog ervaren. De directie toezicht & handhaving is de laatste jaren sterk gegroeid (in omvang en taken), de verwachting is dat de focus de komende jaren meer op toezicht en handhaving zal liggen waardoor deze beleidsdirectie zal groeien.

De directie toezicht & handhaving scoort lager op het gebied van werkplezier dan de NZa als geheel en het gemiddelde van de vergelijkingsgroep. Medewerkers geven aan dat zij het naar hun zin hebben bij deze directie, met name de werkhoud en de contacten met het werkveld zijn belangrijke pluspunten. Uit de scores van de vragenlijst blijkt dat de directie toezicht & handhaving op de onderlinge functionele afhankelijkheid en collegialiteit niet ver afwijkt van de totale score van de NZa. Wel is er op het gebied van opvang in de groep een kleine negatieve afwijking zichtbaar ten opzichte van de hele NZa, hoewel dit in absolute zin nog steeds positief wordt beoordeeld. Ook dit komt terug in de interviews. Men noemt het onderling contact tussen collega's laagdrempelig en plezierig.

Opvallend is dat de scores op het gebied eigen initiatief nemen en je mening geven binnen deze directie lager is dan de gehele NZa en de vergelijkingsgroep. Medewerkers geven aan terughoudend te zijn met het uitspreken van een kritische of afwijkende mening richting de leidinggevenden. Enkele medewerkers met wie een gesprek is gevoerd geven aan dat toezicht-houders door het type werk van nature wantrouwend en afwachtende mensen zijn, wat zijn weerslag vindt in de werkcultuur binnen de directie.

De leidinggevenden bij de directie toezicht & handhaving worden gezien als zakelijk met een sterke focus op de uitvoering van de taken. Sommige medewerkers ervaren de zakelijke stijl binnen de directie als hiërarchisch en directief, andere als taakgericht en duidelijk. Er is volgens een aantal medewerkers te weinig aandacht voor de menselijke kant van leidinggeven. Deze kritiek richt zich op een beperkt aantal leidinggevenden. Opvallend is dat dezelfde leidinggevenden door andere personen waarmee is gesproken in het kader van de beschrijving van de werksfeer en de organisatiecultuur weer als zeer goed worden benoemd. Bij doorvragen lijkt het erop dat het oordeel van de medewerkers over de leidinggevenden sterk afhangt van de verwachtingen die medewerkers van leidinggevenden hebben.

Via enkele medewerkers van de directie toezicht & handhaving zijn er in het verleden ook signalen bij HRM binnengekomen met betrekking tot de stijl van leidinggeven. Veel medewerkers geven aan dat er daarna een 'traject' of 'onderzoek' is gestart, maar hebben geen beeld van welke acties er zijn ondernomen. Wel heeft het voor wat onrust gezorgd. Desgevraagd geven enkele van de personen waarmee is gesproken in het kader van de beschrijving van de werksfeer en de organisatiecultuur aan dat er een verbetering zichtbaar is met betrekking tot de stijl van leiding geven.

5.3.4. Directie strategie & juridische zaken

De medewerkers van de directie strategie & juridische zaken zijn verantwoordelijk voor de advisering op economisch, medisch en juridisch gebied aan de raad van bestuur en de beleidsdirecties. Daarnaast houden ze zich bezig met kennisontwikkeling en onderzoek, corporate communicatie, bestuursondersteuning, relatiebeheer, bestuurlijke kaderstelling en control en juridische zaken. De directie strategie & juridische zaken kent drie aparte units: het economisch & medisch bureau, de unit corporate communicatie en de unit juridische zaken. Hoewel deze units binnen één directie vallen functioneren ze relatief onafhankelijk van elkaar. Door de verschillen in de werkzaamheden ervaren medewerkers wel een sterke binding binnen de unit, maar minder met de directie. Dat de unit corporate communicatie fysiek ook op een andere verdieping werkt versterkt dit gevoel. Medewerkers ervaren een hoge mate van zelfstandigheid en professionele autonomie in hun dagelijkse werkzaamheden. Daarnaast is het werk afwisselend en uitdagend wat door de medewerkers als prettig wordt ervaren.

Medewerkers van de directie strategie & juridische zaken beoordelen hun werkplezier en de organisatie iets positiever dan de gehele NZa en dan de vergelijkingsgroep. De onderlinge functionele afhankelijkheid ligt iets lager dan bij het gemiddelde van de gehele organisatie en de vergelijkingsgroep. Dit wordt met name verklaard door de hoge mate van autonomie in de inrichting van hun werk. Er worden relatief weinig sociale activiteiten ondernomen buiten het werk om, maar medewerkers ervaren wel voldoende opvang en collegialiteit bij hun directe collega's, maar minder met de andere units binnen de directie strategie & juridische zaken.

Medewerkers ervaren de stijl van leidinggeven bij de directie strategie & juridische zaken als iets positiever dan bij de hele NZa en de vergelijkingsgroep. Medewerkers kunnen feedback geven aan hun leidinggevende, ook als dat een kritische mening is. Ook ervaren de meeste medewerkers genoeg vertrouwen en rugdekking van hun direct leidinggevende. Ze typeren de werkcultuur als professioneel en open.

5.3.5. Directie bedrijfsvoering & informatie

De directie bedrijfsvoering & informatie is belast met de uitvoering van projecten, met personele, financiële en facilitaire ondersteuning en met de informatievoorziening van de NZa. Medewerkers houden zich voornamelijk bezig met procesmanagement, organisatieontwikkeling en met het beheer van de informatielijn. De directie bedrijfsvoering & informatie bestaat uit de units informatie- en facilitair management, informatie- en coördinatiecentrum, financieel en control, HRM en de projectenpool en hebben veelal een ondersteunende rol voor de beleidsdirecties. De omvang van de verschillende units loopt sterk uiteen. Medewerkers geven aan goed contact te hebben met hun directe collega's binnen de unit. Met de collega's buiten de eigen unit voelt men zich minder verbonden. Door het ondersteunende karakter van het type werkzaamheden binnen de directie bedrijfsvoering & informatie heeft men relatief veel te maken met andere directies. Een aantal medewerkers beschrijft dat de werkcultuur binnen de NZa verzakelijk is. Met name werknemers die ook voor de rechtsvoorgangers van de NZa hebben gewerkt geven aan dat ze niet meer dezelfde collegialiteit en verwantschap voelen bij de huidige organisatie. Een enkeling geeft aan zich niet meer thuis te voelen bij de huidige organisatie. Vooral de nieuwere medewerkers ervaren dit anders. Zij zijn veelal erg positief over de ontwikkelkansen die ze krijgen binnen de organisatie.

De scores van deze directie wijken weinig af van het gemiddelde van de NZa en de vergelijkingsgroep. De meeste medewerkers geven in interviews aan dat zij het naar hun zin hebben bij deze directie. De opvang binnen de eigen unit scoort ook iets hoger dan de NZa als geheel.

De onderlinge functionele afhankelijkheid wijkt niet af van de scores van de NZa als geheel, maar uit de gesprekken die in het kader van de beschrijving van de werksfeer en de organisatiecultuur met medewerkers van de NZa zijn gehouden blijkt dat dit sterk afhankelijk is van de unit waar men werkt. Ze zijn tevreden over de samenwerking maar hebben minder autonomie in de inrichting van hun werk. Vaak werken medewerkers samen met medewerkers van andere directies. Zij komen daarbij ook vaak op de verdiepingen van andere directies.

Medewerkers ervaren de stijl van leidinggeven bij deze directie als iets positiever dan bij de gehele NZa. Medewerkers zijn tevreden over de wijze van aansturing, beoordeling en communicatie van de leidinggevende. Ook ervaren de medewerkers ruimte en vertrouwen voor het geven van feedback aan hun collega's en leidinggevende, ook als dat een kritische mening is.

5.3.6. Oorzaken van verschillen tussen de directies

Er zijn meerdere oorzaken voor de verschillen in werkcultuur tussen de directies. De meest genoemde is het integraal management. De raad van bestuur staat op relatief grote afstand van de werkvloer en de directeuren hebben grote vrijheid in de aansturing van hun directie. Van uniformiteit in de rol van het uitdragen van organisatiedoelen, van HRM en cultuur is geen sprake en op die uniformiteit wordt ook niet gestuurd.

Bovendien hebben de directies zeer verschillende werkvelden. De directies maken wel allemaal onderdeel uit van de NZa, maar hebben in de praktijk vrij weinig met elkaar te maken. Voor sommige medewerkers geldt zelfs dat zij uitsluitend mensen uit hun eigen directie spreken.

In 2007 was de organisatie veel kleiner. Met name medewerkers die langere tijd bij de NZa werken kennen mensen van andere directies, want een langere diensttijd betekent ook meer tijd om anderen te leren kennen. Ook in het verleden was er al enige sprake van een eilandencultuur. Dit hoeft op zichzelf geen bezwaren op te roepen. Haar tegenpool, homogeniteit, kan immers minstens even bezwaarlijk zijn. Medewerkers met een langere diensttijd zeggen dat de oorspronkelijke Kamer I en Kamer II ook aparte werkculturen hadden.

Het type werkzaamheden dat uitgevoerd wordt binnen de directies is eveneens een belangrijke oorzaak voor de ervaren verschillen in werkcultuur. Het verschil tussen procesgerichte of projectmatige werkzaamheden binnen de directies is hierin zeer bepalend. In processen is samenwerking structureler van aard dan in projecten, waardoor incidenteel onderpresteren in processen minder belangrijk is. Een grotere onderlinge afhankelijkheid betekent dat men minder eigen regelmogelijkheden heeft om het werk in te richten.

5.4. Andere factoren van invloed op de beleving van de werkcultuur

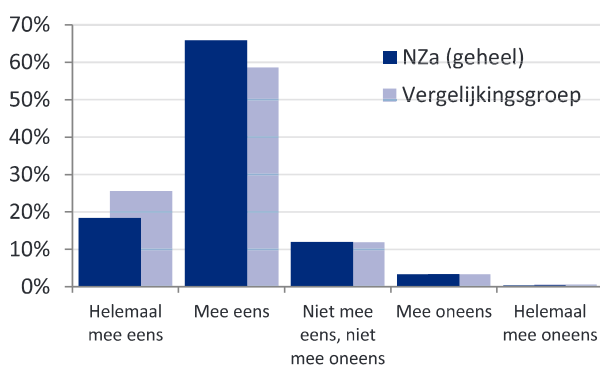
De ervaring van de werkcultuur bij de NZa loopt sterk uiteen voor medewerkers van de verschillende directies. Daarnaast zijn er nog andere factoren die leiden tot een andere ervaring van de werkcultuur. De belangrijkste factor is natuurlijk de medewerker zelf. Zijn of haar persoonlijkheid, normen en waarden, eerdere (werk)ervaringen en andere persoonskenmerken beïnvloeden hun beeld van de werkcultuur. Een organisatie kent vrijheid om het eigen personeelsbestand samen te stellen, maar dat neemt niet weg dat zij enige welwillendheid moet tonen ten aanzien van individuele medewerkers die anders of tijdelijk minder presteren. Bij de analyse van de werkcultuur gaan we niet in op deze individuele casussen. Wel gaan we in deze paragraaf in op groepen medewerkers die het moeilijk hebben bij de NZa.

Ten eerste is onderzocht of de NZa, meer dan vergelijkbare organisaties, een groep (zeer) ontevreden medewerkers kent waarvan de mening wordt verborgen in de gemiddelde uitkomsten van de rapportage van Effectory. Vervolgens is de vraag onderzocht of medewerkers die al langere tijd werken bij de NZa en haar rechtsvoorgangers meer moeite hebben met de veranderingen bij de NZa. Ten slotte staat beschreven hoe medewerkers bij de NZa in de knel kunnen komen, welke wegen zij dan bewandelen en hoe de organisatie daarop reageert.

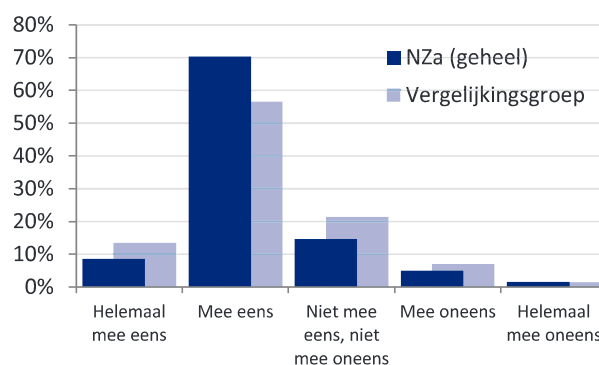
5.4.1. Analyse van de eensgezindheid van antwoorden in de rapportage van Effectory

Het is mogelijk dat problemen van kleine groepen medewerkers door de aard van vragenlijstonderzoek en een willekeurige selectie van gesprekskandidaten verborgen blijven. In iedere organisatie is er een groep medewerkers die minder tevreden is of minder goed behandeld wordt. Voor de NZa is nagegaan of deze groep groter is dan gemiddeld in de vergelijkingsgroep. Daarvoor is een analyse gemaakt van eensgezindheid in antwoorden op twee sleutelvragen: vragen die gaan over het eigen werk en de eigen organisatie.

Hoe tevreden ben je over 1a) Jouw baan, alles bijeengenomen?



Hoe tevreden ben je over 1b) De organisatie waar je werkt, alles bijeengenomen



Vergelijking van antwoordspreiding op twee sleutelvragen tussen de NZa en de vergelijkingsgroep

In bovenstaande grafiek is te zien dat medewerkers ten opzichte van de vergelijkingsgroep iets eensgezinder zijn. Zij antwoorden vaker 'Mee eens', en minder vaak positiever of negatiever dan 'Mee eens'. Dit is een opmerkelijke uitkomst gezien de eerder genoemde verschillen tussen de directies. De oorsprong kan liggen in de hoge respons op de vragenlijst. Ook medewerkers die normaliter weinig sterke gevoelens hebben over hun werk hebben nu de vragenlijst ingevuld. Van de respondenten geeft 3,8 procent aan (zeer) ontevreden te zijn over de eigen functie, 6,4 procent is (zeer) ontevreden over de eigen organisatie. Deze gemiddelden zijn berekend over minimaal 266 respondenten. In de vergelijkingsgroep zijn deze percentages 3,9 procent en 8,5 procent. Op basis van deze percentages is er geen reden tot zorg over de werksfeer en organisatiecultuur bij de NZa, maar achter individuele ontevredenheid over de werkzaamheden en de organisatie natuurlijk persoonlijk leed schuil kan gaan.

5.4.2. Meekunnen met de dynamiek van de NZa

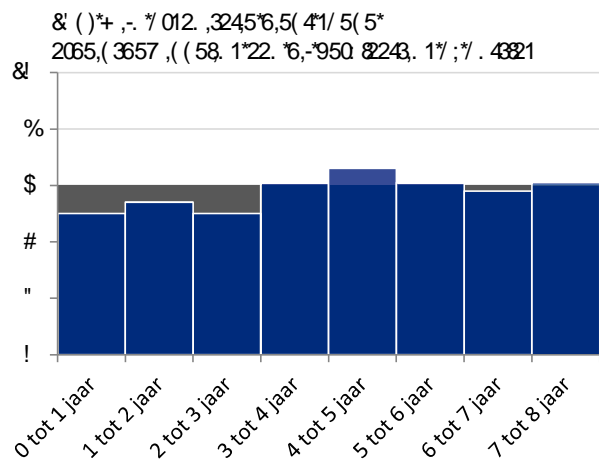
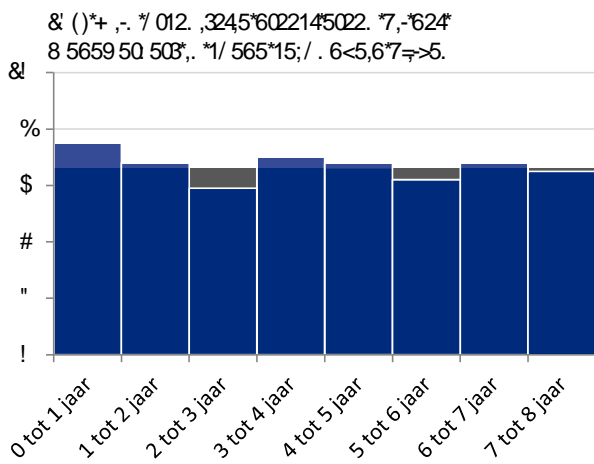
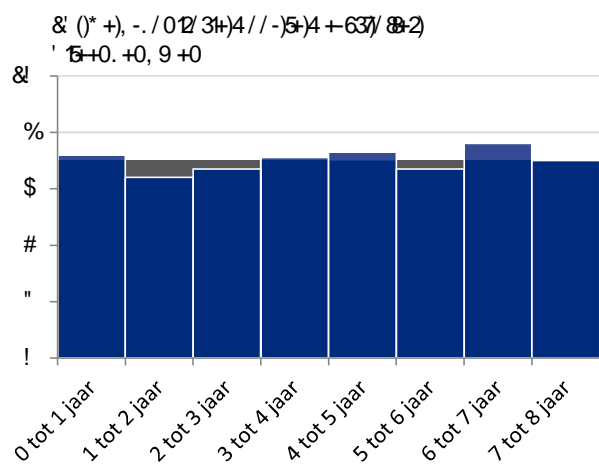
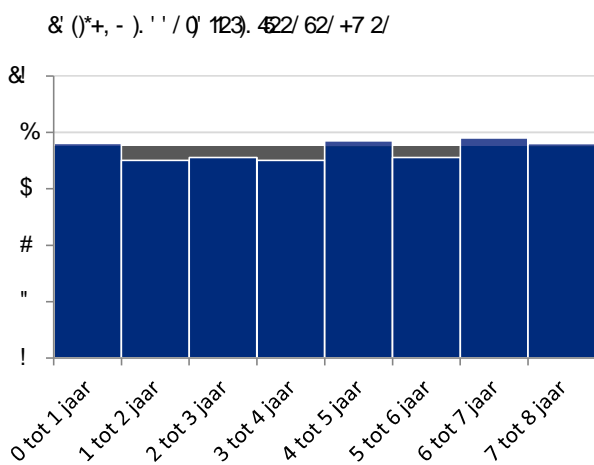
De veranderingen in de omgeving van de NZa, de veranderingen in de taken van de NZa, de sterke groei van sommige directies, en de influx van een grote groep nieuwe medewerkers maken het werk bij de NZa zeer dynamisch. Medewerkers die langere tijd bij de NZa en haar rechtsvoorgangers werken hebben te maken gekregen met andere taken, een andere werkwijze en andere benodigde competenties. Het CTZ en het CTG kenden een ambtelijkere cultuur waarin medewerkers aangesproken werden op hun inhoudelijke kennis. De vaardigheden die zij nodig hadden zijn niet dezelfde als die gevraagd worden van medewerkers van de huidige NZa. De huidige NZa is veel meer kaderstellend, bewaakt de markt, is het doelwit van lobby's en moet af en toe 'haar tanden laten zien'. Medewerkers die langere tijd bij de NZa en haar rechtsvoorgangers werken hebben hun organisatie zo sterk zien veranderen in zo'n korte tijd, dat zij zijn gaan ervaren als het ware bij een compleet andere werkgever in dienst te zijn.

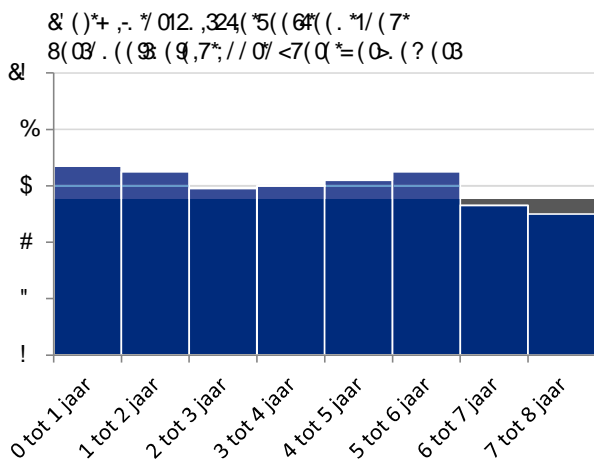
Hoe medewerkers daarmee om gaan verschilt - zo blijkt uit de gesprekken die in het kader van de beschrijving van de werksfeer en de organisatiecultuur met medewerkers van de NZa zijn gehouden - sterk. Sommige medewerkers zijn in staat mee te bewegen. Zij staan achter de nieuwe koers en slagen er in competenties te ontwikkelen die van waarde zijn voor de NZa. Dat geldt niet voor iedereen. Andere medewerkers willen - zo blijkt uit deze gesprekken - niet meebewegen met de nieuwe koers van de organisatie. Zij onderschrijven de uitgangspunten van de nieuwe taken niet en staan niet achter het werk dat van ze gevraagd wordt.

Ten slotte zijn er medewerkers die niet kunnen meebewegen met de nieuwe koers van de organisatie. Zij zijn niet in staat zich te ontwikkelen tot een adequaat niveau op de gevraagde competenties. In de eerste jaren na een verandering hebben leidinggevenden het nieuwe profiel niet heel strikt toegepast in de beoordelingsronde, maar na enige tijd werden alle medewerkers langs het nieuwe profiel beoordeeld. Het gevolg is dat medewerkers die jarenlang goed of voldoende presteerden, zoals Arthur Gotlieb, ineens een onvoldoende beoordeling krijgen. De problemen die daarbij ontstaan zijn vaak heel persoonlijk, en mensen staan daarin vaak erg alleen. Medewerkers die nieuw binnenkomen en medewerkers die meebewegen hebben deze ervaring niet.

De ontstane situatie waarin niet alle medewerkers kunnen of willen meebewegen met een nieuwe koers is niet uniek voor de NZa. Ook andere organisaties in dynamische omgevingen kennen deze problematiek. In zulke gevallen wordt gestuurd op mobiliteit. Dat wil zeggen dat de organisatie (de leidinggevenden ondersteund door de unit HRM) met de medewerker aan de slag gaat om een andere, beter passende functie te vinden. Dat kan binnen of buiten de eigen organisatie zijn. Van belang voor de werkcultuur is de wijze waarop dat gebeurt bij de NZa. Onderzocht is hoe medewerkers dit hebben ervaren. Daarbij moet worden opgemerkt dat de medewerkers waarmee is gesproken in het kader van dit onderzoek en die de vragenlijst van Effectory hebben ingevuld, medewerkers zijn die nog bij de NZa werken.

De resultaten van het onderzoek van Effectory laten zien dat medewerkers van de NZa positiever dan gemiddeld zijn over de bemiddeling bij herplaatsing en ontslag. Ook zijn zij iets positiever over het ouderenbeleid. Om een beter beeld te krijgen van medewerkers met langere diensttijden staan in onderstaande figuren voor enkele sleutelvragen de resultaten van het onderzoek van Effectory uitgesplitst naar diensttijd. In deze figuren zijn de gemiddelden voor de NZa weergegeven als een blauwe balk.





Antwoorden op enkele sleutelvragen uitgesplitst naar diensttijd (gemiddeld NZa is weergegeven in blauw)

Uit deze resultaten blijkt dat naarmate men langer in dienst is bij de NZa, men positiever oordeelt over arbeidsbemiddeling bij herplaatsing of ontslag. Daarentegen zijn medewerkers die langer in dienst, en dus ouder zijn en met het ouderenbeleid te maken hebben of krijgen, negatiever over het ouderenbeleid bij de NZa. In de andere resultaten van het onderzoek van Effectory zijn geen aanwijzingen te vinden dat medewerkers met lange dienstitijden het zwaarder hebben dan medewerkers met korte dienstitijden. Kijkend naar alle antwoorden op de vragen in samenhang, dan blijkt dat met name de medewerkers met een dienstitijd van één tot drie jaar de meeste antwoorden geven die lager liggen dan het gemiddelde van de NZa.

Uit de gesprekken die in het kader van de beschrijving van de werksfeer en de organisatiecultuur met medewerkers van de NZa zijn gehouden blijkt dat sommige medewerkers horend bij de 'oude garde' van een van de twee voorlopers van de NZa moeite hebben met de veranderingen bij de NZa. Ze zien deze veranderingen als buiten de invloedssfeer van de NZa. Deze medewerkers, met name bij de directie zorgmarkten care, vinden dat de organisatie deze oude garde wel goed ondersteunt. De medewerkers waarmee gesproken is zien in dat het voor deze groep niet eenvoudig moet zijn om te functioneren in een omgeving waarin de spelregels steeds veranderen. Bovendien is er een voortdurende instroom van jonge professionals die goed functioneren bij de NZa. Er zijn voorbeelden bekend van medewerkers die de NZa hebben verlaten en op andere plekken binnen de overheid weer goed aan het werk zijn. Ook zijn er gevallen bekend van medewerkers die binnen de NZa een nieuwe plek hebben gevonden. Zij hebben een functie bij een andere directie gevonden of vervullen een lager ingeschaalde functie.

5.4.3. Routes van medewerkers die problemen ervaren

Binnen iedere organisatie kan het voorkomen dat een medewerker een conflict krijgt met de leidinggevende of zich niet meer thuis, of niet meer gewaardeerd voelt binnen de organisatie. Binnen de NZa zijn er voor medewerkers verschillende procedures om in dergelijke gevallen te handelen. De vraag is of medewerkers op de hoogte zijn van deze procedures en of ze obstakels ervaren om hier gebruik van te maken.

Uit de vragenlijst blijkt dat het gevoel van veiligheid binnen de NZa weinig afwijkt van het gemiddelde van de vergelijkingsgroep. Slechts een kleine groep medewerkers is (zeer) ontevreden over de eigen functie (3,8 procent) en/of de eigen organisatie (6,4 procent).

De vraag of je bij problemen naar je leidinggevende of naar je directeur zou gaan wordt verschillend beantwoord. Een gedeelte van de medewerkers waarmee is gesproken geeft aan dat ze geen bezwaren zouden zien om direct naar de manager of directeur te stappen. Anderen zien wel een drempel om bij voorbeeld met problemen naar een directeur te stappen. Ze verwachten dat hun stem minder zwaar zal wegen dan die van de unitmanager of zien de unitmanager als een verlengde van de directeur zelf.

De meerderheid geeft aan dat ze bij een conflict met hun leidinggevende naar de unit HRM of de vertrouwenspersoon zouden gaan. Uit de gesprekken blijkt ook dat dit in het recente verleden ook een keer is voorgekomen en dat de unit HRM aan de hand van deze klachten van medewerkers ook actie heeft ondernomen. Slechts een enkeling geeft aan geen vertrouwen te hebben in de unit HRM, omdat deze ten dienste zou staan van het management. Ook bij de unit HRM zijn dergelijke signalen wel eens binnengekomen. Enkele HRM-adviseurs stappen daarom proactief op medewerkers af na bij voorbeeld een vervelend functioneringsgesprek. Ten slotte geeft een enkeling aan dat er binnen de organisatie weinig tot geen mogelijkheid is om veilig te escaleren bij een conflict.

5.5. Resumé

Uit een recent medewerkerstevredenheidsonderzoek blijkt dat het werkplezier (een combinatie van het oordeel over de eigen functie en de eigen organisatie) met een score van 7,2 gelijk is aan het gemiddelde van de vergelijkingsgroep. De eigen functie wordt 0,1 punt lager beoordeeld dan de vergelijkingsgroep, maar de organisatie wordt 0,2 punt hoger beoordeeld dan de vergelijkingsgroep. De wijze van beoordelen, de mate van invloed, de loopbaanontwikkeling en de beloning komen er positief uit. Op basis van de uitkomsten van het medewerkerstevredenheidsonderzoek is er geen reden om de werksfeer en organisatiecultuur bij de NZa als problematisch te zien.

Voor een beoordeling van de werksfeer en de organisatiecultuur is van belang dat medewerkers de NZa vaak ook een 'eilandencultuur' toedelen om de NZa als totaliteit aan te duiden. Medewerkers geven aan dat de verschillende directies behoorlijk autonoom zijn en sterk van elkaar verschillen. Dit wordt niet als negatief ervaren. Er zijn geen obstakels om de verschillende eilanden te overbruggen, maar in de praktijk bestaat er geen onderlinge functionele afhankelijkheid die het noodzakelijk maakt dit te doen om het eigen werk goed uit te kunnen voeren.

In gesprekken die in het kader van de beschrijving van de werksfeer en de organisatiecultuur met medewerkers van de NZa zijn gehouden komt ook het woord 'afrekencultuur' meermaals gevraagd en ongevraagd aan bod. Het woord afrekencultuur kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. In sommige gevallen wordt ermee bedoeld dat men persoonlijke geschillen tussen manager en medewerker op een later moment terug hoort in beoordelingsgesprekken, met mogelijke gevolgen voor de ontwikkeling van de loopbaan van de medewerker. Zo is in gesprekken de uitspraak gedaan dat het bij de NZa voorkomt dat medewerkers bij leidinggevendenden in een verkeerd daglicht komen te staan. Zij worden dan slechter beoordeeld en hun functioneren komt onder de loep te liggen. Deze medewerkers zouden dan in een negatieve spiraal komen waar zij nog lastig uit kunnen komen.

In de meeste gevallen verstaat men onder een afrekencultuur bij de NZa dat medewerkers duidelijk wordt verteld wat hun leidinggevende vond van hun presteren in het afgelopen jaar. Daarbij worden verzwarende omstandigheden niet altijd meegewogen. Ten slotte verschilt de lading die medewerkers geven aan dit woord. Voor sommige medewerkers heeft de afrekencultuur een negatieve connotatie. Andere medewerkers zien dit juist als een positief punt: zij geven aan dat hun positie (en die van anderen) hierdoor juist duidelijk wordt, en dat zij worden gewaardeerd voor hetgeen zij daadwerkelijk presteren. In dat verband is het beter om van een prestatiegerichte cultuur te spreken en het begrip afrekencultuur voor de situatie met een negatieve connotatie.

De veranderingen in de omgeving van de NZa, de veranderingen in de taken van de NZa, de sterke groei van sommige directies, en de influx van een grote groep nieuwe medewerkers maken het werk bij de NZa zeer dynamisch. Medewerkers die langere tijd bij de NZa en haar rechtsvoorgangers werken hebben te maken gekregen met andere taken, een andere werkwijze en andere benodigde competenties. Het CTZ en het CTG kenden een ambtelijkere cultuur waarin medewerkers aangesproken werden op hun inhoudelijke kennis. De vaardigheden die zij nodig hadden zijn niet dezelfde als die gevraagd worden van medewerkers van de huidige NZa. De huidige NZa is veel meer kaderstellend, bewaakt de markt, is het doelwit van lobby's en moet af en toe 'haar tanden laten zien'. Medewerkers die langere tijd bij de NZa en haar rechtsvoorgangers werken hebben hun organisatie zo sterk zien veranderen in zo'n korte tijd,

dat zij zijn gaan ervaren als het ware bij een compleet andere werkgever in dienst te zijn.

Hoe medewerkers daarmee om gaan verschilt - zo blijkt uit de gesprekken die in het kader van de beschrijving van de werksfeer en de organisatiecultuur met medewerkers van de NZa zijn gehouden - sterk. Sommige medewerkers zijn in staat mee te bewegen. Zij staan achter de nieuwe koers en slagen er in competenties te ontwikkelen die van waarde zijn voor de NZa. Dat geldt niet voor iedereen. Andere medewerkers willen - zo blijkt uit deze gesprekken - niet meebewegen met de nieuwe koers van de organisatie. Zij onderschrijven de uitgangspunten van de nieuwe taken niet en staan niet achter het werk dat van ze gevraagd wordt.

Ten slotte zijn er medewerkers die niet kunnen meebewegen met de nieuwe koers van de organisatie. Zij zijn niet in staat zich te ontwikkelen tot een adequaat niveau op de gevraagde competenties. In de eerste jaren na een verandering hebben leidinggevenden het nieuwe profiel niet heel strikt toegepast in de beoordelingsronde, maar na enige tijd werden alle medewerkers langs het nieuwe profiel beoordeeld. Het gevolg is dat medewerkers die jarenlang voldoende of goed presteerden, zoals Arthur Gotlieb, ineens een onvoldoende beoordeling krijgen. De problemen die daarbij ontstaan zijn vaak heel persoonlijk, en mensen staan daarin vaak erg alleen. Medewerkers die nieuw binnenkomen en medewerkers die meebewegen hebben deze ervaring niet.

6 DE BEVEILIGING VAN EN ONGANG MET VERTROUWELIJKE INFORMATIE

De NZa heeft bij de uitoefening van haar taken veel te maken met vertrouwelijke gegevens. Dat vraagt om sluitende processen en systemen, om beleid en om naleving van dat beleid ten einde beveiligingsrisico's te voorkomen en te beheersen.

Wat schrijft Arthur Gotlieb in zijn bezwaarschrift over de informatiebeveiliging?

Arthur Gotlieb benoemt in zijn bezwaarschrift de slordige omgang met vertrouwelijke informatie door collega's en het ontbreken van nauwgezet toezicht daarop. Het bezwaarschrift bevat tal van illustraties van een te gemakkelijke benaderbaarheid van die informatie. Zo schrijft hij over rondslingerende papieren op bureaus en bij printers, over openstaande outlook agenda's en beschrijft hij gedetailleerd de inhoud en omvang van de gezamenlijke, voor iedereen toegankelijke V-schijf.

Zie voor een uitgebreidere weergave van het bezwaarschrift deel II

6.1. Ontwikkelingen

Uit documentatie en uit de gesprekken van de Onderzoekscommissie blijkt het volgende. Het gebrek aan aandacht, interesse en financiële mogelijkheden zijn kenmerkend voor de wijze waarop de informatie- en communicatietechnologie (de ICT) zich de afgelopen jaren bij de NZa heeft ontwikkeld. Dat was in de CTG-tijd al zo. In de aanloop naar de komst van de DBC-systeematiek in 2005¹ moesten ineens grote hoeveelheden data worden opgehaald, wat met de tot dan toe bestaande traditionele systemen niet mogelijk bleek te zijn. Een datawarehouse werd opgericht en een informatieplan moest worden opgesteld. Het plan werd uiteindelijk door de raad van bestuur wat betreft de inhoud wel goedgekeurd, maar een maat van de verwerking van de financiële gevolgen bleef uit. Deze - moeizame - lijn zette zich nadien voort. Ook na 2006 verschenen verschillende rapporten over informatiebeveiliging, maar die werden keer op keer te technisch, te moeilijk en de uitwerking ervan te duur bevonden.

Alle aandacht ging naar het op- en inrichten van de nieuwe toezichthouder. Gericht op de inhoud, geenszins op de ondersteunende diensten. Een voormalige unitmanager zei in dit verband over het RIS (Reken Informatie Systeem) in zijn gesprek met de Onderzoekscommissie het volgende:

'Er was een constante vraag om het systeem te vervangen door iets gebruikersvriendelijker, maar ook was het de vraag of men het systeem in de toekomst door de wijzigingen nog wel nodig zou hebben. Steeds werd bewust besloten het systeem weer even te onderhouden. Dit leidde bij een aantal mensen tot grote frustraties (als het systeem down was of als men geen toegang kreeg).'

Het is de Onderzoekscommissie tijdens de gevoerde gesprekken opgevallen dat, hoewel de NZa en daarmee ook haar ICT-tak, alleen maar groeit de financiële middelen beperkt zijn en de ICT en informatiebeveiliging nog altijd (te) weinig prioriteit hebben binnen de NZa. De ondernemingsraad constateert

'dat de NZa zich bij de informatievoorziening en de beveiliging in belangrijke mate laat leiden door beperkte financiële mogelijkheden. Deze zijn gegeven het budget van VWS beperkt en hierdoor moeten keuzes worden gemaakt.'

Deze keuzes blijken soms ten koste te gaan van de noodzakelijke zorgvuldigheid.

6.2. De inrichting van de ICT

De ICT van de NZa is ondergebracht bij de unit informatie- en facilitair management, onderdeel van de directie bedrijfsvoering & informatie. De unit informatie- en facilitair management bestaat uit vijftien fte's, waarvan tien fte's zich bezighouden met de ICT. Zij beperken zich tot het functionele werk: functioneel beheer, informatiemanagement en de informatieanalyse. Het grootste deel van de ICT wordt uitgevoerd door en is fysiek ondergebracht bij Pink Elephant.² Pink Elephant doet de service op het gebied van hardware, beheer de netwerken, server en dataopslag en alles draait in de cloud van Pink Elephant.

De begroting voor de ICT bedraagt ongeveer drie miljoen euro. Twee miljoen euro is gereserveerd voor de dienstverleningsovereenkomst met Pink Elephant en één miljoen euro voor projecten. Uit de gesprekken die de Onderzoekscommissie heeft gevoerd, komt naar voren dat de discussie over de toekomstige ICT-behoefte en -investeringen een lastige is, omdat de mogelijkheden daarvoor afhankelijk zijn van het beleid en de inhoudelijke zorgprioriteiten van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. In het algemeen, zo is de Onderzoekscommissie tijdens de gesprekken gebleken, ervaart de NZa dat het ministerie een de financiële kaders voor ICT bepaalt. Het ministerie houdt zich daarentegen niet bezig met hoe de beveiliging is ingericht of risicomangement is vormgegeven. Dat is de verantwoordelijkheid van de NZa zelf.

6.2.1. Applicaties

Voor haar taakuitoefening maakt de NZa gebruik van verschillende applicaties. De belangrijkste daarvan worden hierna toegelicht.³

In juni 2007 is het Documentatie Management Systeem (DMS) Corsa ingevoerd, een digitaal post- en documentatiesysteem. Alle medewerkers ontvangen hun post digitaal in Corsa. Gelet op de koppeling tussen Corsa en Microsoft Word, kunnen reacties op poststukken worden opgeslagen. Ook e-mailberichten kunnen worden opgeslagen en worden toegevoegd aan een digitaal dossier.⁴ Het systeem Corsa, dat in juli 2012 is vervangen door CRM/PerfectView, is tot 1 januari 2014 'in de lucht' gebleven, zodat archiefstukken nog tijdelijk toegankelijk bleven.⁵

Sinds 1 januari 2012 heeft de NZa een Kennisnet dat bestaat uit drie onderdelen: wiki, teamsites en medewerkersprofielen. Dat laatste is vermoedelijk wat Arthur Gotlieb in zijn bezwaarschrift het 'NZa-smoelenboek' noemde. Het project Kennisnet 2.0 is bedoeld als systeem voor kennismanagement, voor uitwisseling en opslag van project- en teamdossiers. CRM/PerfectView is de vervanger van Corsa en is bedoeld als zaakstelsel voor documenten (post en e-mail). Beide opereren binnen dezelfde Sharepoint-omgeving.⁶

Voor haar klassieke uitvoeringstaken op het gebied van budgettering en opbrengstverrekening gebruikt de NZa de applicatie NARJ-RIS, waarmee zij per instelling de budgetten (standen, mutaties en verrekeningen) administreert.⁷ NARJ-RIS is een oud systeem, dat gepaard gaat met grote stapels papier. Het is een rekensysteem, waarbij de staten uitgeprint moeten worden. Op dit moment wordt het vervangen door de modernere Mendix-toepassing Menza, hetgeen mogelijk maakt dat iedere instelling via een webportaal een eigen website heeft, waarop budget kan worden aangevraagd.

Verder maakt de NZa gebruik van Microsoft outlook als kantoorapplicatie. Daarmee worden ook de agenda's van de medewerkers digitaal vastgelegd. Wat betreft het gebruik van Microsoft outlook staat in het van oktober 2009 daterende Huisreglement⁸ opgenomen dat medewerkers afspraken en vakanties in de elektronische agenda opnemen. De wenselijkheid van het openstellen van agenda's is en aantal jaren later binnen de directie zorgmarkten cure nog eens herhaald. Op 10 februari 2011 heeft de directeur van die directie zijn medewerkers verzocht hun outlook agenda's open te stellen voor collega's.⁹

Met outlook web acces kunnen medewerkers van de NZa via webmail inloggen. Anders dan bij inloggen via webmail, hebben medewerkers die inloggen met een token, niet alleen toegang tot hun e-mail, maar ook tot alle netwerkschijven en bestanden van de NZa.¹⁰

6.2.2. Schijven

Het netwerk binnen de NZa onderscheidt zes schijven.¹¹ De in toegang meest beperkte schijf is een persoonlijke schijf (Y-schijf) van de individuele medewerkers. Deze schijf is alleen toegankelijk voor de medewerker zelf. Daarnaast is er een projectenschijf (U-schijf), die is bedoeld voor de opslag van gegevens over projecten. Alleen medewerkers die betrokken zijn bij de projecten hebben toegang tot de desbetreffende mappen. Op de afdelingsschijf (W-schijf) worden gegevens van afdelingen en units opgeslagen. Afhankelijk van de afdeling of de unit waarbinnen een medewerker werkzaam is, heeft deze toegang. Verder is er een technische schijf (X-schijf) ten behoeve van de interne en externe ICT specialisten. Via deze schijf worden applicaties aangeroepen door gebruikers van de verschillende afdelingen binnen de NZa. De sharepoint teamsites (T-schijf) is bedoeld om documenten op te slaan op Kennisnet, maar wordt in praktijk niet gebruikt. De algemene schijf (V-schijf) ten slotte, die voor alle medewerkers toegankelijk is, wordt gebruikt voor de uitwisseling van documenten tussen verschillende units en directies. Het is mogelijk op deze schijf (persoonlijke) directories aan te maken, die - zoals alle documenten op de V-schijf - door alle medewerkers kunnen worden ingezien. In juni 2009 is op het intranet van de NZa een gebruikershandleiding ICT-faciliteiten gepubliceerd.¹²

In die gebruikershandleiding staat dat iedere medewerker het recht heeft een eigen directory aan te maken en bestanden op de V-schijf te plaatsen en dat veel medewerkers een directory hebben aangemaakt met hun eigen naam. Collega's kunnen gegevens lezen, veranderen, toevoegen en verwijderen. Gegevens van een collega kunnen dus worden gewijzigd of verwijderd zonder voorafgaande toestemming. In de handleiding wordt erop aangedrongen dit niet te doen. Verder wordt erop gewezen dat oudere gegevens die op de V-schijf staan zonder waarschuwing vooraf door systeembeheerders kunnen worden verwijderd om de omvang van de schijf te verkleinen. De termijn die wordt gehanteerd voor het verwijderen van die gegevens is veertien dagen.

Y-schijf	Persoonlijke schijf
U-schijf	Projectenschijf
W-schijf	Afdelingsschijf
X-schijf	Technische schijf
T-schijf	Sharepoint teamsites
V-schijf	Algemene schijf

6.2.3. Borging van (de veiligheid van) het systeem

De leverancier Pink Elephant heeft toegang tot alle applicaties en netwerkschijven van de NZa. Omdat in het contract is opgenomen dat Pink Elephant bewerk is in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), wordt gewaarborgd dat met informatie vertrouwelijk wordt omgegaan. In dat contract is tevens voorzien in geheimhouding door medewerkers en onderaannemers. Ook applicatiebouwers zijn contractueel aan strikte voorwaarden gebonden. Zij worden verplicht dezelfde beveiligingseisen aan hun onderaannemers te stellen en zijn verantwoordelijk voor het handelen van die onderaannemers. Alle bestaande contracten met externe bedrijven zijn afgesloten onder de zogenaamde Arvodi-voorwaarden^{13, 14}. Medewerkers van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport kunnen, voor zover zij daarvoor geautoriseerd zijn, op een beveiligde omgeving inloggen op het netwerk van de NZa, om budgetgegevens van de langdurige zorg in te zien. Verder is ook de datacommunicatie beveiligd; het wi-fi-netwerk in het pand is - met verschillende domeinen - afgeschermd en wordt continu gemonitord door de leverancier.

Homan, binnen de raad van bestuur portefeuillehouder informatiebeveiliging, liet in zijn gesprek met de Onderzoekscommissie weten

‘dat er binnen de NZa in het verleden een wildgroei was aan applicaties. Een paar jaar geleden is besloten dit te systematiseren. Er is gekozen voor een overzichtelijke architectuur met een aantal applicaties die NZa-breed toegankelijk zijn, zoals CRM. Specifieke dingen, zoals het doorzoekbaar maken van pdf-bestanden, zijn slechts voor een beperkte groep toegankelijk. Ook zijn er afspraken over de toegang wat betreft het bijhouden van data.’

Zo moet - ter voorkoming van ongewenste aanpassingen van budgetten van instellingen - eerst toegang worden verkregen tot het algemene netwerk van de NZa om toegang te kunnen krijgen tot de applicatie NARJ-RIS. Alleen mensen met een NZa-account hebben daartoe toegang. Iemand die mutaties wil uitvoeren in NARJ-RIS moet naast een NZa-account tevens in het bezit zijn van een medewerkerscode voor die applicatie. Verder kunnen medewerkers met een medewerkerscode care geen mutaties aanbrengen bij cure en andersom.¹⁵

Uit het voorgaande volgt dat enerzijds is voorzien in een beveiliging naar buiten toe en dat anderzijds binnen de NZa afgeschermd digitale domeinen bestaan. De (beveiliging van de) toegang tot die domeinen is geregeld via autorisaties. De systeemeigenaren binnen de NZa (de directies) bepalen wie welke autorisatie krijgt. Pink Elephant krijgt vervolgens de opdracht die autorisatie toe te kennen.

6.3. Verantwoordelijkheden binnen de organisatie

Binnen de NZa kent de verantwoordelijkheidsverdeling op het gebied van informatiebeveiliging drie niveaus. Op het strategische niveau is de raad van bestuur de eindverantwoordelijke voor alle activiteiten binnen de NZa en dus ook voor de informatiebeveiliging. Op dit niveau vindt de beleidsvorming plaats. De portefeuillehouder informatiebeveiliging draagt de integrale verantwoordelijkheid voor het implementeren van de informatievoorziening en het toezien op de uitvoering ervan. De beleidsvorming is vastgesteld in het informatiebeveiligingsbeleid en uitgewerkt in het handboek informatiebeveiliging (zie volgende paragraaf).

Op het tactische niveau worden de doelen en kaders vanuit het informatiebeveiligingsbeleid geborgd. Voor de dagelijkse gang van zaken is de verantwoordelijkheid gedelegeerd aan de directie bedrijfsvoering & informatie, en in het bijzonder aan de unitmanager informatie- en facilitair management. In dit verband fungeert de security officer, die op 1 januari 2012 is aangesteld¹⁶, als spin in het web. De unitmanager informatie- en facilitair management is zijn direct leidinggevende. De security officer is belast met het beheer van het informatiebeveiligingsbeleid en de hieruit voortvloeiende richtlijnen, met de bewaking van het niveau van informatiebeveiliging, met de coördinatie van de implementatie van het gewenste niveau van informatiebeveiliging en met het stimuleren van het beveiligingsbewustzijn bij het management en de medewerkers. De security officer moet toezien op de naleving van het informatiebeveiligingsbeleid binnen de NZa. In geval van escalatie heeft de security officer de mogelijkheid om rechtstreeks contact op te nemen met de portefeuillehouder informatiebeveiliging in de raad van bestuur. Ook moet de security officer toezien op de verwerking van persoonsgegevens en daarmee op de toepassing en naleving van de Wbp. Bij het toezien op de toepassing en naleving van de Wbp treedt hij op in de rol van functionaris voor de gegevensbescherming. De Wbp biedt de mogelijkheid een dergelijke functionaris aan te stellen¹⁷, hetgeen de NZa op 6 februari 2013 heeft gedaan.¹⁸

Het benoemen van een interne functionaris voor de gegevensbescherming heeft tot gevolg dat de in de Wbp verplichte melding van het verwerken van persoonsgegevens kan plaatsvinden bij de functionaris voor de gegevensbescherming in plaats van bij het College bescherming persoonsgegevens (Cbp). Het benoemen van een dergelijke functionaris doet echter niets af aan de bevoegdheden van het Cbp. Wel zal het Cbp na benoeming van een functionaris voor de gegevensbescherming in een organisatie meer op afstand staan. Bij de NZa wordt de rol van functionaris voor de gegevensbescherming uitgevoerd door de security officer, omdat hiermee dubbel werk wordt voorkomen en slagvaardiger kan worden opgetreden omdat alle werkzaamheden met betrekking tot de controle op het verwerken van de persoonsgegevens bij één persoon worden belegd.

Op het operationele niveau wordt de gewenste dagelijkse operatie ten aanzien van de informatievoorziening geborgd. Hierbij moet het lijnmanagement, dat wil zeggen de directeuren en unitmanagers, maar ook de gegevensbeheerders, contactpersonen informatiebeveiliging en key-users (zie kader), toezicht houden op de naleving van de vastgestelde procedures en de risico's, waarmee hun directie of unit wordt geconfronteerd, beoordelen. Het lijnmanagement is verantwoordelijk voor de inrichting en de uitvoering van de bedrijfsprocessen.

Gegevensbeheerder¹⁹

Voor elke taak waarbij persoonsgegevens worden verwerkt, wordt door de directeur een gegevensbeheerder aangewezen. Hij zorgt ervoor dat de persoonsgegevens op een juiste en zorgvuldige wijze worden verwerkt, dat daarbij zowel de geldende wet- en regelgeving als de gedragsregels omtrent de omgang met persoonsgegevens in acht worden genomen en dat de vereiste beveiligingsmaatregelen worden getroffen vóórdat met de verwerking van de gegevens wordt aangevangen.

Contactpersoon informatiebeveiliging

Volgens het informatiebeveiligingsbeleid heeft elke directie een contactpersoon informatiebeveiliging, die op het gebied van informatiebeveiliging fungeert als aanspreekpunt voor zijn collega's en voor de security officer. Het is de Onderzoekscommissie gebleken²⁰ dat pas in januari en februari 2014 - dat wil zeggen na ontvangst van het bezwaarschrift van Arthur Gotlieb - per directie een contactpersoon informatiebeveiliging is aangesteld. Daarvoor bestond deze functie blijkbaar alleen op papier. Het takenpakket van de contactpersoon informatiebeveiliging wordt omschreven als het actief uitdragen van het informatiebeveiligingsbeleid, het betrekken van de security officer dan wel de gegevensbeheerder bij het inrichten van het proces met betrekking tot het verwerken van vertrouwelijke informatie en het actief leveren van input bij de totstandkoming, de implementatie, het gebruik, de monitoring, de review, het onderhoud en de verbeteringen van het Information Security Management System (zie paragraaf 6.4.2.) betreffende zijn directie.

Key-user

Een key-user is een medewerker die, vanwege zijn specifieke werkzaamheden binnen een bepaalde applicatie, over meer dan de gebruikelijke kennis over die applicatie beschikt. De key-user moet zorgdragen voor een adequaat beveiligingsniveau voor de applicatie waarvoor hij als key-user verantwoordelijk is. Arthur Gotlieb was key-user voor de applicatie NARJ-RIS.

De gegevensbeheerders, de contactpersonen informatiebeveiliging en de key-users moeten beveiligingsincidenten bij hun directeur en bij de security officer melden. De security officer coördineert de vervolgacties.

6.4. De normen voor informatiebeveiliging

Voor de informatiebeveiliging van de NZa geldt in de eerste plaats de algemene wet- en regelgeving. Daarnaast heeft de NZa specifiek voor haar organisatie regels opgesteld.

6.4.1. Algemene wet- en regelgeving

De kaders van informatiebeveiliging worden met name bepaald door de Wmg, de Wbp en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. In zijn algemeenheid geldt dat de NZa ingevolge artikel 41 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen de voor de Rijksdienst geldende voorschriften voor informatiebeveiliging moet naleven. Daarnaast bepaalt artikel 9 van de Wbp dat persoonsgegevens in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze moeten worden verwerkt. De verantwoordelijke²¹ moet op grond van artikel 13 passende technische en organisatorische maatregelen ten uitvoer leggen om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking.

In dit kader is de geheimhoudingsplicht van belang. Artikel 2:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kent een algemene geheimhoudingsplicht voor medewerkers van bestuursorganen.

Verder is bij de oprichting van de NZa bepaald dat op de rechtspositie van haar personeel de regels van toepassing zijn die gelden voor ambtenaren die zijn aangesteld bij ministeries.²² Behalve dat ambtenaren gehouden zijn de plichten die uit hun functie voortvloeien nauwgezet en ijverig te vervullen en zich te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt²³, zijn zij ingevolge artikel 125a van de Ambtenarenwet verplicht om zaken die hun uit hoofde van hun functie ver-

trouwelijk ter kennis komen of waarvan zij het vertrouwelijke karakter moeten inzien, geheim te houden voor anderen dan die personen aan wie zij ambtshalve tot mededeling verplicht zijn. In het kader van deze verplichtingen moeten ambtenaren een eed of een belofte afleggen.²⁴ Voor bewerkers²⁵ van persoonsgegevens is tevens een geheimhoudingsplicht opgenomen in artikel 12 van de Wbp.

Daarnaast geldt een bijzondere geheimhoudingsplicht voor medewerkers van de NZa. Uit artikel 67 van de Wmg vloeit voort dat medewerkers van de NZa, voor zover het gaat om medische persoonsgegevens, aan dezelfde geheimhouding zijn gebonden als de arts die deze aan de NZa heeft verstrekt. De geheimhoudingsplicht is ook van toepassing op instellingen en daartoe behorende of daarvoor werkzame personen die door de NZa worden betrokken bij de uitvoering van haar taak, zoals tijdelijk ingehuurd personeel. Het afleggen van een eed of belofte en de geheimhoudingsplicht voor medewerkers van de NZa zijn uitgewerkt in de integriteitscode (zie volgende paragraaf).

Schending van de geheimhoudingsplicht is strafbaar op grond van artikel 125a van het Wetboek van Strafrecht en kan tevens civielrechtelijke of arbeidsrechtelijke²⁶ consequenties hebben voor de betrokken medewerker.

6.4.2. Regelingen van de NZa

De NZa heeft in de loop der jaren met het oog op de beveiliging van informatie ook specifiek voor haar organisatie regels opgesteld.

Ontwikkelingen in informatiebeveiliging

Zoals hiervoor is aangegeven, heeft informatiebeveiliging bij de (voorlopers van de) de NZa nooit prioriteit gehad. Hoewel de raad van bestuur op 7 februari 2008 op intranet het belang van een informatiebeveiligingsbeleid onderstreepte,²⁷ duurde het - om redenen die verband houden met prioritering en budgettering - tot 2013 voordat een organisatie-breed informatiebeveiligingsbeleid werd goedgekeurd door de raad van bestuur.

Bij dat proces van het tot stand brengen van het informatiebeveiligingsbeleid is de ondernemingsraad van de NZa betrokken geweest. In reactie op het instemmingsverzoek over het beleid dat de ondernemingsraad op 22 januari 2013 van de raad van bestuur had ontvangen, heeft de ondernemingsraad laten weten informatiebeveiliging een belangrijk onderwerp te vinden in een organisatie waar veel vertrouwelijke gegevens worden verzameld en verwerkt.

Daarbij heeft de ondernemingsraad erop gewezen dat een goede informatiebeveiliging, naast adequate organisatorische en technische beveiliging, bewustzijn van potentiële risico's bij managers en medewerkers vraagt en dat voor hen duidelijk moet zijn hoe zij moeten handelen om risico's te voorkomen of te verkleinen en wat zij moeten doen als er onverhoopt iets mis gaat.

Deze verwachtingen richting medewerkers waren volgens de ondernemingsraad nog onvoldoende duidelijk en te uitgebreid omschreven, zodat het beleid niet gebruiksvriendelijk en daarmee nog niet goed toepasbaar zou zijn in de praktijk. Ook was volgens de ondernemingsraad de verantwoordelijkheidsverdeling voor informatiebeveiliging onvoldoende helder omschreven, bleek uit het beleid niet welke concrete stappen zouden worden gezet om het beleid te implementeren, was onvoldoende duidelijk wat een medewerker zou moeten doen in geval van een beveiligingsincident en was niet omschreven wat de gevolgen zouden zijn voor medewerkers bij het niet goed naleven van het informatiebeveiligingsbeleid.

Daarnaast heeft de ondernemingsraad kritische vragen gesteld over de functies van de security officer en de functionaris voor de gegevensbescherming en de positionering van deze functies binnen de organisatie.²⁸

Na beantwoording van de vragen en verdere uitwerking van het beleid heeft de ondernemingsraad uiteindelijk op 15 juli 2013 ingestemd met het informatiebeveiligingsbeleid. In die instemming is meegewogen dat het beleid is gebaseerd op een lerend systeem en de feitelijke uitrol en implementatie van het beleid nog grotendeels moest plaatsvinden. Hierbij heeft de onder-

nemingsraad een aantal aandachtspunten benoemd, waaronder een jaarlijkse evaluatie en het benoemen van een plaatsvervanger voor de security officer. Op 23 juli 2013 heeft de raad van bestuur een definitief besluit genomen over het informatiebeveiligingsbeleid.

In het informatiebeveiligingsbeleid is uiteengezet dat de NZa op termijn certificering van dat beleid nastreeft. Het geheel van beleid, processen en systemen om beveiligingsrisico's te beheersen en een aanvaardbaar niveau van informatiebeveiliging te creëren, is echter nog in ontwikkeling. Over een gedocumenteerd Information Security Management System beschikt de NZa dan ook nog niet. Navraag heeft de Onderzoekscommissie uitgewezen dat is besloten om vanaf eind 2013 gefaseerd naar dat document toe te werken en dat afronding van dat document voor 2014/2015 op de planning staat.²⁹

Beleid

Het informatiebeveiligingsbeleid van de NZa is gebaseerd op de toepasselijke wet- en regelgeving en de code voor informatiebeveiliging (NEN-ISO-IEC 27001 en NEN-ISO-IEC 27002).³⁰ Het beleid bevat uitgangspunten, wetgeving, kaders en randvoorwaarden voor de informatiebeveiliging. Het informatiebeveiligingsbeleid benadrukt het belang van informatiebeveiliging voor de NZa. Gezien haar taak als toezichthouder voor alle zorgmarkten in Nederland is een betrouwbare en ongestoorde informatievoorziening uitermate belangrijk. Een specifiek op de NZa toegespitst beleid moet eraan bijdragen dat de belangen van de consument worden bewaakt. Bij het vaststellen van de beveiligingsbehoeften, zo staat in het beleid, is niet alleen rekening gehouden met de interne omgeving van de NZa, maar ook met externe omgevingsfactoren: het publieke domein, waarbinnen de NZa opereert en de ketenpartners met wie zij samenwerkt.

Het informatiebeveiligingsbeleid is uitgewerkt in het handboek informatiebeveiliging. Het handboek bevat instructies voor de medewerkers van de NZa ten behoeve van de uitvoering van hun dagelijkse werkzaamheden. Zo wordt bij voorbeeld aandacht besteed aan het gebruik van (sterke) wachtwoorden, het belang van een 'clean desk', de (wijze van) uitwisseling van informatie en het gebruik van usb-sticks. Voor dat laatste geldt dat de NZa in maart 2010 aan al haar medewerkers beveiligde usb-sticks heeft uitgereikt.³¹ Ook wordt in het handboek aandacht besteed aan het opslaan of verwijderen van (papieren en digitale) informatie en het veilig kopiëren en printen, hetgeen sinds augustus 2013 alleen nog kan met de tag van de medewerker die de printopdracht heeft gegeven.³²

Verder staan in het handboek alle documenten die betrekking hebben op het informatiebeveiligingsbeleid. Dat is in de eerste plaats de integriteitscode. De integriteitscode is gebaseerd op de modelcode van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, alsmede op de regels die gehanteerd worden door andere toezichthouders, zoals de AFM. Ook is het Besluit melden vermoeden van een misstand bij rijk en politie geïncorporeerd in de integriteitscode. De code geeft een overzicht van de belangrijkste afspraken op het gebied van integriteit, waaraan de NZa en haar medewerkers zich moeten houden. Zo vermeldt de integriteitscode dat medewerkers van de NZa een eed of een belofte moeten afleggen en verplicht zijn tot geheimhouding, waartoe zij een geheimhoudingsverklaring moeten ondertekenen.³³ Overigens was het voor medewerkers die reeds bij één van de voorlopers van de NZa werkzaam waren niet gebruikelijk een eed of belofte af te leggen en een geheimhoudingsverklaring te ondertekenen. 'Toentertijd is besloten dat dit niet hoeft voor alle medewerkers die al op 1 oktober 2006 in dienst waren', zo liet de NZa de Onderzoekscommissie weten.³⁴

In het geval van Arthur Gotlieb is dat dan ook niet gebeurd. Dit laat echter onverlet dat reeds uit de algemene wet- en regelgeving voortvloeit dat al het personeel van de NZa zich als goed ambtenaar moet gedragen en een geheimhoudingsplicht heeft. Voor externen geldt dat zij een geheimhoudingsverklaring voor externen moeten ondertekenen, alvorens zij bij de NZa te werk gesteld kunnen worden. Verder wordt in de integriteitscode ingegaan op de benoeming en de taken van een VPI, op ongewenste intimiteiten en ongewenste omgangsvormen, op de melding van het vermoeden van een misstand, op belangenverstrengeling en nevenfuncties, op het aannemen van geschenken en op het privégebruik van bedrijfsmiddelen.

Een tweede document is de gedragscode gebruik elektronische communicatiemiddelen, waarin staat beschreven hoe medewerkers van de NZa met elektronische communicatiemiddelen moeten omgaan. Het gaat hierbij om algemeen geldende gedragsregels binnen de NZa en om

gedragsregels die betrekking hebben op bij voorbeeld het versturen van e-mailberichten en internetgebruik. Dit alles om risico's van het gebruik van elektronische communicatiemiddelen voor de NZa en haar medewerkers te verkleinen dan wel tegen te gaan. Voorts zijn in de gedragscode zowel de rechten als de plichten van medewerkers op het gebied van elektronische communicatie opgenomen. Onder deze gedragscode hangt (ter uitvoering van artikel 9) een uitvoeringsregeling bruikleen mobiele communicatiemiddelen.

Een specifieke regeling voor de verwerking van persoonsgegevens³⁵ is neergelegd in de gedragsregels omgang met persoonsgegevens. Deze gedragsregels gelden voor alle verwerkingen van persoonsgegevens en voor alle medewerkers van de NZa, dat wil zeggen voor iedereen die voor, namens of ten behoeve van de NZa werkzaam is. De gedragsregels hebben betrekking op persoonsgegevens in digitale vorm, op papier, mondeling, of in welke vorm dan ook aangeleverd en verwerkt. De gedragsregels hebben tot doel de medewerkers te informeren over het beleid dat de NZa heeft vastgesteld omtrent de verwerking van persoonsgegevens teneinde te voldoen aan de geldende regelgeving en nader te concretiseren welk gedrag van medewerkers wordt verlangd bij het omgaan van persoonsgegevens. Vóórdat tot verwerking van persoonsgegevens wordt overgegaan, wordt het risiconiveau van de gegevens en het daarbij behorende beveiligingsniveau bepaald. Hiervoor gaat de NZa uit van de indeling van risicoklassen, zoals dat door het Cbp voor de bepaling van de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens is ontwikkeld.

Verder is in de gedragsregels geregeld dat vóórdat met de verwerking van persoonsgegevens wordt aangevangen, de security officer/functionaris voor de gegevensbescherming over het voornemen daartoe - door middel van een 'nota van toelichting' - op de hoogte moet worden gesteld.³⁶ En ook dat de security officer/functionaris voor de gegevensbescherming toeziet op de naleving van de gedragsregels. Dit laat de verantwoordelijkheid van de directeur om toe te zien op de juiste verwerking van persoonsgegevens voor taken die onder diens gezag vallen onverlet.

In de regeling archiefbeheer staan de verplichtingen en procedures met betrekking tot het archief en de archiefbescheiden van de NZa beschreven. Hierin wordt uiteengezet onder welke voorwaarden archiefmateriaal kan worden opgevraagd, verwerkt en opgeslagen. Bij deze regeling, die als aanvulling geldt op de algemene overheidsregels voor beheer en opslag van archiefbescheiden, zoals de Archiefwet 1995, hoort een selectielijst, waarin de bewaartermijnen worden genoemd.

In de richtlijn social media, die een aantal overwegingen formuleert voor het gebruik van social media, wordt uiteengezet hoe het gedrag van medewerkers van de NZa op social media (negatieve) gevolgen kan hebben voor de NZa.

Het toetsingskader informatieverzoeken publieke partijen ten slotte is van toepassing op alle gegevens en inlichtingen die door publieke (Wmg-, AWBZ- en Zorgverzekeringswet-) partijen aan de NZa worden gevraagd, mondeling, schriftelijk of in welke vorm dan ook, inclusief de inzage in of de toegang tot zulke gegevens en inlichtingen. Bij dit toetsingskader hoort een procesbeschrijving afhandeling externe informatieverzoeken.

Naast deze algemene interne regelingen - die voor elke directie gelden - kent de NZa ook regelingen die louter betrekking hebben op (de werkzaamheden van) een specifieke directie. Zo volgt de directie toezicht & handhaving in het kader van het toezichtonderzoek de procesbeschrijving medische persoonsgegevens.³⁷ Deze richtlijn geeft een beschrijving van de wijze waarop de NZa de medische gegevens verwerkt die zij in het kader van een toezicht verkrijgt. Dat heeft tot doel veilig te stellen dat de NZa alleen medische gegevens verwerkt ten behoeve van toezicht als die gegevens rechtmatig zijn verkregen en voor het doel waarvoor dat wettelijk is toegestaan, de inzage van de gegevens noodzakelijk is en de verwerking van de gegevens proportioneel is. Verder is er een werkwijze digitale gegevens, een handleiding voor digitaal rechercheren door de NZa, een werkwijze geprivilegieerde gegevens teneinde te waarborgen dat de NZa op een vertrouwelijke en correcte wijze omgaat met geprivilegieerde gegevens die zij binnen een toezichtonderzoek kan verkrijgen, en een gedragscode toezichthouders NZa.³⁸

6.5. Informatiebeveiliging in de praktijk

Dat op papier veel geregeld is om de beveiliging van informatie te borgen, zegt nog niets over hoe de praktijk is. Zijn de normen bij iedereen bekend en houdt men zich eraan? Dat zijn belangrijke vragen om inzicht te krijgen in hoe bij de NZa in de dagelijkse werkzaamheden met vertrouwelijke gegevens wordt omgegaan.

6.5.1. Aandacht voor informatiebeveiligingsbeleid

Het valt onder de verantwoordelijkheid van de security officer om de normen van het informatiebeveiligingsbeleid onder de aandacht te brengen van de medewerkers van de NZa. Dat doet hij - sinds eind 2013 - door de managementteams van de verschillende directies te bezoeken om eerst op dat niveau, en daarmee ook bij de (medewerkers van de) onderliggende afdelingen, het belang en de essenties van het informatiebeveiligingsbeleid te laten doordringen. Daarnaast organiseert de security officer maandelijks een bijeenkomst voor nieuwe medewerkers, waarbij hij hen door middel van presentaties over het informatiebeveiligingsbeleid informeert. Ook via het intranet wordt het informatiebeveiligingsbeleid onder de aandacht gebracht, waarbij onder meer wordt gewezen op veilig printen en het gebruik van (sterke) wachtwoorden.

Uit de gesprekken die de Onderzoekscommissie met medewerkers van de NZa heeft gevoerd, komt het beeld naar voren dat de attitude binnen de organisatie professioneel is en dat voor degenen die met vertrouwelijke gegevens werken, en dagelijks het informatiebeveiligingsbeleid in acht moet nemen, bekend is dat er een omvangrijke hoeveelheid aan normen bestaat. Het beleid wordt echter gezien als 'dikke pakketten papier', die onoverzichtelijk zijn en die om die reden niet altijd worden gelezen. De ondernemingsraad liet zich in het gesprek met de Onderzoekscommissie als volgt uit over het informatiebeveiligingsbeleid:

'Er is een uitvoerig document geschreven met daarin het beleid. Het is echter een moeilijk leesbaar document. Daarnaast is slechts beperkt aandacht geweest voor de implementatie van het beleid. Met andere woorden, het beleid op papier is in orde, maar in de praktijk is er nauwelijks iets veranderd. Medewerkers weten dan ook niet precies wat van hen verwacht wordt en wat zij van het management of van ondersteunende functies mogen verwachten. Managers dragen het beleid nog niet actief uit en vertonen geen voorbeeldgedrag. Voor vragen wordt verwezen naar 'key-users' in de directies. De OR heeft voor het verschil tussen procedures op papier en het gedrag in de praktijk meermalen aandacht gevraagd, zoals bij voorbeeld ten aanzien van het Informatiebeveiligingsbeleid.'

Ook vinden medewerkers dat zij door het beveiligingsbeleid worden geremd in de snelheid waarmee zij willen opereren. De functionaris voor de gegevensbescherming schrijft hierover in zijn jaarverslag van 2013 dat

'[D]e noodzaak tot het zorgvuldig verwerken van vertrouwelijke gegevens over het algemeen door iedereen [wordt] ingezien, echter het uitvoeren van het informatiebeveiligingsbeleid wordt door velen als 'lastig' of 'belemmerend' ervaren.'³⁹

6.5.2. Borging van de naleving van het informatiebeveiligingsbeleid

Het valt niet alleen onder de verantwoordelijkheid van de security officer dat de normen onder de aandacht worden gebracht, het valt ook onder diens verantwoordelijkheid om te controleren of die normen daadwerkelijk worden nageleefd. Het is de Onderzoekscommissie opgevallen dat dit in de praktijk weinig gebeurt. De security officer heeft naar eigen zeggen 'nog heel wat aan opvoeding te doen', maar voor hem lijkt onduidelijkheid te bestaan over op welke wijze hij wordt geacht te controleren in hoeverre medewerkers van de NZa het informatiebeveiligingsbeleid naleven. Dat leidt ertoe dat de methoden die hij hanteert of heeft gehanteerd nauwelijks effect resorteerden, doch vooral weerstand oproepen bij de betrokken medewerkers.

Daarbij is het de Onderzoekscommissie opgevallen dat het voor de security officer zelf, maar ook voor zijn leidinggevenden als problematisch wordt ervaren dat hij 'er alleen voor staat', en dat hij formeel een andere functie heeft, die van informatieanalist. De rol van security officer doet hij erbij. Ondanks zijn herhaaldelijke verzoeken in het verleden om een plaatsvervanger voor hem aan te stellen, waarvan hij de noodzaak nog heeft benadrukt in zijn jaarverslag van 2013⁴⁰, is pas recentelijk, onder druk van de actualiteit, een tijdelijke vervanger aangewezen.⁴¹

Dit, ondanks het feit dat de raad van bestuur al een half jaar daarvoor, op 24 september 2013, besloten had een plaatsvervanger aan te wijzen. Ook komt er binnenkort een professionele security officer bij om de voor dit jaar geplande werkzaamheden uit te voeren.

Een andere belemmerende factor voor de (controle op de) naleving van het informatiebeveiligingsbeleid is dat de NZa op een aantal punten nog niet voldoet aan haar eigen beleid.

‘Dit betekent bij voorbeeld dat op het gebied van beveiligde werkruimtes en afgeschermden werkprocessen nog de nodige activiteiten moeten worden ontplooid om tot het gewenste niveau van beveiliging te komen. Dit betekent eveneens dat hiervoor de nodige financiële middelen moeten [worden] ingezet’, zo schrijft de functionaris voor de gegevensbescherming in het jaarverslag van 2013.⁴²

Een en ander leidt ertoe dat de positie van de security officer een wankle is. Behalve dat hij solo opereert en zijn werkzaamheden niet als zodanig zijn omschreven in het functieboek van de NZa - het is een rol, geen functie - ontbreekt het hem bovendien aan instrumentarium om adequaat te kunnen optreden en de naleving van het informatiebeveiligingsbeleid te kunnen borgen. Het ontbreekt de NZa aan een formeel sanctiebeleid voor overtredingen van het informatiebeveiligingsbeleid, hoewel de security officer ook hierom zegt te hebben gevraagd. Het sanctiebeleid bestaat daaruit dat medewerkers worden aangesproken op hun gedrag door de security officer of door hun unitmanager. Dit heeft tot gevolg dat de ‘controle’ of de normen worden nageleefd en vertrouwelijke gegevens (voldoende) zijn beschermd, incident gedreven is. Andere mechanismen om vast te stellen of men zich aan de regels houdt ontbreken. De incidenten op het gebied van informatiebeveiliging, die bij de security officer kunnen worden gemeld, worden bijgehouden in een rapportage die de basis vormt voor eventuele verdere maatregelen.

6.5.3. De praktijk

Uit de - niet erg omvangrijke - incidentenrapportage, die de Onderzoekscommissie ingezien heeft, blijkt dat de incidenten die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan, althans de incidenten waarvan melding is gemaakt, grotendeels zijn terug te voeren op menselijke fouten en niet op structurele systeemfouten en dat daarop steeds onmiddellijk actie is ondernomen.

Zo beschrijft de rapportage onder andere dat op 6 mei 2014 is geconstateerd dat een aan een monteur uitgegeven tag bij vertrek niet is ingeleverd. De tag is onmiddellijk geblokkeerd. Op 25 april 2014 bleek na een update van de windows-accounts dat een achterstand was ontstaan. Van negen personen die inmiddels uit dienst zijn, is de account verwijderd. Verder is op 3 maart 2014 geconstateerd dat drie medewerkers van de directie zorgmarkten cure tijdelijk toegang hadden tot een map van het management van die directie. Die rechten zijn per ongeluk toebedeeld bij het uitdelen van de rechten voor de Mendix ontwikkelaars. Vergelijkbare incidenten hebben zich eerder voorgedaan.

Op 4 februari 2014 is een medewerker van de NZa nauwgevalen en daarbij was diens identiteit onvoldoende beschermd. Hierop zijn alle bedrijfshulpverleners aangesproken. Op 30 december 2013 werd een melding ontvangen van een zorgaanbieder over een beveiligingsincident. De zorgaanbieder had op het webportaal niet alleen toegang tot haar eigen documenten, maar ook tot een map waarin juridische documenten waren opgeslagen, die betrekking hadden op een andere instelling. Diezelfde dag is de toegang tot die gegevens afgesloten. Tevens is actie ondernomen om de omvang van het aantal ‘raadplegers’, alsmede hun identiteit vast te stellen. Verder zijn op 3 september 2013 drie laptops gestolen. Er waren geen NZa-gegevens op de laptops opgeslagen.

De Onderzoekscommissie heeft geen enkele aanwijzing dat de hierboven genoemde incidenten tot ‘ongelukken’ hebben geleid.⁴³

Verder heeft de Onderzoekscommissie tijdens de vele gesprekken die zij heeft gevoerd steeds gevraagd naar het bestaan van eventuele incidenten. Daaruit is naar voren gekomen dat, zoals Arthur Gotlieb in zijn bezwaarschrift heeft aangekaart, de afgelopen jaren veelvuldig documenten op de voor alle medewerkers toegankelijke V-schijf zijn geplaatst, die daar niet geplaatst hadden mogen worden. Dit laatste, vanwege de vertrouwelijkheid van de documen-

ten, bij voorbeeld medische dossiers, of vanwege het privé-karakter ervan, zoals foto's, films en e-books.

De keuze van medewerkers om vertrouwelijke gegevens op de V-schijf te plaatsen werd in voorkomend geval ingegeven door het feit dat de geëigende route voor gegevensuitwisseling, bij voorbeeld via de zogeheten U-schijf, de projectenschijf, teveel tijd in beslag nam. Om toegang te krijgen tot (een map op) die schijf moet namelijk eerst - in opdracht van een systeem-eigenaar (een directie) binnen de NZa via Pink Elephant - een autorisatie worden verkregen, hetgeen vijf werkdagen duurt. Ook hebben medische gegevens die in het kader van toezichtonderzoek zijn opgevraagd op de V-schijf gestaan. Dit had een technische reden: de digitale pdf-bestanden met medische gegevens worden doorzoekbaar gemaakt en de informatiestroom met de directie toezicht & handhaving verloopt via de V-schijf. Deze documenten hebben gedurende langere tijd op de V-schijf gestaan, terwijl tijdelijkheid het uitgangspunt is voor gebruikmaking van die schijf.

Men 'vergat' gewoonweg de informatie weer van de V-schijf te verwijderen, nadat deze was gedeeld met collega's. Daardoor is volgens een aantal gesprekspartners van de Onderzoekscommissie de V-schijf een uit de hand gelopen 'drop-box' geworden. Het beeld dat Arthur Gotlieb in zijn bezwaarschrift hierover heeft geschetst, wordt door veel gesprekspartners bevestigd. Althans, voor zover die gesprekspartners weet hadden van de inhoud en omvang⁴⁴ van de V-schijf. Niet iedereen maakte van die schijf gebruik.

Het feit dat het de daarvoor verantwoordelijken niet eerder is opgevallen dat er te lang bestanden op de V-schijf hebben gestaan die daarop niet hadden mogen worden geplaatst, lijkt twee belangrijke oorzaken te hebben.

In de eerste plaats komt uit de gesprekken die de Onderzoekscommissie heeft gevoerd het algemene beeld naar voren dat Arthur Gotlieb, hoewel volgens hem blijkens het bezwaarschrift veel mankeerde aan de wijze waarop binnen de organisatie met vertrouwelijke gegevens werd omgegaan, bij collega's, inclusief de security officer, het managementteam, noch de raad van bestuur van de NZa melding heeft gemaakt van de door hem geconstateerde toegankelijkheden tot vertrouwelijke informatie. Zo heeft de security officer tegenover de Onderzoekscommissie verklaard regelmatig contact met hem te hebben gehad vanwege diens key-userschap voor de applicatie NARJ-RIS, maar nooit van hem te hebben gehoord dat zich beveiligingsproblemen zouden voordoen of dat onbedoeld gegevens toegankelijk waren.

In het bezwaarschrift van Arthur Gotlieb komt een voorval voor waarin hij in het gezelschap van collega's een unitmanager op een misstand zou hebben gewezen. De Onderzoekscommissie heeft hiervan echter geen bevestiging kunnen krijgen.

Verder heeft de Onderzoekscommissie één bericht ontvangen dat Arthur Gotlieb begin 2012 melding zou hebben gemaakt van de toegankelijkheid van schijven voor alle medewerkers, inclusief uitzendkrachten. Dat zou per e-mailbericht zijn gebeurd. Op basis van de door de NZa beschikbaar gestelde documentatie heeft de Onderzoekscommissie dit bericht niet kunnen bevestigen. In zijn bezwaarschrift komt deze melding niet voor. En dat geldt ook voor de e-mailbox van Arthur Gotlieb waar de Onderzoekscommissie een dergelijk bericht niet heeft aangetroffen.

Een voormalig medewerker van de NZa, die tot 1 januari 2012 informatiemanager was, heeft evenmin herinnering van een melding van de kant van Arthur Gotlieb:

'Ik kan me niet herinneren dat Arthur daar ooit iets over heeft gemeld. Ik kan me alleen herinneren dat we door E & Y [Ernst & Young: thans EY] een onderzoek hebben laten doen naar informatiebeveiliging (NEN7510 meen ik). Uit dat rapport kwamen wat aanbevelingen, maar geen schokkende zaken voor zover ik me dat herinner.'

De Onderzoekscommissie is erop gewezen dat Arthur Gotlieb ook zelf (vertrouwelijke) gegevens op de V-schijf heeft geplaatst die daar niet hadden mogen staan. De Onderzoekscommissie heeft dit zelf niet kunnen nagaan, omdat de V-schijf op 24 februari 2014 is geschoond: het zou gaan om een map-Arthur Gotlieb met budgetgegevens van ziekenhuizen.

Voorts blijkt dat de V-schijf sinds 2007 niet meer structureel is gecontroleerd. Die schijf, die is overgekomen uit de CTG-tijd, werd destijds elke twee weken door de - bij het CTG werkzame - systeembeheerders geschoond. Nadat het CTG was opgegaan in de NZa zijn vanaf 1 juli 2007 alle automatiseringsdiensten uitbesteed aan en geleverd door Capgemini. Omdat de NZa vanaf dat moment zelf geen op computerbeheer gerichte ICT-afdeling meer had, was er intern niemand meer verantwoordelijk voor het schonen van de V-schijf. Bij de overgang naar Capgemini is dit punt ook niet meegenomen. De security officer heeft de Onderzoekscommissie laten weten aanvankelijk, vanuit zijn functie van functioneel beheerder, nog op de V-schijf te hebben toegezien, maar dat hij dat na verloop van tijd uit het oog is verloren.

Zoals hiervoor is aangestipt, was het een interne afspraak bij de NZa om outlook agenda's open te zetten voor collega's. Het is de Onderzoekscommissie opgevallen dat bij het maken van afspraken, zoals het verzenden van een vergaderverzoek, in voorkomend geval vertrouwelijke documenten werden meegezonden. Men is zich er niet altijd voldoende van bewust geweest dat niet alleen de afspraken in de agenda, maar tevens de meegezonden vertrouwelijke documenten door iedereen ingezien konden worden. Dat die documenten aldus benaderbaar waren, komt overeen met het beeld dat Arthur Gotlieb in zijn bezwaarschrift schetst.

6.5.4. Gevolgen van benaderbaarheid

De Onderzoekscommissie heeft al haar gesprekspartners de vraag voorgelegd of zij kennis hebben van onbedoelde (digitale) benaderbaarheden, waardoor vertrouwelijke gegevens in handen zijn gekomen van een externe, onbevoegde partij. Geen van hen heeft die vraag bevestigend beantwoord. Wel is een aantal andersoortige voorvallen gemeld. Zo heeft een medewerker van de NZa een keer een usb-stick in de trein laten liggen. Ook is tegenover de Onderzoekscommissie melding gemaakt van een voorval waarbij een onder embargo verstrekt document bij de verkeerde partij is terechtgekomen en van een voorval waarbij een oud-medewerker van de NZa relevante informatie had meegenomen naar zijn nieuwe werkkring. Een ander voorval betrof een fout van een medewerker die iets op een internetsite had open gezet dat alleen voor een bepaalde verzekeraar bedoeld was.

Een laatste voorval dat de Onderzoekscommissie door een van haar gesprekspartners is voorgehouden, betreft een incident bij een kostenonderzoek. Kostenonderzoeken worden deels door de NZa zelf gedaan, maar waar het gaat om de informatievergaring wordt dit gedaan door een derde partij. Het is een keer voorgekomen dat de omzetgegevens van huisarts A per ongeluk bij huisarts B zijn terechtgekomen. Het ging om een onderzoek naar duizend praktijken met bewerkelijke data en de oorzaak bleek een fout in het systeem te zijn.

Bij geen van de genoemde voorvallen is, zo heeft de Onderzoekscommissie vernomen, aanleiding geweest te veronderstellen dat het feit dat de mogelijkheid zich voor externen heeft voorgedaan om van vertrouwelijke informatie kennis te nemen, ertoe heeft geleid dat daadwerkelijk onbedoeld gebruik heeft plaatsgehad.

Met betrekking tot onbedoeld gebruik van vertrouwelijke informatie binnen de NZa zijn er twee bronnen die dit mogelijk zouden kunnen maken: de V-schijf en outlook. Tijdens de door haar gevoerde gesprekken is de Onderzoekscommissie gebleken dat het binnen de NZa als ongepast wordt ervaren dat, anders dan met functionele bedoelingen, in die bronnen naar vertrouwelijke informatie wordt gezocht. De Onderzoekscommissie heeft geen enkele aanwijzing dat buiten Arthur Gotlieb iemand de benaderbare informatie heeft ingezien. Ook is er geen enkele aanwijzing dat onbedoeld gebruik is gemaakt van vertrouwelijke informatie dan wel dat die informatie naar buiten is gebracht, zij het dat vanwege het ontbreken van logging dit niet met absolute zekerheid kan worden vastgesteld. Dat de zo slordig opgeborgen informatie niet naar buiten is gekomen komt - naar de Onderzoekscommissie op basis van de gevoerde gesprekken is gebleken - omdat de medewerkers een professionele attitude hebben, zich bewust zijn van de vertrouwelijkheid van gegevens waarmee zij werken en een eed of een belofte hebben afgelegd en een geheimhoudingsverklaring hebben ondertekend, dan wel daartoe ingevolge de wet gehouden zijn.

Over de gevolgen van de benaderbaarheid van informatie binnen de NZa deelde de voormalige voorzitter van de raad van bestuur in zijn gesprek dat de Onderzoekscommissie het volgende mee: 'Over de privacy en veiligheid van de gebruikte ICT-structuur bevestigt de heer Langejan dat er geen NZa-informatie, zoals genoemd in het bezwaarschrift, naar buiten is gelekt. Feitelijk is het pas gebeurd nadat Marcel Gotlieb het bezwaarschrift naar buiten heeft gebracht. De heer Langejan onderschrijft dat informatie weliswaar intern benaderbaar was, maar dat niet is komen vast te staan dat deze informatie daadwerkelijk van buiten benaderd is en ergens voor is gebruikt.'

Verder is geen van de medewerkers met wie de Onderzoekscommissie een gesprek heeft gevoerd, door Arthur Gotlieb aangesproken op onzorgvuldig gedrag of het niet naleven van de normen van het informatiebeveiligingsbeleid.

De algemene mening die onder leidinggeevenden én collega's naar voren komt, is dat een werknemer, al dan niet met een taak van key-user, ervan melding moet maken als hij of zij constateert dat er niet zorgvuldig met vertrouwelijke gegevens wordt omgegaan. Daarnaast vindt men het geen prettige gedachte dat een collega, met wie jarenlang vertrouwelijk en vriendschappelijk is omgegaan, ondertussen heimelijk foto's van hun werkkamers, schermafdrucken van hun outlook agenda's, kopieën van vertrouwelijke e-mailberichten en geluidsopnamen van gesprekken heeft gemaakt.

6.6. Getroffen maatregelen

De NZa heeft na ontvangst van het bezwaarschrift van Arthur Gotlieb maatregelen genomen om de ICT-beveiliging en de vertrouwelijkheid van informatie te borgen. De Onderzoekscommissie is gevraagd deze maatregelen te beoordelen.

6.6.1. Wat is er na ontvangst van het bezwaarschrift gebeurd?

Uit de gesprekken die de Onderzoekscommissie heeft gevoerd, is gebleken dat het bezwaarschrift, na ontvangst op 10 januari 2014, vanwege de vertrouwelijkheid ervan aanvankelijk beperkt is verspreid onder medewerkers van de NZa. De voltallige raad van bestuur, de directeur zorgmarkten cure, de unitmanager geestelijke gezondheidszorg, de unitmanager HRM, een HRM-adviseur van de directie zorgmarkten cure, de unitmanager juridische zaken, tevens secretaris van de bezwarencommissie, en een in die unit werkzame jurist, hebben een exemplaar van het bezwaarschrift ontvangen.

Op 14 januari 2014 is de unitmanager juridische zaken, in samenwerking met de jurist, begonnen een lijst op te stellen van de in het bezwaarschrift genoemde aandachtspunten op het gebied van informatiebeveiliging.⁴⁵ Op 22 januari 2014 was de lijst klaar. De op deze lijst genoemde punten, waarvan de directeur bedrijfsvoering & informatie mondeling op de hoogte is gesteld door de unitmanager HRM, vormde voor hem de basis voor het treffen van direct noodzakelijke maatregelen. Tijdens het gesprek met de Onderzoekscommissie zei hij het volgende: 'Dat betekent dat hij de hele tijd aangewezen is geweest op rapportages van mensen rondom hem. Leidinggevende 5 beaamt dat dat een lastige positie was. Hij werd veelal middels samenvattingen geïnformeerd. Hij heeft uiteindelijk wel de rapportage van Andere Leidinggevende 1 van 14 januari 2014 kunnen inzien, waarin de problemen rond de V-schijf, de agenda's, het printen, de clean desk, etc. zijn benoemd. Daar is toen stuk voor stuk naar gekeken, maar het totale overzicht had hij dus niet.'

De portefeuillehouder informatiebeveiliging in de raad van bestuur heeft naar eigen zeggen de lijst met aandachtspunten op 22 januari 2014 om 18.00 uur ontvangen en de dag erna de directeur bedrijfsvoering & informatie de opdracht gegeven de V-schijf af te sluiten. Aan de directeur bedrijfsvoering & informatie alsmede de unitmanager informatie- en facilitair management was de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse gang van zaken voor informatiebeveiliging gedelegeerd. De unitmanager informatie- en facilitair management heeft de Onderzoekscommissie laten weten niet op de hoogte te zijn gesteld van de inhoud van het bezwaarschrift. Die inhoud werd hem pas duidelijk op 7 april 2014: '[t]oen de NRC-dreiging boven het hoofd hing'. Pas daarna is hij door de unitmanager juridische zaken in het bezit gesteld van het overzicht met aandachtspunten.

6.6.2. Getroffen maatregelen

De Onderzoekscommissie heeft van de NZa een overzicht ontvangen van maatregelen die zij tot 16 april 2014 heeft getroffen naar aanleiding van hetgeen Arthur Gotlieb in zijn bezwaarschrift heeft uiteengezet over de beveiliging van en de omgang met vertrouwelijke informatie.⁴⁶

De eerste maatregel die na de ontvangst van het bezwaarschrift is genomen, betreft het op 14 januari 2014 opstellen van hiervoor genoemde lijst met door Arthur Gotlieb genoemde aandachtspunten op het gebied van informatiebeveiliging. De lijst bevat 24 punten, die elkaar deels overlappen. De acties die de directeur bedrijfsvoering & informatie op basis van deze lijst heeft uitgevoerd komen overeen met de maatregelen genoemd in het overzicht van maatregelen die tot 16 april 2014 zijn getroffen. Op een aantal punten van de lijst met aandachtspunten is geen actie ondernomen. Het betreft punten, waarop geen actie kan of hoeft te worden ondernomen.⁴⁷

Op 20 januari 2014 is de security officer mondeling op de hoogte gesteld van het bestaan van het bezwaarschrift en van het feit dat daarin aandachtspunten staan voor informatiebeveiliging. Vervolgens heeft de security officer vanaf 23 januari 2014 medewerkers van de NZa aangesproken op mogelijke overtredingen van de integriteitscode en de uitvoeringsregeling bruikleen mobiele communicatiemiddelen⁴⁸ vanwege het plaatsen van e-books en films op de V-schijf. Dat heeft ertoe geleid dat tot 15 april 2014 twee medewerkers zijn aangesproken.

Op 23 januari 2014 hebben de directeur bedrijfsvoering & informatie en de unitmanager HRM - na overleg met Homan - de unitmanager informatie- en facilitair management geïnformeerd over wat er op de V-schijf staat. Ook hebben zij Nobel Sogeti, sinds februari 2014 Pink Elephant geheten,⁴⁹ de opdracht gegeven de V-schijf af te sluiten. Dit gebeurde diezelfde dag om 18.00 uur. Vanaf dat moment hadden de medewerkers van de NZa tijdelijk geen toegang meer tot de door hen opgeslagen documenten en bestanden op de V-schijf. Indien gewenst konden zij tot 13 februari 2014 bij de security officer een verzoek indienen voor een tijdelijke terugplaatsing. De security officer heeft de Onderzoekscommissie laten weten dat daar nauwelijks gebruik van is gemaakt; er zijn geen verzoeken ingediend voor het terugplaatsen van functionele data, en ook niet van bestanden zoals boeken, foto's en muziekbestanden.⁵⁰ Dit kan erop duiden dat de bestanden geen actuele betekenis meer hadden.

Op 27 januari 2014 is de lege V-schijf weer beschikbaar gesteld. Op 28 januari 2014 is op het intranet van de NZa een bericht verschenen over de regels voor het opslaan van informatie op de verschillende schijven.⁵¹ In dat bericht zijn de functies van de verschillende schijven toegelicht en is uiteengezet dat de V-schijf voor iedereen toegankelijk is en dat daarop dus geen documenten mogen worden opgeslagen die vertrouwelijke gegevens bevatten, ook niet voor een korte tijd. Indien er geen andere mogelijkheid bestaat, wordt erop gewezen dat de documenten in ieder geval encrypted moeten zijn en moeten worden beveiligd met een sterk wachtwoord. Ook vermeldt het bericht dat voor de applicatie NARJ-RIS de V-schijf gebruikt wordt voor gegevensuitwisseling en dat men niet moet vergeten bestanden onmiddellijk na gebruik weer van die schijf te verwijderen. Als laatste regel voor het opslaan van informatie op de verschillende schijven geldt dat privédocumenten, zoals muziek, video's, films of foto's niet mogen worden opgeslagen op het netwerk van de NZa.

Over het gebruik van de agenda in outlook zijn medewerkers van de NZa gewezen op het risico van het meesturen van vertrouwelijke documenten met een vergaderverzoek. Het overzicht van getroffen maatregelen vermeldt over de V-schijf ten slotte dat deze sinds 7 april 2014 dagelijks wordt geschoond. Ook doet de security officer sinds die datum dagelijks een controle op de vertrouwelijkheid van de documenten en spreekt hij zo nodig medewerkers aan.

Op 25 januari 2014 is onderzocht welke vertrouwelijke documenten in het (oude) documentatiesysteem Corsa open stonden. Openstaande documenten zijn direct dichtgezet. Ook is nagegaan of vertrouwelijke documenten in het huidige systeem CRM/PerfectView vindbaar waren. Dat bleek niet het geval te zijn. Op 21 maart 2014 is met de unit HRM en het secretariaat van de directie bedrijfsvoering & informatie het proces van vastleggen van vertrouwelijke documenten in het systeem CRM/PerfectView besproken.

Op 7 februari 2014 heeft de security officer gecontroleerd of uitzendkrachten en extern personeel geheimhoudingsverklaringen ondertekenen. Hij heeft niet kunnen vaststellen of deze veiligheidsmaatregel is nageleefd. Wel is dit punt onder de aandacht gebracht van de directie-secretarissen en is de afspraak gemaakt dat zij erop toezien dat dit voortaan in alle gevallen gebeurt.⁵²

Voorts is geconstateerd dat op 25 december 2013 een map met vertrouwelijke stukken op het externe webportaal toegankelijk is geweest voor onbevoegden. Vervolgens is het webportaal doorgelicht en is de opdracht gegeven om in het webportaal voor iedere stakeholder een afgeschermd gedeelte te maken.⁵³

Op 25 februari 2014 is een onbedoelde benaderbaarheid geconstateerd op de openbare website van de NZa door een social hacker. Daarop is onmiddellijk actie ondernomen.⁵⁴

In januari en februari 2014 heeft de security officer bij alle directies informatiebijeenkomsten belegd. Per directie is een contactpersoon informatiebeveiliging aangesteld. Tussen 25 februari 2014 en 12 maart 2014 heeft de raad van bestuur de directeuren gewezen op de noodzaak dat medewerkers een schermvergrendeling instellen en op de verantwoordelijkheid van de directeuren voor informatie-uitwisseling via het webportaal.

Op 27 maart 2014 is aan medewerkers software ter beschikking gesteld voor het versleutelen van data en bestanden (7zip). Hierover is via het intranet gecommuniceerd, waarbij tevens een werkinstructie is verstrekt.

Sinds 7 april 2014 zijn binnenkomende e-mailberichten van directeuren en unitmanagers niet meer in te zien voor secretarissen. Inmiddels is dit weer wel mogelijk.

Op 8 april 2014 zijn er meerdere interne onderzoeken uitgevoerd. Onderzocht is of Arthur Gotlieb meldingen heeft gedaan over de informatiebeveiliging van bestanden op de gedeelde netwerkschijven. De NZa heeft niet kunnen vaststellen dat er een melding van hem is ontvangen. Ook is onderzocht wie de medische dossiers heeft ingezien die op de V-schijf hebben gestaan. De conclusie luidde dat er geen aanwijzingen waren dat deze zijn ingezien, maar dat dit niet kon worden vastgesteld, omdat er niet is gelogd. Er is geen enkele aanwijzing dat de V-schijf van buiten de NZa is benaderd. Verder is de mogelijkheid tot het blokkeren van verzending van bestanden met een vergaderverzoek in outlook onderzocht. Daarnaast is gesproken over de mogelijkheid de V-schijf op te heffen. Dit bleek echter niet mogelijk, omdat de applicatie NARJ-RIS afhankelijk is van de V-schijf.

Op 8 april 2014 is voor de medewerkers van de bewaking en de catering, hoewel er geen enkele aanwijzing was dat zij toegang zochten, de toegang tot de V-schijf afgesloten en is outlook web access dichtgezet. Dat laatste betekende dat medewerkers (alleen nog met een token en) niet meer buiten het gebouw van de NZa via webmail konden inloggen. Een dag later is hierover via het intranet gecommuniceerd.

Ook is bij Mazars de opdracht uitgezet onderzoek te doen naar de beveiliging van outlook web access. In een rapportage van 15 april 2014 heeft Mazars laten weten een penetratietest te hebben uitgevoerd. Het is in de beschikbare tijd niet gelukt om op de webmail systemen van de NZa binnen te dringen. Hoewel er volgens Mazars verbeteringen mogelijk zijn, is de inrichting van outlook web access vanuit het perspectief van externe toegang op een veilige manier uitgevoerd.⁵⁵

Op 8 april 2014 is bij Mazars tevens de opdracht uitgezet een onafhankelijke EDP Audit uit te voeren naar de informatiebeveiliging binnen de NZa. In de rapportage van 1 augustus 2014 zijn de bevindingen van dat onderzoek uiteengezet. Daaruit blijkt dat de NZa veel aandacht heeft besteed aan het realiseren van een informatiebeveiligingsbeleid en procedures en richtlijnen die gericht zijn op een juist en veilig gebruik van ICT-middelen en dat op dit niveau veel maatregelen zijn gerealiseerd en geïmplementeerd. Niettemin is tijdens het onderzoek gebleken dat in het huidige informatiebeveiligingsbeleid en in het verlengde daarvan ook in de gerealiseerde beveiligingsmaatregelen zich een aantal knelpunten voordoen. Mazars heeft in dit verband aanbevelingen geformuleerd voor de bevordering van de informatiebeveiliging binnen

de NZa. De NZa heeft de Onderzoekscommissie laten weten ermee bezig te zijn deze aanbevelingen concreet te vertalen naar activiteiten.

Op 10 april 2014 is voor de directie toezicht & handhaving een licentie aangevraagd voor het doorzoekbaar maken van onderzoeksgegevens, zodat alleen de verantwoordelijken van die gegevens kennis kunnen nemen. Ook is een onderzoek uitgezet bij onderzoeksleiders in die directie over de op de V-schijf aangetroffen medische dossiers. De bevindingen hiervan zijn neergelegd in een memo van de security officer van 11 april 2014. Daaruit blijkt dat de medische dossiers op de V-schijf zijn geplaatst, omdat dat de enige schijf is, waar zowel de afdeling DIV, die de door de directie toezicht & handhaving gevorderde documenten voorziet van een OCR (Optical Character Recognition), als de directie toezicht & handhaving toegang tot hebben. Gebleken is dat de dossiers, nadat medewerkers van de directie toezicht & handhaving deze hebben overgeplaatst naar de beveiligde U-schijf (projectenschijf), niet van de V-schijf zijn verwijderd.

Op 11 april 2014 zijn ook maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat de digitale handtekeningen van het management alleen beschikbaar zijn op managementniveau van de desbetreffende directie, inclusief secretaresses, en heeft de afdeling functioneel beheer aan alle directiesecretaresses gevraagd om uiterlijk 15 april 2014 te controleren of de machtigingen voor de U-schijf (projectenschijf) en de W-schijf (afdelingsschijf) juist zijn.

Verder zijn alle medewerkers van de NZa op 15 april 2014 opgeroepen hun outlook agenda voor collega's dicht te zetten.

Ook buiten de in het bezwaarschrift genoemde zaken is in het eerste kwartaal van 2014 aandacht besteed aan kwesties rondom informatiebeveiligingsbeleid. Portefeuillehouder informatiebeveiliging binnen de raad van bestuur, Homan, heeft de Onderzoekscommissie in dit verband laten weten dat bij voorbeeld is gezorgd voor de fysieke beveiliging bij de directie toezicht & handhaving, in de vorm van afsluitbare ruimten die vanaf de gangen niet ingezien kunnen worden.

6.6.3. Beoordeling getroffen maatregelen

De Onderzoekscommissie acht de maatregelen die de NZa in de periode tussen ontvangst van het bezwaarschrift op 10 januari 2014 en 16 april 2014 heeft getroffen op zichzelf passend. De Onderzoekscommissie stelt echter tevens vast dat de NZa niet zo adequaat heeft gehandeld als van haar verwacht had mogen worden. Gelet op de inhoud en ernst van de aandachtspunten die Arthur Gotlieb in zijn bezwaarschrift heeft genoemd, had het in de rede gelegen dat - ondanks de vertrouwelijkheid van het bezwaarschrift - de directeur bedrijfsvoering & informatie en de unitmanager informatie- en facilitair management onmiddellijk inzage in het bezwaarschrift hadden gekregen, teneinde zelf - en niet uit tweede of derde hand - te kunnen vaststellen welke maatregelen direct noodzakelijk waren. Zij zijn immers diegenen die voor de dagelijkse gang van zaken wat de informatiebeveiliging betreft als eersten aangesproken dienen te worden.

In aansluiting hierop stelt de Onderzoekscommissie vast dat, omdat het bezwaarschrift aanvankelijk beperkt is verspreid, ook de maatregelen die kort na ontvangst van het bezwaarschrift zijn getroffen beperkt zijn geweest. Die maatregelen waren veelal reactief en verdedigend van aard, zoals het afsluiten van de V-schijf en openstaande documenten in Corsa en het plaatsen van een bericht op het intranet over de regels voor het opslaan van informatie en het gebruik van de outlook agenda.

Pas vanaf het moment dat het de NZa bekend was dat de eerste publicaties in NRC Handelsblad aanstaande waren, heeft de NZa dieper onderzoek gedaan - of door derden laten doen - naar de stand van zaken betreffende de informatiebeveiliging. Het had op haar weg gelegen dit onmiddellijk na ontvangst van het bezwaarschrift te doen.

6.7. Resumé

De regelingen die van toepassing zijn bij de NZa met betrekking tot het ICT-beleid en de informatiebeveiliging zijn overeenkomstig hetgeen gebruikelijk is in de Rijksdienst. Aanvullend daarop zijn eigen regelingen van toepassing verklaard. Op zich is daarmee toereikend in de inrichting en werkwijze voorzien. Het beleid is echter dusdanig omvangrijk dat het voor de individuele medewerkers in de praktijk niet handzaam blijkt.

Op papier is voorzien in een toereikende beveiliging, maar de normen zijn niet doorleefd in de organisatie. De normen zijn op zich bekend gemaakt en zijn te raadplegen. Ze worden aan nieuwe medewerkers gemeld. Afgezien van de specifieke regelingen met betrekking tot de ICT, de beveiliging en privacybescherming is er ook de geheimhoudingsverklaring die medewerkers hebben afgelegd. Medewerkers hebben (veelal) wel kennis genomen van de regelingen, maar het wordt als complex en belemmerend voor het primaire werk ervaren.

Het zoeken naar een balans tussen enerzijds werkbare interne gedragsregels (meerdere directies moeten dikwijls kunnen beschikken over bedrijfsvertrouwelijke gegevens van de cliënten van de NZa) en anderzijds het belang dat intern met grote zorgvuldigheid met deze gegevens wordt omgesprongen, is ten koste gegaan van de noodzakelijke zorgvuldigheid en heeft geleid tot daarmee onlosmakelijk verbonden risico's. Het te lang laten voortbestaan van deze risico's is onverantwoord voor een organisatie als de NZa, aan wie - vanwege haar toezichthoudende taken - bedrijfsvertrouwelijke gegevens zijn toevertrouwd en van wie een onberispelijke staat van dienst mag worden verwacht.

Het bezwaarschrift van Arthur Gotlieb bevat tal van illustraties van de te gemakkelijke toegankelijkheid van bedrijfs- en persoonsvertrouwelijke gegevens. Zijn bezwaarschrift is een gepassioneerde aanklacht tegen de slordige omgang met ICT en het gebrek aan nauwgezet toezicht daarop. Regel bij de NZa is dat indien zich situaties voordoen in de sfeer van informatiebeveiliging die niet gepast zijn, medewerkers dit melden bij de security officer of hun leidinggevenden. Dat gebeurt regelmatig waarna er passende correctieve maatregelen genomen kunnen worden. Arthur Gotlieb heeft geen melding gemaakt van hetgeen hij aan slordigheden in zijn bezwaarschrift heeft gesignaleerd.

De V-schijf is op 23 januari 2014 om 18 uur afgesloten. Dat wil zeggen bijna een etmaal voordat bekend werd dat Arthur Gotlieb was overleden. Het bezwaarschrift, op 10 januari ingediend, was op 14 januari 2014 bekend bij een aantal sleutelfunctionarissen van de NZa. Een juridisch medewerker van de unit juridische zaken heeft op 14 januari 2014 een lijst van aandachtspunten opgesteld aan de hand van het bezwaarschrift van Arthur Gotlieb. Het duurde dus negen dagen voordat de constatering van tekortkomingen leidde tot maatregelen. Eerst bij bekendwording van in aantocht zijnde publicaties in NRC Handelsblad heeft de NZa een diepgaand onderzoek ingesteld naar de beveiliging van vertrouwelijke informatie. Uit het onderzoek van de Onderzoekscommissie is geen enkel onbevoegd gebruik van toegankelijke vertrouwelijke informatie gebleken.

-
- 1 Sinds 2005 declareren ziekenhuizen niet meer per verrichting, maar per diagnose behandelcombinatie (DBC). Een DBC staat voor een complete behandeling van een patiënt; alle diagnostiek, behandelingen, operaties en opnames zijn vervat in één DBC-zorgproduct.
 - 2 Vanaf 1 juli 2007 werden alle automatiseringsdiensten en ICT-hulpmiddelen geleverd door Capgemini. Sindsdien heeft de NZa zelf geen ICT-afdeling meer (zie paragraaf 4.7 van het Huisreglement van oktober 2009). In juni 2011 vond de ICT-transitie van Capgemini naar Nobel Sogeti plaats (bezwaarschrift blz. 500n). In februari 2014 is de IT-dienstverlener Nobel Pink Elephant gaan heten (zie <http://pinkelephant.nl/nobel-wordt-pink-elephant/>).
 - 3 Specifieke applicaties, zoals die de directie toezicht & handhaving gebruikt om naar fraudesignalen te zoeken zijn minder relevant.
 - 4 Zie blz. 3 van het bezwaarschrift en CD V291.
 - 5 Zie blz. 3 en 589 van het bezwaarschrift.
 - 6 Zie blz. 3 en 589 van het bezwaarschrift en CD V974.
 - 7 Zie de door de NZa verstrekte factsheet 4.2.2., Budgetsysteem NARJ-RIS.
 - 8 Paragraaf 6.5 van het Huisreglement, opgenomen in het informatiepakket NZa, deel 2.
 - 9 Zie blz. 4 van het bezwaarschrift.
 - 10 Zie blz. 503 van het bezwaarschrift.
 - 11 Zie het e-mailbericht aan de secretaris van de Onderzoekscommissie van 13 mei 2014 om 17.00 uur.
 - 12 Dit laat Leidinggevende 5 aan de Onderzoekscommissie weten in reactie op het bezwaarschrift, zie de bundel Documenten ontvangen van medewerkers NZa op 19 en 22 mei 2014.

- 13 Algemene voorwaarden voor het verstrekken van opdrachten tot het verrichten van diensten 2014 (Arvodi 2014), Stcrt. 2014, 9523.
- 14 Zie de reactie van Leidinggevende 5 op het bezwaarschrift, opgenomen in de bundel Documenten ontvangen van medewerkers NZa op 19 en 22 mei 2014.
- 15 Zie de door de NZa verstrekte factsheet 4.2.2., Budgetsysteem NARJ-RIS en het e-mailbericht van 16 mei 2014 over de beveiliging van RIS, opgenomen in de bundel Documenten ontvangen van medewerkers NZa op 19 en 22 mei 2014.
- 16 Zie memo aan mr. drs. T.W. (Theo) Langejan van 16 april 2014, opgenomen in de bundel Overzicht vervolgacties NZa.
- 17 Artikelen 62, 63 en 64 van de Wbp.
- 18 Zie paragraaf 1.1 van het jaarverslag 2013 van de functionaris voor de gegevensbescherming van 12 februari 2014.
- 19 De in het kader genoemde functies worden niet omschreven in het functieboek van de NZa. Wel worden de functies toegelicht in het informatiebeveiligingsbeleid en het handboek informatiebeveiliging.
- 20 Zie memo aan mr. drs. T.W. (Theo) Langejan van 16 april 2014, opgenomen in de bundel Overzicht vervolgacties NZa.
- 21 Ingevolge artikel 1, aanhef en onder d, van de Wbp is een verantwoordelijke de natuurlijke persoon, rechtspersoon of ieder ander die of het bestuursorgaan dat, alleen of tezamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt.
- 22 Artikel 6 van de Wmg. Dit artikel is per 1 juli 2011, toen de NZa onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen werd gebracht, komen te vervallen. De rechtspositie van het personeel van de NZa is nu geregeld in artikel 15 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
- 23 Artikel 125ter van de Ambtenarenwet en artikel 50, eerste lid, van het Algemeen Rijksambtenaren Reglement (ARAR).
- 24 Artikel 125quinquies, eerste lid, van de Ambtenarenwet en artikel 51, eerste lid, van het ARAR.
- 25 Ingevolge artikel 1, aanhef en onder e, van de Wbp is een bewerker degene die ten behoeve van de verantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt, zonder aan zijn rechtstreeks gezag te zijn onderworpen.
- 26 Zie artikel 80 van het ARAR.
- 27 Zie het bezwaarschrift blz. 596n.
- 28 Zie het jaarverslag 2013 van de ondernemingsraad.
- 29 Zie het e-mailbericht aan de secretaris van de Onderzoekscommissie op 15 juli 2014 om 10:38 uur.
- 30 De Code voor Informatiebeveiliging is de verzamelnaam van de NEN normen NEN-ISO-IEC 27001 en NEN-ISO-IEC 27002. Deze normen zijn voor alle overheidsdiensten voorgeschreven.
- 31 Zie de reactie van Andere Leidinggevende 6 op het bezwaarschrift, opgenomen in de bundel Documenten ontvangen van medewerkers NZa op 19 en 22 mei 2014.
- 32 Zie memo aan mr. drs. T.W. (Theo) Langejan en dr. M.E. (Eitel) Homan, van 11 april 2014, opgenomen in de bundel Overzicht vervolgacties NZa.
- 33 Artikelen 5 en 6 van de integriteitscode.
- 34 Zie de e-mailberichten aan de secretaris van de Onderzoekscommissie op 12 mei 2014 om 12.29 en 12.33 uur: 'Arthur Gotlieb heeft geen eed/belofte afgelegd. Toentertijd is besloten dat dit niet hoeft voor alle medewerkers die al op 1-10-2006 in dienst waren.' 'Arthur Gotlieb heeft geen geheimhoudingsverklaring ondertekend. Dit geldt voor alle medewerkers die van de rechtsvoorgangers overkwamen.'
- 35 In artikel 60 van de Wmg wordt onder persoonsgegevens verstaan: identi cerende, medische en strafrechtelijke persoonsgegevens. Persoonsgegevens in de zin van (artikel 1, aanhef en onder a, van) de Wbp zijn alle gegevens betreffende een ge ntificeerde of ge ntificeerbare natuurlijke persoon.
- 36 Uit paragraaf 3.1.2 van het jaarverslag 2013 van de functionaris voor de gegevensbescherming van 12 februari 2014 blijkt dat er dat jaar drie van dit soort meldingen zijn geweest.
- 37 De volledige titel is: procesbeschrijving verwerking medische persoonsgegevens met het oog op voldoen aan noodzakelijkheids- en proportionaliteitseis.
- 38 De laatste documenten maken deel uit van het handboek toezicht.
- 39 Zie paragraaf 2.3 van het jaarverslag 2013 van de functionaris voor de gegevensbescherming van 12 februari 2014.
- 40 Zie paragraaf 4 van het jaarverslag 2013 van de functionaris voor de gegevensbescherming van 12 februari 2014.
- 41 Blijkens de incidentenrapportage is dat op 8 april 2014 gebeurd.
- 42 Zie paragraaf 3 van het jaarverslag 2013 van de functionaris voor de gegevensbescherming van 12 februari 2014.
- 43 Veel van de genoemde 'incidenten' komen overigens overeen met de getroffen maatregelen na ontvangst van het bezwaarschrift.
- 44 De omvang van de V-schijf bedroeg - zo werd de Onderzoekscommissie bericht - 284 GB. De omvang van de overige schijven is: U-schijf (projectenschijf): 653 GB; W-schijf (afdelingenschijf): 647 GB; X-schijf (applicatieschijf): 556 GB; Y-schijf (persoonlijke schijf): 1.466 GB.
- 45 Zie het overzicht onzorgvuldigheden door bezwaarde genoemd van 14 januari 2014, opgenomen in de bundel Documenten ontvangen van Andere Leidinggevende 1.
- 46 Zie memo aan mr. drs. T.W. (Theo) Langejan van 16 april 2014, opgenomen in de bundel Overzicht vervolgacties NZa.
- 47 Het gaat om de door Arthur Gotlieb aangekaarte punten, zoals het verdwijnen van een outlook historie, het melden van privé-gegevens (van anderen) in een outlook-agenda en het niet overleggen van alle stukken naar aanleiding van een Wob-verzoek (punten 3, 6, 10, 14, 17 en 19).
- 48 In het overzicht staat de regeling mobiele communicatiemiddelen, maar kennelijk is bedoeld de uitvoeringsregeling bruikleen mobiele communicatiemiddelen.
- 49 <http://pinkelephant.nl/nobel-wordt-pink-elephant/>.
- 50 Zie het e-mailbericht aan de secretaris van de Onderzoekscommissie op 19 juni 2014 om 12.15 uur.
- 51 Zie het intranetbericht van 28 januari 2014, opgenomen in de bundel Overzicht vervolgacties NZa.
- 52 Zie van de NZa ontvangen informatie: beantwoording vraag 8B en memo aan mr. drs. T.W. (Theo) Langejan en dr. M.E. (Eitel) Homan van 11 april 2014, opgenomen in de bundel Overzicht vervolgacties NZa.
- 53 Zie de spoed change wijziging webportaal van 20 februari 2014, de opdracht tot uitvoering voor aanpassing van het webportaal stakeholders sitecollecties van 10 april 2014, het progress report webportaal stakeholder sitecollecties en password selfservice van 29 april 2014 en het masterplan webportaal beveiligen van 1 mei 2014.
- 54 In het overzicht van incidentmeldingen staat dat op 15 april 2014 door een ethical hacker melding is gemaakt van een zwakke plek op de internetsite van de NZa (een Cross-site scripting). Diezelfde week is er een patch uitgevoerd om de beveiliging te verbeteren. Vermoedelijk is één van de data onjuist.
- 55 Zie de brief van Mazars van 15 april 2014.

7 DE VERHOUDING TUSSEN HET MINISTERIE EN DE NZA

De Onderzoekscommissie is gevraagd om aan de hand van de casus van de marktscan medisch specialistische zorg en de casus van het Oogziekenhuis Rotterdam te onderzoeken of het bestaande wettelijke kader dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het ministerie en de NZa regelt in de praktijk is gewaarborgd.

Voor een goed begrip van beide te beschrijven gevallen geeft de Onderzoekscommissie allereerst kort en in essentie deze verantwoordelijkheidsverdeling weer (zie voor een uitgebreide weergave bijlage 4). Daarnaast geeft de Onderzoekscommissie een illustratie van hoe de verantwoordelijkheidsverdeling op papier uitwerkt in dagelijkse contacten op verschillende ambtelijke niveaus tussen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de NZa. Deze achtergrondinformatie bevordert het begrip van de casus van de marktscan medisch specialistische zorg en de casus van het Oogziekenhuis.

7.1. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen het ministerie en de NZa

7.1.1. Ontwikkelingen sinds de oprichting van de NZa

De NZa is op 1 oktober 2006 de status van zelfstandig bestuursorgaan toegekend, omdat het wezenlijk werd geacht dat zij als toezichthouder en marktmeester onafhankelijk kan opereren.¹ Eén van de belangrijke kenmerken van een zelfstandig bestuursorgaan is het niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een minister. Daardoor kan de minister (wel algemene, maar) geen bijzondere, individuele aanwijzingen geven en ontbreekt de bevoegdheid de NZa vooraf te instrueren hoe in een concreet geval te handelen. De minister is dus niet verantwoordelijk voor individuele beslissingen die de NZa als zelfstandig bestuursorgaan neemt, maar is slechts in beperkte mate (politiek) verantwoordelijk voor de NZa.

Deze onafhankelijkheid van de NZa is vaak onderwerp van discussie geweest, zo ook toen zij onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen werd gebracht.² Het wetsvoorstel van 14 mei 2009 daartoe³ maakte onder andere een voorbehoud ten aanzien van artikel 22 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, waarin staat dat de minister een besluit van een zelfstandig bestuursorgaan kan vernietigen. Dit vernietigingsrecht van artikel 22 is ruimer dan het algemene vernietigingsrecht in - het toen nog geldende - artikel 9 van de Wmg. Vanwege de bijzondere taak van markttoezichthouder, waarbij besluiten in individuele gevallen onafhankelijk van de minister moeten (kunnen) worden genomen, was een algemeen vernietigingsrecht, dat zich ook tot individuele gevallen uitstrekt, onwenselijk.⁴

In reactie op kritische vragen vanuit verschillende fracties over het voorgenomen voorbehoud ten aanzien dat algemene vernietigingsrecht liet de toenmalige minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, dr. A. (Ab) Klink, weten⁵ dat juist in die gevallen, waarin het vernietigingsrecht in strijd zou zijn met de gewenste onafhankelijkheid ten opzichte van de minister en andere politieke organen, zoals bij markttoezichthoudende taken, aanleiding bestaat een voorbehoud te maken bij artikel 22. Volgens minister Klink moest, gezien de aard van de besluiten en het motief om die besluiten door de NZa te laten nemen, gegarandeerd zijn dat politieke beïnvloeding uitgesloten is en moest om die reden artikel 22 buiten toepassing worden gelaten.

Dit principiële betoog van minister Klink laat zich lastig verenigen met de casus van het IJsselmeerziekenhuis die onder zijn ministerschap is voorgevallen. In de Tweede Kamer berichtte hij dat het IJsselmeerziekenhuis een 'systeemziekenhuis' zou zijn en hoe dan ook in stand moest blijven. Het begrip 'systeemziekenhuis', kennelijk ontleend aan de bankensector, was destijds in de zorg niet bekend. Deze mededeling heeft de toenmalige voorzitter van de raad van bestuur van de NZa, mr. F.H.G. (Frank) de Grave, ervaren als een materiële aanwijzing:

'Daar is fout gegaan dat de minister de grondverhoudingen tussen de NZa en de minister

heeft geschonden. [...] Het IJsselmeerziekenhuis kwam in de problemen en de zorgautoriteit heeft dan de taak om na te gaan of er steun moet worden verleend. Het enige criterium daarvoor is dat anders de continuïteit van de zorgverlening in gevaar komt. [...] Middenin dat [beoordelings]proces heeft de minister in de Kamer gezegd dat het IJsselmeerziekenhuis overeind moest blijven omdat het een systeemziekenhuis is. Daarover is nooit overleg gevoerd en het woord systeemziekenhuis bestond niet eens. [...] Toen kon Diana Monissen als DG aan komen vliegen om het op te lossen en de NZa kon niets meer met haar onafhankelijke oordeel.'

Niettemin is de NZa uiteindelijk met ingang van 1 juli 2011 onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen gebracht, zónder voorbehoud ten aanzien van artikel 22.⁶

Met het brengen van de NZa onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen werd het wettelijk kader waarbinnen de minister en de NZa ten opzichte van elkaar opereren compleet. Uit het samenstel van deze wet en de Wmg komt naar voren dat de verhouding tussen de minister en de NZa erop neerkomt dat de minister het beleid bepaalt en het instrumentarium van de NZa vaststelt en dat de NZa, binnen de ruimte die zij heeft om zelf aan haar wettelijke taken en bevoegdheden invulling te geven, verantwoordelijk is voor de uitwerking en uitvoering ervan. De minister beslist over politieke vraagstukken, zoals het te hanteren stelsel en de wettelijke bevoegdheden, en is daarop aanspreekbaar door het parlement. De NZa beslist over uitvoeringsvraagstukken, zoals de toepassing van regulering op individuele zorgaanbieders, toezicht en handhaving. Geschillen hierover kunnen desgewenst aan de rechter worden voorgelegd.

Met het oog op de uitoefening van de onderscheiden taken hebben de minister en de NZa voorts een Informatiestatuut⁷ vastgesteld, waarin afspraken zijn gemaakt over de inhoud van en de procedures rondom hun wederzijdse informatieverstrekking. Eén van de uitgangspunten van het Informatiestatuut is de hiervoor beschreven verantwoordelijkheidsverdeling tussen de minister en de NZa. Daarnaast moeten beide partijen de intentie hebben elkaar goed op de hoogte te houden en elkaar niet voor verrassingen te plaatsen. Ook moet de minister voor de beleidsvoorbereiding en -verantwoording kunnen uitgaan van een goede kwaliteit van de ontvangen informatie. Het Informatiestatuut beschrijft zeer gedetailleerd wanneer en in welke gevallen informatie-uitwisseling moet plaatsvinden. Daarnaast is in het Informatiestatuut voorzien in bepalingen over coördinatie en periodiek overleg.

7.1.2. De contacten tussen het ministerie en de NZa

Periodiek overleg en reguliere contacten tussen het ministerie en de NZa vinden plaats op drie niveaus. Op bestuurlijk niveau vindt drie keer per jaar overleg plaats tussen de directeur-generaal curatieve zorg, de directeur-generaal langdurige zorg en de raad van bestuur van de NZa over de totstandkoming en de uitvoering van het werkprogramma. Op het niveau van de uitvoerend accounthouder vindt ongeveer zes keer per jaar overleg plaats tussen de directie markt & consument van het ministerie en de directie strategie & juridische zaken van de NZa. Ten slotte hebben de directies curatieve zorg, financieel-economische zaken, geneesmiddelen en medische technologie, langdurige zorg, macro-economische vraagstukken & arbeidsmarkt en zorgverzekeringen periodieke overleggen met de beleidsdirecties van de NZa om afspraken te maken over verschillende beleidsonderwerpen.⁸

Het beeld dat uit de bestuurlijke overleggen naar voren komt van de verhouding tussen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de NZa laat zich fraai samenvatten met de metafoer die drs. G.H.O (Geert) van Maanen, voormalig secretaris-generaal van het ministerie, tijdens het afscheid van mevrouw Van Beek, destijds lid van de raad van bestuur van de NZa, in 2011 gebruikte:

'En de eerlijkheid [ge]biedt me te zeggen dat de verhouding tussen de NZa en VWS niet altijd op alle punten van een leien dakje verliep. De twee fusiepartners [het CTG en het CTZ] moesten aan elkaar wennen en aan hun nieuwe rol. Een ook VWS moest aan de nieuwe organisatie wennen. De verhouding liet zich kenmerken als die tussen ouders en hun kind dat op kamers gaat. Er moest een nieuw evenwicht gevonden worden. VWS moest zich minder bemoeizuchtig opstellen, moest het kind loslaten en de NZa moest nog zoeken naar de eigen onafhankelijkheid.'⁹

In bijlage 4 is aan de hand van de verslagen van de bestuurlijke overleggen in de periode van 2010 tot 2014 nagegaan hoe het ministerie en de NZa met elkaar zijn omgegaan. Het was een moeizaam proces van het vinden van een nieuwe relatie tussen twee organisaties die met regelmaat terugvielen in een patroon van een bemoeizuchtige opstelling en moeite met onafhankelijkheid.

Eén van de onderwerpen van overleg is de planning & control cyclus. Volgens die cyclus moet de NZa jaarlijks vóór 15 maart een jaarverslag van het afgelopen kalenderjaar opstellen¹⁰ en aan de minister en beide kamers der Staten-Generaal toezenden.¹¹ Tegelijk met het jaarverslag moet de NZa de jaarrekening van het afgelopen kalenderjaar naar de minister toezenden.¹²

Het ministerie stuurt naar de NZa halverwege het lopende kalenderjaar de prioriteitenbrief voor het werkprogramma voor het daaropvolgende kalenderjaar en de goedkeuringsbrief voor de jaarrekening van het afgelopen kalenderjaar. In die periode volgt ook de - wettelijk verplichte¹³ - jaarlijkse beoordeling over het functioneren van de NZa (mede gebaseerd op het jaarverslag en de jaarrekening). Met inachtneming van de prioriteitenbrief, moet de NZa vóór 1 oktober het werkprogramma voor het daaropvolgende kalenderjaar opstellen en naar het ministerie toesturen.¹⁴

Tussentijds stuurt de NZa viermaands- en achtmaands-reviews van het lopende kalenderjaar naar het ministerie, waarover vervolgens in de periodieke overleggen tussen de directeuren-generaal en de raad van bestuur van de NZa wordt gesproken en beslist (en eventueel een her-prioritering van het werkprogramma plaatsvindt). Het sluitstuk van de planning & control cyclus is de goedkeuringsbrief voor het werkprogramma voor het daaropvolgende kalenderjaar die het ministerie voor 1 december naar de NZa moet sturen.¹⁵

7.2. De casus van de marktscan medisch specialistische zorg

De NZa heeft als taak om goed werkende zorgmarkten te maken (regulering) en te bewaken (toezicht en handhaving). Om invulling te geven aan deze taak maakt de NZa onder andere gebruik van marktscans. Een marktscan geeft op systematische wijze een beeld van de stand van zaken op een bepaalde markt of een gedeelte van die markt. Naast een beschrijving van de marktstructuur en het marktgedrag, geeft de scan aan hoe het staat met de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg.

Vanaf 2010 rapporteert de NZa met behulp van een marktscan over de ontwikkelingen op de markt voor medisch specialistische zorg. Een marktscan bevat geen interpretaties van de uitkomsten. Daarvoor is de beleidsbrief bij de marktscan medisch specialistische zorg opgesteld. In de beleidsbrief geeft de NZa een interpretatie van de belangrijkste uitkomsten van deze marktscan en de acties die hieruit voortvloeien.¹⁶

In deze casus gaat het om de marktscan medisch specialistische zorg 2013, waarin de stand van zaken op die markt op dat moment is weergegeven.

Wat schrijft Arthur Gotlieb in zijn bezwaarschrift over de marktscan?¹⁷

Het besluit over de marktscan staat in november 2013 op de agenda. Voordat de marktscan wordt vastgesteld door de raad van bestuur, vertelt de projectleider van de marktscan, Collega 2, over de uitkomsten ervan: veel ziekenhuizen staan op omvallen. Tien procent staat in de rode cijfers en met een beetje pech kan dat oplopen tot veertig procent. De bij de marktscan behorende beleidsbrief zou, zo schrijft Arthur Gotlieb, volgens het projectteam een duidelijk signaal moeten afgeven; een goede toezichthouder moet tijdig waarschuwen, want dan kunnen ziekenhuizen en zorgverzekeraars eventueel het roer omgooien. Collega 2 laat weten dat tijdens de bestuursvergadering over de marktscan zelf geen discussie was, maar dat Langejan, de voorzitter van de raad van bestuur, de beleidsbrief heeft afgebrand: hij wilde niet naar buiten met het slechte nieuws. 'Is dit nu behoorlijk bestuur?'

Zie voor een uitgebreidere weergave van het bezwaarschrift deel II

Casusbeschrijving¹⁸

Op 25 oktober 2013 stuurde de NZa het eerste concept van de marktscan naar het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. In dat concept stonden twee tabellen waarin het bedrijfsresultaat voor het jaar 2012 inclusief transitiebedrag werd vergeleken met bedrijfsresultaat voor 2012 exclusief transitiebedrag. Vervolgens was een passage opgenomen waarin op basis van die tabellen door de NZa werd geconcludeerd dat zonder het transitiebedrag 39 procent van de ziekenhuizen op een negatief bedrijfsresultaat voor het jaar 2012 zou komen.

Medewerkers van het ministerie hebben hierop begin november 2013 richting de NZa gereageerd en opgemerkt dat dit een onjuiste vergelijking was die geen recht deed aan de realiteit. Het transitiebedrag is gewoon onderdeel van de omzet en zal dus moeten worden meegenomen bij het bepalen van het bedrijfsresultaat 2012 en ook andere aspecten spelen een rol bij het bepalen van de omzet als het transitiebedrag een andere omvang heeft. Hierop aanvullend lieten medewerkers van het ministerie weten dat het inherent onmogelijk is om harde conclusies te trekken over een hypothetische situatie zonder transitiebedrag en dat de in oktober 2013 bekende transitiebedragen (opgenomen in de jaarrekeningen van ziekenhuizen) nog erg onzeker waren, zodat het verbinden van conclusies aan die cijfers niet verstandig leek.

De NZa heeft deze inbreng gewogen en besloten een correctie aan te brengen. De betreffende tabellen en tekst zijn in de definitieve versie door de NZa geschrapt.

Een tweede punt waarbij medewerkers van het ministerie vragen hadden betrof de vermelding dat de omzetontwikkeling 2011-2012 negatief was: minus 2,3 procent (exclusief honorarium vrijgevestigde medisch specialisten). In de definitieve versie van de marktscan is dit percentage nul procent geworden. Op basis daarvan is ook de conclusie dat de omzetontwikkeling van ziekenhuizen negatief was aangepast in 'neutraal'. Deze wijziging had ook een technische reden: naar aanleiding van vragen vanuit het ministerie bij de gepresenteerde cijfers, bleek, zo gaf de NZa aan, dat in het concept een gedeelte van de productie 2012 onterecht niet was meegenomen. De NZa concludeerde dat de omzet 2012 in het concept daarom niet correct was. De NZa heeft deze fout in de definitieve versie hersteld.

Verder stond in het tweede concept van de marktscan van 21 november 2013 dat er, wanneer gecorrigeerd zou worden voor de overheveling van de TNF-alfaremmers¹⁹ naar de ziekenhuisbesteding per 2012 en het transitiebedrag, sprake zou zijn van een omzetzak van 5,2 procent. Hiervan zou drie procent betrekking hebben op de overheveling van TNF-alfaremmers en ruim twee procent op de transitiebedragen. Medewerkers van het ministerie merkten op dat er in die vergelijking sprake was van twee ongelijke grondslagen. Het transitiebedrag is immers wel degelijk onderdeel van de omzet 2012 en moet dus in de vergelijking meegenomen worden. In 2011 was er ook sprake van een verrekening, die effectief hetzelfde effect had als het transitiebedrag, namelijk om het gat tussen de financiering (DBC's) en het budget (functiegerichte budgettering) te corrigeren. Bij een vergelijking van de omzet 2011 met de omzet 2012 moest voor een correcte vergelijking het transitiebedrag 2012 worden meegenomen. De NZa bevestigde in haar reactie dat bij de andere jaren het budget inderdaad ook tot de omzet behoorde en de omzetzak 2012 voor het transitiebedrag om die reden onterecht was. De NZa heeft daarom het concept zo aangepast dat de omzet 2012 niet werd gecorrigeerd voor het transitiebedrag.

Uiteindelijk heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op 6 december 2013 de definitieve versie van de marktscan, inclusief de daarbij behorende beleidsbrief, ontvangen. De minister heeft deze op 17 december 2013 naar de Tweede Kamer gestuurd.²⁰

De bekostiging van ziekenhuiszorg

In 1988 is de functiegerichte budgettering geïntroduceerd. Dat hield in dat ziekenhuizen jaarlijks een (op basis van een beperkt aantal parameters door ziekenhuizen en zorgverzekeraars tezamen afgesproken) vastgesteld budget kregen uitgekeerd. De ziekenhuizen declareerden alle uitgevoerde verrichtingen tegen de landelijk vastgestelde tarieven bij de verzekeraars van hun patiënten. Eventuele verschillen tussen het vastgestelde budget en het op basis van de declaraties ontvangen geld werden tussen ziekenhuizen en verzekeraars verrekend via een sluittarief. Het vooraf vastgestelde budget was dus leidend.

Sinds 2005 declareren ziekenhuizen niet meer per verrichting, maar per diagnose behandelcombinatie (DBC). Een DBC staat voor een complete behandeling van een patiënt; alle diagnostiek, behandelingen, operaties en opnames zijn vervat in één DBC-zorgproduct. DBC's zijn verdeeld in twee segmenten. Het A-segment is het deel van de zorg met centraal vastgestelde tarieven. DBC's in het A-segment worden nog steeds bekostigd via het systeem van functiegerichte budgettering. Het B-segment betreft de prestaties van het vrij onderhandelbare deel van de ziekenhuiszorg, dat in de loop der jaren steeds verder is uitgebreid. Het eerste jaar omvatte het B-segment ongeveer tien procent van de ziekenhuiszorg. In 2012 was dat zeventig procent.

In 2008 is besloten de DBC-methodiek verder door te ontwikkelen tot de zogenaamde DOT-methodiek (DBC's op weg naar transparantie). DOT is het traject om te komen tot een verbeterd en vereenvoudigd declaratiesysteem voor ziekenhuizen, waarbij prestaties werden uitgedrukt in DBC-zorgproducten en overige zorgproducten. Met de invoering van de DOT op 1 januari 2012 is de functiegerichte budgettering beëindigd. In plaats daarvan is voor de gehele ziekenhuiszorg de prestatiebekostiging ingevoerd. Dat houdt in dat ziekenhuizen voor elke geleverde zorgprestatie (DBC-product) apart betaald krijgen in plaats van dat zij een vast budget per jaar ontvangen. De omzet van ziekenhuizen wordt dus, anders dan bij de functiegerichte budgettering, volledig bepaald op basis van hun declaraties.

In 2012 en 2013 gold een overgangsregeling, het transitie-model. Het model was bedoeld om de systeemrisico's voor de gebudgetteerde instellingen te dempen door eenmalig een transitiebedrag per ziekenhuis vast te stellen dat gebaseerd was op het verschil tussen de schaduwomzet van 2012 volgens het functiegerichte budget en de bijbehorende DOT-omzet in 2012. Het transitiebedrag werd in 2012 voor 95 procent verrekend en in 2013 voor 70 procent.

Nu is er geen transitie-model meer. Ziekenhuizen en zorgverzekeraars kunnen vrij onderhandelen en afspraken maken over prijs en volume; het B-segment is verruimd. De resultaten van die onderhandelingen worden vastgelegd in een contract. Ziekenhuizen declareren vervolgens voor de geleverde zorg de overeengekomen DBC-tarieven aan de verzekeraar. De zorgverzekeraar controleert de facturen en gaat tot betaling over.

7.3. De casus van het Oogziekenhuis Rotterdam

Het Oogziekenhuis in Rotterdam, opgericht in 1874, is naar eigen zeggen²¹ dé superspecialist in de oogheelkunde met veel aandacht voor de gevoelens van de patiënt, die niet alleen met de nodige zorg maar ook met enige luxe wordt omringd: '[de luxe] is allemaal bedoeld om de angst te verminderen. De patiënten zijn vaak bang blind te worden. Als iemand rustig is, vergroot dat de slaagkans van de operatie. Ook omdat hij dan beter luistert.'²² Door gebruik te maken van een afsprakensysteem, afgekeken van het boekingsstelsel van de KLM, hoeven patiënten niet uren te wachten bij hun arts: '[v]lak voor de operatie krijgen ze ter geruststelling een koptelefoon op hun hoofd met het geluid van een Japanse nachtegaal of de golfslag op een strand van de Azoren.'

Het Oogziekenhuis is het enige zelfstandige oogziekenhuis in Nederland en fungeert als topklinisch instituut voor oogheelkundige zorg. Behalve een regionale functie heeft het ziekenhuis een bovenregionale derdelijns functie; ook oogartsen van buiten de regio verwijzen naar het ziekenhuis door. Naast patiëntenzorg, heeft het Oogziekenhuis een opleidingsfunctie en doet zij aan klinisch wetenschappelijk onderzoek. Ook verzorgt het Oogziekenhuis onderwijs aan co-assistenten van Erasmus MC en bijscholing aan huisartsen, oogartsen, oogverpleegkundigen en oogheelkundig assistenten. Deze combinatie van (hoog complexe) zorg, opleidingen en onderzoek wordt buiten de universitaire medisch centra in Nederland aangetroffen in slechts enkele topklinische ziekenhuizen.²³ Dat het Oogziekenhuis wat de oogheelkundige zorg betreft in Nederland (ver) voorop zou lopen, werd overigens tegengesproken door de voorzitter van het Nederlands Oogheelkundig Genootschap: 'enkele ontwikkelingen [worden] toegeschreven aan het desbetreffende ziekenhuis die feitelijk ontwikkelingen zijn die op veel plaatsen hebben plaatsgevonden, niet zelden elders eerder.'²⁴ [...] 'Zowel voor de opleiding tot oogarts als voor derdelijns oogheelkundige zorg kan men terecht in alle academische centra en in het Oogziekenhuis.'

In de casus van het Oogziekenhuis Rotterdam gaat het om een toekenning van extra financiële ruimte door de NZa aan het Oogziekenhuis in 2012. Vóór die tijd had het Oogziekenhuis al eens aangegeven problemen te hebben met de bekostiging van de zorg omdat deze onvoldoende rekening hield met het specifieke karakter van het ziekenhuis. Dat heeft ertoe geleid dat de NZa op 31 maart 2009 besloot dat aan het instellingsbudget van het Oogziekenhuis van 2008 een bedrag van twee miljoen euro werd toegevoegd. Voor de jaren 2009 en later is besloten over te gaan tot een budgettaire toevoeging zodra het bedrag in het lokaal overleg is overeengekomen, met een maximum van twee miljoen euro per jaar. Dit zou gelden zolang er niets wijzigt in de financieringssystematiek van het Oogziekenhuis.

Aan die beslissing lag ten grondslag dat het Oogziekenhuis aannemelijk had gemaakt dat er een financieel probleem was dat veroorzaakt werd doordat de kosten voor de specifieke topzorg onvoldoende in de parameters van de functiegerichte budgettering tot uiting konden komen. Ook was al in 2003 door de rechtsvoorganger van de NZa, het CTG, het aangevraagde bedrag onderkend als mogelijk knelpunt. Verder gold dat het verzoek van het Oogziekenhuis na intensief overleg tussen betrokken partijen tot stand was gekomen als onderhandelingsresultaat en dat het besluit geen gevolgen had voor de bekostiging van het Oogziekenhuis in de jaren vóór 2008. Ten slotte had het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de urgentie van de problematiek van het Oogziekenhuis bevestigd. De NZa heeft het bedrag van twee miljoen euro vervolgens ook verwerkt voor de jaren 2010 en 2011 op basis van separate gezamenlijke verzoeken van Oogziekenhuis en zorgverzekeraars in het functiegerichte budget.²⁵

Wat schrijft Arthur Gotlieb in zijn bezwaarschrift over de casus van het Oogziekenhuis?²⁶

Ondanks protest van beleidsmedewerkers en juristen, bevoordeelt het management van de NZa een individuele instelling, omdat de minister geen mediacommotie wil. Wanneer het Oogziekenhuis bezwaar maakt tegen de afwijzing van het verzoek om extra budget, nodigt de toenmalige unitmanager tweedelijns somatische zorg, de instelling uit op de kof. Op voorspraak van de directeur curatieve zorg van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, drs. V.J.W.C. (Véronique) Esman-Peeters, is afgestemd dat het Oogziekenhuis in principe een financiële tegemoetkoming zal krijgen. Dit om te zorgen voor 'een zachte landing'. Volgens Arthur Gotlieb heeft deze gang van zaken veel weg van een individuele aanwijzing van het ministerie.

Zie voor een uitgebreidere weergave van het bezwaarschrift deel II

Casusbeschrijving²⁷

Op 23 mei 2011 stuurde het Oogziekenhuis in concept een verzoek aan de NZa voor aanvullende financiering. Het Oogziekenhuis wilde een financiële ondersteuning van 1,2 miljoen euro. De NZa kon op basis van het voorliggende concept echter niet besluiten tot specifieke compensatie; de onderbouwing was ontoereikend en de opstelling van zorgverzekeraars onvoldoende duidelijk.

Op 14 oktober 2011 volgde een verzoek van het Oogziekenhuis, mede ondertekend door de zorgverzekeraars. Het Oogziekenhuis vroeg additionele bekostiging toe te kennen in de vorm van vergoedingen voor de beschikbaarheidsfunctie van het expert centrum voor oogheelkundige zorg (4.111.792 euro; dit bedrag is inclusief de reeds bestaande additionele financiering van twee miljoen euro) en de beschikbaarheidsfunctie voor spoedeisende hulp (742.538 euro). Bij besluit van 30 november 2011 wees de NZa het verzoek van 14 oktober 2011 af. Eén van de argumenten van de NZa was dat het verzoek een beschikbaarheidsbijdrage betrof, maar dat het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bepaalt voor welke vormen van zorg een beschikbaarheidsbijdrage kan worden gegeven en de NZa hiervoor alleen de uiteindelijke hoogte vaststelt. Daarnaast was voor een verhoging van het functiegerichte budget onvoldoende onderbouwing geleverd en bood prestatiebekostiging partijen mogelijkheden voor oplossingen.

De beschikbaarheidsbijdrage

Met ingang van 1 januari 2012²⁸ is in artikel 56a van de Wmg een wettelijke grondslag geïntroduceerd voor de beschikbaarheidsbijdrage (Wet aanvulling instrumenten bekostiging Wmg). Bij algemene maatregel van bestuur is bepaald welke vormen van zorg in aanmerking komen voor een beschikbaarheidsbijdrage (Besluit beschikbaarheidsbijdrage Wmg). Deze bijdrage is alleen bedoeld voor functies die zonder beschikbaarheidsbijdrage niet aangeboden zouden worden of waar een dusdanig hoge vergoeding voor gevraagd moet worden dat het niet reëel is deze toe te rekenen aan een individuele patiënt of verzekeraar. Op grond van de Wmg²⁹ stelt de NZa met inachtneming van de algemene aanwijzing van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport³⁰ beleidsregels vast met betrekking tot het uitoefenen van de bevoegdheid tot het vaststellen van een beschikbaarheidsbijdrage, als bedoeld in artikel 56a van die wet. Op de beschikbaarheidsbijdrage, als bedoeld in artikel 56a van de Wmg, is afdeling 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (subsidies) van toepassing. De beschikbaarheidsbijdrage wordt beschikbaar gesteld uit het Zorgverzekeringsfonds en het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten.

Diezelfde dag wendde het Oogziekenhuis zich tot het ministerie om het probleem in de bekostiging voor te leggen. Nieuw feit was volgens het Oogziekenhuis dat zij verlies maakte op (de destijds bestaande omvang van) het A-segment en dat deze verliezen tot aan 2011 werden gecompenseerd door de in 2009 verkregen additionele bekostiging en het feit dat verzekeraars bereid waren een hogere prijs te betalen in het B-segment (waardoor interne kruissubsidiëring mogelijk was). In 2011 hadden verzekeraars aangegeven een dergelijke hogere prijs voor het B-segment niet meer te willen betalen en dat was de reden voor het Oogziekenhuis zich opnieuw - op 14 oktober 2011 - tot de NZa te wenden, samen met de zorgverzekeraars. Het Oogziekenhuis liet weten het gevoel te hebben van het kastje naar de muur te worden gestuurd en wilde daar graag met het ministerie over spreken.

Op 4 januari 2012 stuurde drs. J.C.A. (Kees) Sol, lid van de raad van bestuur van het Oogziekenhuis, naar aanleiding van het besluit van 30 november 2011 een e-mailbericht aan de voorzitter van de raad van bestuur van de NZa. Zij waren elkaar kort daarvoor, op 14 december 2011, op een conferentie van de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen in Nijkerk tegengekomen.

Het Oogziekenhuis had op 12 december 2011 een brief over de afwijzing door de NZa gestuurd naar het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport met het verzoek een formele beschikbaarheidsbijdrage toe te kennen. Het lukte Sol op de conferentie van de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen 'enkele minuten' met de daar ook aanwezige minister Schippers te spreken.³¹ Die bevestigde - zo liet Sol de Onderzoekscommissie weten - dat de brief was ontvangen en dat die 'ambtelijk zou worden afgehandeld'. In zijn e-mailbericht aan Langejan verwees Sol naar het gesprek met de minister: 'Zoals ik je al zei is, na ontvangst van het NZa-schrijven, contact geweest met Edith Schippers. Komende week is een afspraak tussen Oogziekenhuis en top van het ministerie. We wachten de uitkomst van dit gesprek af alvorens een uitgewerkt bezwaarschrift in te dienen bij de NZa.'

Op 4 januari 2012 tekende het Oogziekenhuis pro forma bezwaar aan tegen het besluit van 30 november 2011. Op 12 januari 2012 kwam een vervolg op het contact met het ministerie in

november en voerde de directeur curatieve zorg van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mevrouw Esmann-Peeters, overleg met het Oogziekenhuis. Het doel van het gesprek was de omvang van de problemen scherp te krijgen en te bezien welke oplossingsrichtingen er zouden kunnen zijn voor zowel de transitieperiode 2012/2013 als voor 2014 en verder.

Voor de transitieperiode waren er vanuit de overheid gezien in beginsel de volgende opties: niets doen, een (verdere) verhoging van het budget, een beroep doen op zorgverzekeraars om hogere prijzen af te spreken of voor 2013 een beschikbaarheidsbijdrage toegekennen. Voor de periode na 2014 waren er andere mogelijkheden. Ten eerste was in augustus 2011 een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) gestart waarin onder andere de vraag voorlag of niet ook instellingen die zorg, onderzoek en opleidingen leveren die raken aan de topreferente zorg, zoals het Oogziekenhuis, zouden moeten meedelen in de academische component. Vooruitlopend op dat IBO vond de minister het wenselijk in financiering te voorzien om na het IBO een weloverwogen definitief besluit te nemen. Hierover verklaarde minister Schippers in haar gesprek met de Onderzoekscommissie als volgt:

‘Met betrekking tot het Oogziekenhuis, heeft het uiteraard de voorkeur om de koninklijke weg te volgen en weg te blijven bij gevalsbehandeling, en eerst de betreffende beleidsregels aan te passen. In de praktijk is gebleken dat dit niet altijd mogelijk is. Het kabinet was al voordat deze kwestie speelde een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) gestart over de vraag of de academische component zou moeten worden opengesteld voor andere ziekenhuizen dan de academische ziekenhuizen. Het is evident dat als het kabinet heeft besloten een IBO naar dit aspect van het beleid in te stellen, eerst de resultaten worden afgewacht alvorens beleidsmatige beslissingen terzake te nemen. Daarbij komt dat het Oogziekenhuis in het verleden al eerder een financiële bijdrage had gekregen van de NZa, op basis van vigerende beleidsregels van haar voorgangers. Een derde argument is dat de jaren 2012 en 2013 transitiejaren zijn waarin de medisch specialistische zorg van DBC over gaat naar DOT-financiering. Deze transitie brengt risico's met zich mee voor de ziekenhuizen. Daarom is er een transitieplan van kracht. Als het departement of verzekeraars hadden gekozen voor een andere weg van financiering om deze twee jaren te overbruggen, dan zou er afwijking door het transitieplan plaatsvinden.

Van belang in de afweging is dat het Oogziekenhuis een financieel gezond ziekenhuis is en dat de vraag zich toespitste over twee jaar, want daarna was het transitieplan afgelopen. Er was dus sprake van een situatie dat elke gangbare route was afgesneden. Als zou zijn besloten het Oogziekenhuis onderuit te laten gaan, zou de weg zijn afgesneden naar de openstelling van de academische component (waar het IBO over ging). Als besloten zou zijn tot de routes die men nu ter beschikking heeft, zou dat gezien de transitieperiode van twee jaar niet hebben gekund. Al met al is het uitgangspunt van de NZa geweest dat het om beleidskaders ging. De NZa heeft immers zelf tegen het Oogziekenhuis gezegd dat zij naar aanleiding van het beleid van VWS die beschikbaarheidsbijdrage niet konden toegekennen. Vervolgens kwam het Oogziekenhuis bij VWS. Dit voelde een beetje “van het kastje naar de muur”, omdat het volgens de ene jurist beleidskaders betrof en volgens de andere zaten die beleidskaders nu in een transitie en in een IBO. Hierdoor moest de NZa dus beslissen en hebben zij binnen de beleidskaders van VWS ook de ruimte gekregen om hun eigen afweging te maken. VWS heeft wel bovenstaande overwegingen meegegeven aan de NZa.’

Een tweede mogelijkheid voor het Oogziekenhuis was om na 2014 de oplossing te zoeken in een compensatie voor zorgzwaarte in hogere DBC-prijzen af te spreken met de zorgverzekeraars.

De conclusie van het gesprek op 12 januari 2012 was dat het Oogziekenhuis vanaf 2012 bijna volledig in het segment met vrije prijzen zou vallen en dus in de situatie van prestatiebekostiging na afloop van het transitieplan zijn duurdere ‘casemix’ zou moeten kunnen uitonderhandelen met zorgverzekeraars. Belemmerende factor volgens het Oogziekenhuis was echter dat het transitieplan voor 2012 nog steeds voor 95 procent afrekende op een schaduwbudget. Dat betekende dat als zij in staat zou zijn hogere prijzen af te spreken dit direct weer voor een groot deel zou worden afgeroomd. Dit aspect was niet eerder door het Oogziekenhuis in de contacten met de NZa naar voren gebracht. Een extra toekenning van financiële ruimte in het (schaduw)budget voor 2011 en 2012 zou de oplossing hiervoor zijn. De NZa werd diezelfde dag per e-mail door een beleidsmedewerker van het ministerie³² op de hoogte gesteld van het

verloop van het gesprek. In het e-mailbericht stond dat 'onze minister [...] graag een oplossing voor het Oogziekenhuis [wil]' en dat de directeur curatieve zorg, mevrouw Esman-Peeters, het Oogziekenhuis heeft laten weten dat, als het zijn unieke positie voldoende kan onderbouwen, een tijdelijke oplossing voor 2012 en 2013 mogelijk zou moeten zijn. Ook werd voorgesteld een tripartiet, 'concluderend', overleg te organiseren.

Hierop reageerde de NZa dat maatwerk in het functiegerichte budget alleen mogelijk is bij bijzondere omstandigheden en om onevenredig nadeel te voorkomen en dat het Oogziekenhuis beide tot op heden niet had aangetoond. Bovendien bestaat het risico van precedent en doorwerking daarvan voor de macrokosten. Wat betreft het proces wees de NZa erop dat het ministerie in zaken als deze geen individuele aanwijzingen kan geven, en dat een tripartiet overleg daarom ook niet in de rede lag. Zo'n overleg zou bovendien niet concluderend kunnen zijn, omdat het Oogziekenhuis bezwaar had aangetekend en daarin alsnog een nadere onderbouwing zou kunnen leveren. In een bezwaarprocedure van een belanghebbende bij de NZa heeft het ministerie geen rol en past geen tripartiet overleg, aldus de NZa. Een week later nam mevrouw Esman-Peeters telefonisch contact op met directeur zorgmarkten cure van de NZa met het verzoek opnieuw naar de kwestie te kijken.

Een beleidsmedewerker van het ministerie liet de NZa weten dat 'onze minister [...] graag een oplossing voor het Oogziekenhuis [wil]'. Hierdoor is de indruk gewekt dat de minister zich persoonlijk heeft bemoeid met deze casus. Mevrouw Esman-Peeters zei hierover in haar gesprek met de Onderzoekscommissie het volgende:

'Mevrouw Esman heeft, voordat de heer Sol haar benaderde, geen informatie via de minister ontvangen. Zij heeft voorafgaand aan het plaatsvinden van het gesprek en achteraf de minister wel geïnformeerd. En uiteraard was ze op de hoogte van de publieke informatie dat er een IBO liep. De minister heeft geen actieve rol gespeeld. Mevrouw Esman heeft een aantal scenario's voorgelegd aan de minister hoe de casus te behandelen en daar was zij mee akkoord. Zij wilde een oplossing voor dit probleem gelet op het feit dat het kabinet bezig was met een IBO. Het departement heeft natuurlijk het gesprek gevoerd met de heer Sol maar daar heeft de minister zich niet in gemengd. In de richting van mevrouw Esman heeft de minister hier ook geen contact over opgenomen. Mevrouw Esman krijgt geen individuele casuïstiek onder ogen, tenzij een instelling zich bij haar meldt.'

Omdat sprake was van een bezwaar van het Oogziekenhuis tegen het besluit van 30 november 2011 stelde de directeur zorgmarkten cure voor om in een bilateraal gesprek met het Oogziekenhuis aan te geven welke onderbouwing de NZa nodig had om eventueel tot een ander besluit te komen. Hierbij ging hij ervan uit dat het ministerie geen specifieke beschikbaarheidsbijdrage wilde toekennen. Mevrouw Esman-Peeters liet weten deze aanpak te delen en ervan uit te gaan dat de NZa de politieke context zou meenemen en ook het feit dat deze problematiek over twee jaar niet meer zou bestaan.

Op 24 januari 2012 voerde de NZa overleg met het Oogziekenhuis. Aan het Oogziekenhuis werd gemeld dat het bezwaar tegen het besluit van 30 november 2011 weinig kans maakte, omdat de NZa niet bevoegd is om beschikbaarheidsbijdragen toe te kennen. Het Oogziekenhuis realiseerde zich dit en liet weten dat het ministerie gezegd zou hebben dat het probleem moet worden opgelost.

Diezelfde dag nam het Oogziekenhuis weer contact op met het ministerie, waarna een beleidsmedewerker van het ministerie de NZa liet weten dat het Oogziekenhuis had verzocht om via Langejan druk op het NZa apparaat uit te oefenen, maar dat te hebben afgehouden. Wel werd de suggestie gedaan '... dat jullie in het proces met het Oogziekenhuis wat waarborgen voor een zachte landing inbouwen. Dus een beetje helpen bij de aanvraag om te voorkomen dat na indiening van stukken zou blijken dat het onvoldoende is'. De NZa liet in reactie hierop weten dat het signaal over de gewenste zachte landing zal worden meegenomen, maar benadrukte ook dat het Oogziekenhuis zelf 'aan de bak moet' voor een goede onderbouwing van de aanvraag.

Op 26 januari 2012 liet Langejan in een mondeling contact met de directeur zorgmarkten cure weten dat hem over deze kwestie een overleg met het Oogziekenhuis én de verzekeraars nuttig leek, omdat deze verzekeraars hun beleid ten aanzien van het Oogziekenhuis dan zouden kunnen toelichten. Op 10 februari 2012 volgde dat overleg tussen de NZa, het Oogziekenhuis

en zorgverzekeraars Achmea en VGZ. De NZa adviseerde het Oogziekenhuis het bezwaar in te trekken. Het bezwaar was volgens de NZa niet kansrijk, omdat het aangreep bij het verzoek om een beschikbaarheidsbijdrage die voor deze casuïstiek niet bestaat. En omdat niet de NZa, maar de minister de□nieert voor welke vormen van zorg een beschikbaarheidsbijdrage wordt vastgesteld. Het Oogziekenhuis werd aangeraden een nieuw en beter onderbouwd verzoek in te dienen. De conclusie van het overleg was dat het probleem van het Oogziekenhuis waarschijnlijk zou kunnen worden opgelost mits goed onderbouwd en mits ondersteund door de zorgverzekeraars. Het ministerie werd hiervan op de hoogte gesteld.

Op 2 maart 2012 ontving de NZa in concept een nieuw verzoek van het Oogziekenhuis. Beleidsmedewerkers van de NZa hielpen het concept aan te passen om de slagingskans te vergroten. Op 6 maart 2012 reageerde de NZa op het concept: 'Zie deze kritische houding als een optimale facilitering ten aanzien van de slaagkans van jullie verzoek.' De onderbouwing moest beter, het Oogziekenhuis moest transparanter zijn en de juridische houdbaarheid moest worden verbeterd, hetgeen onder andere inhield dat er geen beroep kon worden gedaan op een beschikbaarheidsbijdrage.

Op 16 maart 2012 volgde een nieuw conceptverzoek aan de NZa waarin vrijwel alle opmerkingen van de NZa waren meegenomen. In het interne advies aan de raad van bestuur worden als opties genoemd: (1) niet honoreren, (2) volledig toekennen, (3) toekennen tot aan hoogte exploitatieverlies en (4) toekennen tot aan hoogte exploitatieverlies plus kostenefficiency.

Het Oogziekenhuis trok het op 4 januari 2012 ingediende bezwaar op 27 maart 2012 formeel in. Op 29 maart 2012 volgde het formele verzoek van het Oogziekenhuis, mede ondertekend door Achmea, Univé, VGZ, ISA en Trias. Het gestelde geprognosticeerde verlies van het Oogziekenhuis over 2012 zou 2,5 miljoen euro zijn. Maar, omdat uit antwoorden van Achmea op vragen van de NZa bleek dat er prijsafspraken waren gemaakt, concludeerden medewerkers van de NZa dat niet het volledige bedrag hoefde te worden gehonoreerd om geen verlies te lijden over 2012.

Uiteindelijk besloot de raad van bestuur van de NZa op 10 april 2012 het verzoek gedeeltelijk te honoreren; dit kwam overeen met de derde optie uit het interne advies:

'De heer Langejan [bevestigt] dat hier sprake was van een zelfstandige afweging van een ZBO, die niet onder druk van het ministerie veranderd is. Het ministerie was ook niet betrokken bij het overleg met de verzekeraars. Het gebeurt wel vaker dat de NZa berichten ontvangt van het ministerie, maar het blijft altijd een eigenstandig besluit van de NZa, die hierop in rechte ook aanspreekbaar is. De heer Langejan ontkent dat er sprake zou zijn van ongepaste beïnvloeding vanuit het departement. Het departement blijft in individuele gevallen op afstand.'

In plaats van de gevraagde 2,5 miljoen euro werd een additioneel budget toegekend ter hoogte van het verwachte exploitatieverlies met een maximum van 1,25 miljoen euro. Het bedrag zou ook worden meegenomen in de vaststelling van het schaduwbudget 2012. Op 12 april 2012 werd het Oogziekenhuis hierover schriftelijk geïnformeerd. De NZa wees er in haar brief op dat gebruik was gemaakt van de inherente afwijkingsbevoegdheid. De NZa kan afwijken van het reguliere beleid, indien er bij een instelling sprake is van bijzondere omstandigheden die ervoor zorgen dat onverkorte toepassing van het beleid zou leiden tot onevenredige gevolgen. De NZa vond dat in dit geval voldoende was aangetoond dat het Oogziekenhuis een grote groep van chronische patiënten kent die meerdere keren op de polikliniek komt en veel diagnostiek behoeft. Daarnaast kent het Oogziekenhuis volgens de NZa als gevolg van de last resort functie een hoog percentage verwijzingen uit andere tweedelijns instellingen met complexe pathologie die hogere kosten met zich meebrengen dan de gemiddelde patiënt.

Deze omstandigheden - tezamen met de ten opzichte van de algemene en academische ziekenhuizen beperkte mogelijkheden voor het Oogziekenhuis om hiervoor binnen het budget te compenseren - maakten dat de NZa van oordeel was dat sprake was van omstandigheden op grond waarvan de NZa zou kunnen afwijken van haar beleid. De NZa was echter tevens van oordeel dat onvoldoende was aangetoond dat onevenredig nadeel werd geleden ter hoogte van het verzoek van 2,5 miljoen euro. Omdat compensatie in de vorm van een extra budgetcompensatie niet verder kan gaan dan het daadwerkelijk vast te stellen geleden nadeel, besloot de

NZa om voor de compensatie aan te sluiten bij het door het Oogziekenhuis verwachte verlies over 2011.

Op 25 april 2012 informeerde de NZa ook het ministerie over het besluit. Vijf dagen later liet het Oogziekenhuis de NZa weten geen bezwaar te maken tegen het besluit van 12 april 2012.

7.4. Waarborging van het wettelijk kader in de praktijk

Het wettelijk kader dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de minister en de NZa regelt, is op papier helder en inzichtelijk. Uit de casus van het Oogziekenhuis Rotterdam komt echter een beeld naar voren dat die scheidslijn in de praktijk fragiel kan zijn, waardoor het risico bestaat op een vertroebeling van het op papier zo heldere en inzichtelijke kader. Gewaarborgd moet worden dat het model van 'systeemverantwoordelijkheid' versus 'gevalsverantwoordelijkheid' onder alle omstandigheden goed functioneert.

7.4.1. Mogelijke knelpunten

In het kader van het functioneren van het gekozen model in de praktijk is, naast de beschrijving van de twee casussen, van belang melding te maken van de wijze waarop het functioneren van de NZa jaarlijks wordt beoordeeld en van de dynamiek van de politiek en de regelmatige contacten en bemoeienissen vanuit het ministerie.

Controle op het functioneren van de NZa

Als systeemverantwoordelijke moet de minister op grond van de Wmg jaarlijks een brief schrijven aan de voorzitter van de Tweede Kamer, waarin een oordeel wordt gegeven over het functioneren van de NZa.³³ Daarbij worden met name de beheersmatige aspecten beoordeeld, zoals de financiën en de interne bedrijfsvoering. De beoordeling van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het functioneren van de NZa komt uitgebreid aan de orde bij de - door de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen voorgeschreven³⁴ - vijfjaarlijkse evaluatie. Voor de beleidsmatige aspecten geldt dat naar de financiën in feite al wordt gekeken bij de goedkeuring van de jaarrekening.³⁵ Wat de interne bedrijfsvoering betreft, blijkt dat het ministerie voor de ontwikkeling en uitvoering hiervan weinig ruimte laat. Niet alleen zijn de financiën gering, ook de interesse en aandacht blijft - vanwege een continue focus op inhoudelijke aspecten - beperkt. Binnen die beperkte ruimte is de NZa - als zelfstandig bestuursorgaan - tegelijkertijd zelf verantwoordelijk voor haar interne bedrijfsvoering, iets wat de minister onlangs nog in de Tweede Kamer heeft beaamd³⁶ (zie paragraaf 1.6.1 van bijlage 4).

Uit het voorgaande volgt dat niet alleen de mogelijkheid voor de NZa haar interne bedrijfsvoering te ontwikkelen beperkt is, maar ook dat de jaarlijkse beoordeling over het bedrijfsmatige functioneren van de NZa een beperkte is. Gekozen is, zo is de Onderzoekscommissie gebleken, die beoordeling te laten plaatsvinden zonder diepgaand onderzoek: het jaarplan (werkprogramma en begroting) en de jaarverantwoording (jaarverslag, jaarrekening en accountantsverklaring) vormen de basis.

De wijze waarop het jaarlijkse functioneren van de NZa wordt beoordeeld, geeft blijk van het dilemma van het model van de NZa van een zelfstandig bestuursorgaan. Enerzijds moet zij binnen de haar ter beschikking gestelde kaders opereren, gelet op haar wettelijke taken, maar anderzijds opereert zij onder de goedkeuring van de minister. Vanwege de afstand tot het departement, heeft de minister echter weinig 'handvatten' op basis waarvan een gedegen oordeel kan worden gevormd. De jaarlijkse beoordeling neigt daarmee een lege huls te worden dan wel een beperkte scope te hebben.

De rol van de politiek en de bemoeienis vanuit het ministerie

De keuze de NZa de status van zelfstandig bestuursorgaan toe te kennen, was destijds een bewuste. Als toezichthouder moest zij onafhankelijk kunnen opereren. De minister is verantwoordelijk voor het systeem, de NZa voor de gevalsbehandeling. Politieke bemoeienis bij besluiten in individuele gevallen moet dan ook worden voorkomen. De praktijk blijkt echter weerbarstiger dan het theoretische model.

Omdat de minister 'voor de NZa verantwoordelijk is', wordt zij bij elk incident dat zich voordoet ter verantwoording geroepen. In aansluiting hierop speelt volgens Langejan ook het volgende een rol:

'Een belangrijk probleem in de NZa-constructie is het feit dat de NZa toezicht houdt op een domein dat door iedereen beleefd wordt als een publiek domein. Gevolgen van beslissingen hebben (ook budgettaire) gevolgen in het publiek domein (dit is bijvoorbeeld anders dan bij de ACM). Formeel betreft het private ondernemingen, maar het is onvermijdelijk dat bijvoorbeeld boetes via premiebetaling (en dus ook uit publieke middelen) worden gefinancierd. Belangrijk is dat partijen in het stelsel (en met name de verzekeraars) hun rol kunnen spelen. Op het moment dat men langzaam is met het creëren van risicodragendheid bij de verzekeraars en een budgetsysteem met publieke garanties handhaaft bij de ziekenhuizen, is er op papier wel een constructie die lijkt op een marktsituatie, maar in de praktijk is die marktsituatie dan nog onvoldoende ontwikkeld. In de werkelijkheid blijkt die marktsituatie pas vanaf 2012 te gaan ontstaan. Omdat het een publiek domein is en blijft, gelet op de publieke garantie van toegankelijkheid en betaalbaarheid, blijft de minister aanspreekbaar, dat is fundamenteel anders dan in andere markten waar dergelijke publieke garanties niet gelden.'

Incidenten, waarbij de minister ter verantwoording wordt geroepen, raken lang niet altijd - in zuivere vorm - het systeem, waarvoor de minister verantwoordelijk is. Incidenten betreffen veelal individuele gevallen, waar de NZa, en niet de minister, over gaat. Hoewel bij incidenten in individuele gevallen de vraag kan rijzen naar het functioneren van het systeem als zodanig, past politieke bemoeienis met casuïstiek niet bij het gekozen model voor de NZa van een zelfstandig bestuursorgaan. Niettemin is er de verleiding dat het ministerie zijn systeemverantwoordelijkheid aanwendt om zich met de casuïstiek te bemoeien.

Daarnaast worden de taakopdracht en het budget van de NZa bepaald door 'Den Haag'. Daar worden de beleidskaders en de (financiële) ruimte vastgesteld waarbinnen de NZa moet opereren. Ook moet de NZa jaarlijks een werkprogramma opstellen, waarvoor het ministerie de prioriteiten vaststelt. Dat is een wezenlijk andere situatie dan wanneer de NZa zélf haar werkprogramma zou opstellen en dit ter informatie naar het ministerie zou toesturen. De NZa moet de - door het ministerie bepaalde - beschikbare capaciteit en het beschikbare budget zien te combineren met de aandachtspunten in de prioriteitenbrief. Dat is een lastige opgave. Daarbij komt dat gelet op de vele tussentijdse contacten met het ministerie het werkprogramma veelvuldig wordt aangepast en bijgesteld.

Een medewerker van de NZa deelde tijdens een gesprek met de Onderzoekscommissie het volgende mee over haar ervaring met de wijze waarop de NZa in praktijk te maken kan krijgen met het ministerie:

'De medewerker geeft aan dat het vertalen van VWS-beleid naar beleids- en bekostigingsregels goed verloopt. Zij is tot op zekere hoogte zelfstandig in deze vertaling, maar het komt ook voor dat VWS door besluitvorming sturend is. [De medewerker] noemt het voorbeeld van een bekostigingsonderzoek. Men heeft de bevoegdheid om zelfstandig de tarieven te herijken, omdat de NZa ervoor moet zorgen dat dit kostendekkende tarieven zijn voor zorgaanbieders. [De desbetreffende] unit doet dan een kostenonderzoek onder de huisartsen, vergaart kennis en op een gegeven moment komt hier iets uit. Vaak is de uitkomst dat de tarieven naar de beneden moeten, wat fijn is voor de consument maar niet zozeer voor de zorgaanbieders. Dan hoort de NZa vervolgens dat het ministerie van VWS een convenant aan het sluiten is met de sector, waar dit onderdeel van is. Dit soort dingen gebeuren. De uitkomst hiervan is dat er in ieder geval voor dat betreffende jaar, niets wordt gedaan met de uitkomsten van dat kostenonderzoek, terwijl hier wel uit bleek dat de tarieven van de huisartsen naar beneden hadden gemoeten. Het jaar daarna heeft men dit niet gedaan, door politieke besluitvorming hieromtrent. In dit geval is er een overeenkomst gesloten, waarbij de huisartsen wel naar een nieuw bekostigingsstelsel gaan, waarbij de tarieven herijkt worden, maar dat dit niet mag leiden tot forse inkomensdalingen. Dergelijke randvoorwaarden beperken de NZa in haar werkzaamheden.'

7.4.2. Het ondervangen van mogelijke knelpunten

Ten aanzien van de (verdere) professionalisering van de sturingsrelatie tussen het ministerie en de NZa heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de Onderzoekscommissie laten weten dat inmiddels is overgegaan tot een model, waarbij beoogd wordt de functies van eigenaar (toezicht) en opdrachtgever (beleid) explicieter te scheiden.³⁷

Het interne toezicht en de advisering binnen het zelfstandige bestuursorgaan zelf, kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Hierbij kan worden gedacht aan een raad van toezicht of een raad van commissarissen, een raad van advies en een audit committee. In de praktijk komen deze vormen van toezicht in uiteenlopende vormen bij zelfstandige bestuursorganen voor.³⁸

Raad van toezicht

Wat de governance van de NZa betreft zou volgens de Onderzoekscommissie het instellen van een raad van toezicht een versterking en verdere professionalisering kunnen betekenen. Zo'n raad van toezicht zou kunnen dienen als klankbord voor de raad van bestuur, opdrachtgever van onafhankelijke periodieke audits en evaluatieonderzoeken op het gebied van HRM, ICT, cultuur en financiën en als buffer tegen ongerechtvaardigde inmenging door het ministerie.

Met de instelling van een raad van toezicht ontstaat ook een zuiverder verhouding tussen de raad van bestuur van de NZa en in te stellen committee, die zijn opdrachten van de raad van toezicht moet krijgen. Het audit committee kan de raad van toezicht van de NZa adviseren en de raad van toezicht kan de rol van countervailing power voor de leiding van de NZa vervullen. Dit is van belang, omdat - zoals hiervoor aan de orde is geweest - de NZa zelf verantwoordelijk is voor (de kwaliteit van) haar interne bedrijfsvoering.

De raad van toezicht kan bovendien de minister helpen een betrouwbaar beeld te krijgen van het interne functioneren van de NZa en helderheid verschaffen over haar financiën. Zolang de minister jaarlijks een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer moet sturen met daarin een oordeel over het functioneren van de NZa, is van belang dat de minister over voldoende informatie beschikt om tot een gedegen en gegrond oordeel te komen. De raad van toezicht kan op basis van adviezen en informatie van het audit committee bij deze jaarlijkse beoordeling als extra informatiebron fungeren op basis waarvan de minister het oordeel velte.

Raad van advies

De NZa kent een raad van advies. Dit gemêleerde gezelschap, thans bestaande uit een voorzitter en negen leden, komt ongeveer vier keer per jaar bijeen. Zoals ook in het bestuursreglement³⁹ is uiteengezet, nodigt de raad van bestuur externe leden uit om aan de vergadering van de raad van advies deel te nemen zonder last of ruggenspraak. Het doel van de raad is te fungeren als denktank van onafhankelijke deskundigen, 'welke denktank een rol kan vervullen bij de standpuntbepaling en de vorming van beleid', aldus artikel 2, derde lid, van het reglement van de raad van advies.

De huidige raad van advies, die louter uit mannen bestaat maar eerder wel vrouwelijke leden kende, is naar eigen zeggen een 'club van adviseurs' en heeft geen formele invloed. De raad van advies heeft een vrijblijvend karakter en zijn adviserende rol is beperkt tot zorginhoudelijke vraagstukken. Het interne functioneren van de NZa, de bedrijfsvoering, valt buiten de reikwijdte van die adviesrol. Slechts één van de adviezen van de raad had geen betrekking op zorginhoudelijke vraagstukken. Naar aanleiding van de publiciteit in NRC Handelsblad en het NOS-journaal is de raad van advies in een extra vergadering op 28 april 2014 bijeengekomen. De raad van advies gaf tijdens deze bijeenkomst verschillende adviezen over hoe om te gaan met de publiciteit en de daarmee gepaard gaande turbulentie. De adviezen hadden de bedoeling om de hoofden binnen de NZa koel te houden. De Onderzoekscommissie meent dat met een raad van toezicht er geen behoefte meer is aan een raad van advies.

Rolvastheid

Met een professionele(re) sturingsrelatie tussen het ministerie van VWS en de NZa en een steviger governance van de NZa is nog niet de wettelijk vastgelegde verantwoordelijkheidsverdeling gewaarborgd. Ook een kritische houding van zowel de top, als de medewerkers van het ministerie en de NZa is daarvoor noodzakelijk.

Vanuit de ambtelijke leiding van het ministerie is er grote bemoeienis op allerlei gebieden (zie hiervoor paragraaf 7.1.2 en paragrafen 1.6 en 1.6.1 van bijlage 4), hetgeen niet past bij het gekozen model van zelfstandig bestuursorgaan voor een onafhankelijke toezichthouder. Daarnaast worden vanuit de ambtelijke leiding van het ministerie de plannen voor en de werkzaamheden van de NZa voortdurend bijgesteld en aangepast. De ruimte, waarbinnen de NZa 'zelfstandig' kan opereren bij de uitoefening van haar taken en de inrichting van haar organisatie is daarmee dusdanig beperkt dat de gestelde zelfstandigheid van de NZa op losse schroeven komt te staan. De top van het ministerie zal, gegeven het wettelijk verankerde model waarin geopereerd wordt, voortdurend alert moeten zijn op rolvastheid en haar medewerkers daarin herkenbaar moeten voorgaan.

De voormalige voorzitter van de raad van bestuur liet, terugkijkend op de casus van het Oogziekenhuis Rotterdam en op voorvallen die zich daarvoor en daarna hebben voorgedaan, in zijn gesprek met de Onderzoekscommissie weten dat hierin een voorzichtig positieve lijn is te ontdekken.

'Desgevraagd bevestigt de heer Langejan dat er sprake is geweest van een leerproces van de casus van het IJsselmeerziekenhuis (gecompliceerd: introductie van begrip "systeemziekenhuis") via de casus van het Oogziekenhuis (geen beïnvloeding) naar de casus van het Rode Kruisziekenhuis (Beverwijk) en het Ruwaard van Putten Ziekenhuis (procedure volgens de regels). Het staat nu ook op papier dat steunbeleid is afgeschaft. De minister heeft zulks ook aan de Kamer gemeld. Het enige toetspunt is de zorgplicht van de verzekeraar. Als aan de zorgplicht niet voldaan kan worden, kan de overheid instappen via een vangnetstichting, maar voorwaarde daarbij is dat er sprake is van een faillissement.'

Niet alleen voor het ministerie, maar ook voor de NZa is in dit verband een belangrijke taak weggelegd. Zij moet volhardend zijn en weerstand bieden tegen ongerechtvaardigde bemoeienis van het ministerie. Dat daar ruimte voor verbetering is, onderschrijft ook de ondernemingsraad, getuige hetgeen de ondernemingsraad in het gesprek met de Onderzoekscommissie heeft laten weten:

'De wet schrijft voor dat de gevalsbehandeling aan de NZa is, onverlet alle contacten en afhankelijkheid van het ministerie. De vraag is of die cultuur bij de NZa bij medewerkers en leiding vitaal is. De OR vindt dat de NZa veel het oor te luisteren legt bij VWS, cases worden voorbesproken.'

In aanmerking genomen de dynamiek van de politiek en de veelvuldige - reguliere - contacten tussen medewerkers van het ministerie en van de NZa, is voor (medewerkers van) de NZa een continu bewustzijn van haar zelfstandig- en onafhankelijkheid van essentieel belang. De wijze waarop het ministerie met de NZa omgaat - de grote bemoeienis op vele terreinen en de voortdurende bijstelling en aanpassing van het werkprogramma - maakt dat de NZa stevig in haar schoenen moet staan en weerstand moet bieden tegen ongerechtvaardigde bemoeienis, zodat zij niet (langer) de speelbal van de politiek en van het ministerie is.

Maar ook gelet op de verschillende taken die de NZa uitvoert, is dat continue bewustzijn van essentieel belang. Waar het gaat om toezicht en de gevalsbehandeling, moet het ministerie zoveel mogelijk op afstand staan. Alleen dan kan de NZa een onafhankelijke toezichthouder zijn en wordt voorkomen dat sprake is van politieke bemoeienis bij of beïnvloeding van besluiten in individuele gevallen. Voor de regulerende taak ligt dat genuanceerder. Gelet op die taakin-vulling en de met die taakin-vulling gepaard gaande vele reguliere contacten tussen medewerkers van het ministerie en van de NZa, is die afstand aanzienlijk kleiner. Daarbij komt, zo is de Onderzoekscommissie gebleken, dat medewerkers van de NZa die zich bezighouden met het omzetten van beleidskaders van het ministerie naar bekostigingsregels veelal dezelfde medewerkers zijn die zich buigen over individuele gevallen. Hoewel deze contacten zeer dienstig kunnen zijn, is het de Onderzoekscommissie opgevallen dat hierdoor door medewerkers van

de NZa regelmatig druk wordt ervaren. Het is dan lastig 'de poot stijf te houden'.⁴⁰ Omdat de taken van toezicht, regulering maar ook gevalshandeling binnen dezelfde organisatie worden uitgevoerd, ligt het risico op vervaging van de scheidslijn tussen de functiegebieden op de loer, waardoor teveel verwevenheid kan ontstaan tussen het ministerie en de NZa op het functiegebied waar dat juist niet wenselijk is. Rolvastheid is dan geboden.

Tijdens de gesprekken die de Onderzoekscommissie met het management van de NZa heeft gevoerd, is niet het beeld naar voren gekomen dat rolvastheid en het onderhouden daarvan in voldoende mate worden gekoesterd door het management. Er wordt wel aandacht besteed aan bewustwording van medewerkers van de NZa wat betreft hun zelfstandige en onafhankelijke positie ten opzichte van het departement. Maar dat gebeurt tijdens vrijwillige bijeenkomsten en heeft dus een vrijblijvend karakter, getuige hetgeen één van de directeuren van de NZa hierover zei in een gesprek met de Onderzoekscommissie:

'Er wordt veel gediscussieerd over de wijze waarop die onafhankelijkheid kan worden bewaakt. Elke dinsdagochtend is er een informeel vensterbankoverleg waarin iedereen vragen kan stellen en zaken kan bespreken. Andere Leidinggevende 7 maakt van deze overleggen gebruik om dergelijke moties te bespreken.'

Het management gaat terughoudend om met aandacht voor casuïstiek die afwijkt van de routine. Incidenten waarbij sprake is van meer dan gebruikelijke contacten met het ministerie, kunnen zich voordoen, maar deze moeten aangegrepen worden om intern uit te leggen wat de koers van de NZa is. In de casus van de marktscan medisch specialistische zorg en de casus van het Oogziekenhuis Rotterdam is de Onderzoekscommissie gebleken dat de uiteindelijke beslissing van de NZa door medewerkers niet altijd werd begrepen. Met het oog op toekomstige vergelijkbare situaties, is juist van belang in dit soort gevallen uit te leggen op welke wijze de NZa haar eigen verantwoordelijkheid heeft genomen.

7.5. Resumé

In eerdere hoofdstukken is erop gewezen dat het management van de NZa de afgelopen jaren zich voor de taak gesteld zag de grote opgaven en ingrijpende veranderingen in de Nederlandse gezondheidszorg in goede banen te leiden. De aandacht voor ondersteunende processen, zoals personeelsbeleid en -management alsmede de beveiliging van en omgang met vertrouwelijke informatie, is hierdoor weggedrukt en tot bijzaak gedeclasseerd. Op leidinggevend niveau heeft de aandacht voor dit soort ondersteunende processen het moeten a□leggen tegen de druk van de vele inhoudelijke vraagstukken die bij de NZa aanhangig werden gemaakt.

De zware, inhoudelijke druk op de NZa kan overigens moeilijk volledig op het conto van de leiding van de NZa worden geschreven. De NZa is een zelfstandig bestuursorgaan van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en vervult niet alleen een spilfunctie in de zorgsector naar zorgaanbieders en zorgverzekeraars, maar maakt ook deel uit van de omgeving van datzelfde ministerie.

Bij de casus van de marktscan medisch specialistische zorg is binnen de geldende regels gehandeld. Waar het gaat om de toekenning van extra □nanci□e ruimte aan het Oogziekenhuis Rotterdam is overeenkomstig de binnen de daarvoor geldende kaders van de NZa gehandeld. Binnen de NZa ontstond wel het gevoel onder druk van het ministerie te worden gezet. De Onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat op ambtelijk niveau is geschermd met een standpunt van de minister. De wijze waarop het ministerie met de NZa omgaat, maakt dat de NZa stevig in haar schoenen moet staan en weerstand moet bieden tegen ongerechtvaardigde bemoeienis.

Het bovenstaande illustreert de lastige positie van een zelfstandig bestuursorgaan versus het moederdepartement. Waar het gaat om toezicht en de gevalshandeling, moet het ministerie zoveel mogelijk op afstand staan. Alleen dan kan de NZa een onafhankelijke toezichthouder zijn en wordt voorkomen dat sprake is van politieke bemoeienis bij of beïnvloeding van besluiten in individuele gevallen. Voor de regulerende taak ligt dat anders. Gelet op die taakinfilling en de met die taakinfilling gepaard gaande vele reguliere contacten tussen medewerkers van het ministerie en van de NZa, is die afstand aanzienlijk kleiner.

- 1 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 186, nr. 3, blz. 34.
- 2 Zie de Wet van 31 maart 2011, Stb. 2011, 204, tot aanpassing van enige wetten teneinde een aantal zelfstandige bestuursorganen onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen te brengen; en het Besluit van 27 april 2011, Stb. 2011, 249, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 31 maart 2011 tot aanpassing van enige wetten teneinde een aantal zelfstandige bestuursorganen onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen te brengen.
- 3 Voorstel van wet – Aanpassing van enige wetten teneinde een aantal zelfstandige bestuursorganen onder de werking van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen te brengen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 950, nr. 2.
- 4 Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 950, nr. 3, blz. 2; en Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 25 268, nr. 57, blz. 7.
- 5 Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 950, nr. 5, blz. 2 en 4; Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 950, nr. 10, blz. 2-3 en 4-7.
- 6 Zie artikel 3, zesde lid, van de Wmg.
- 7 Het Informatiestatuut VWS – NZa, Stcrt. 2006, 200.
- 8 Zie de Factsheet NZa, als bijlage gevoegd bij het e-mailbericht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 24 april 2014 om 18.50 uur.
- 9 Zie de spreekpunten van drs. G.H.O. van Maanen, secretaris-generaal van het ministerie van VWS, tijdens het afscheid van Cathy van Beek, bestuurslid van de Nederlandse Zorgautoriteit, 30 augustus 2011.
- 10 Artikel 18, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
- 11 Artikel 18, tweede lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
- 12 Artikel 34, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
- 13 Artikel 15, tweede lid, van de Wmg.
- 14 Artikel 11, eerste lid, van de Wmg.
- 15 Artikel 12, eerste lid, van de Wmg.
- 16 Zie het voorwoord en paragraaf 1.1 van de marktscan medisch specialistische zorg, december 2013, http://www.nza.nl/104107/105773/742312/Marktscan_medisch_specialistische_zorg_2013.pdf.
- 17 Blz. 157-158 van het bezwaarschrift.
- 18 Zie de notitie Marktscan, op 25 april 2014 verstrekt door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- 19 TNF-alfaremmers zijn een groep geneesmiddelen die vallen onder zogenaamde Biologicals en worden gebruikt bij de behandeling van diverse chronische auto-immuunziekten zoals psoriasis, reumatoïde artritis, Ziekte van Bechterew, colitis ulcerosa en de ziekte van Crohn. Bij het ontstaan van deze reumatische ziekten speelt de TNF-alfa een grote rol. TNF-alfa is een eiwit in het afweersysteem en activeert de afweercellen tegen lichaamsvreemde stoffen zoals bacteriën, waardoor er een ontstekingsreactie plaats vindt. Bij bovengenoemde ziekten is er sprake van een overmatig aanmaak van dit eiwit waardoor de ontstekingsreactie uit de hand loopt en schade veroorzaakt aan de omgevende weefsels. TNF-alfaremmers onderdrukken/blokken de werking van TNF-alfa, waardoor er geen ontsteking meer plaatsvindt.
- 20 Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer van 17 december 2013, kenmerk 181005 -114769-CZ.
- 21 Zie <https://www.oogziekenhuis.nl/>.
- 22 'Twee minuten wachten voor het mes in het oog gaat. Het Oogziekenhuis Rotterdam is de vrucht van marktwerking en specialisatie. Ervaring en kennis van Albert Heijn en KLM helpen.' In: NRC Handelsblad van 17 april 2010.
- 23 Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 9 mei 2014, kenmerk 372329-120869-CZ (feitenrelaas over NRC publicatie Oogziekenhuis).
- 24 'Het Oogziekenhuis Rotterdam loopt eigenlijk niet voorop'. Ingezonden brief van professor dr. S.M. Imhof in NRC Handelsblad van 3 mei 2010.
- 25 Zie de brief van directeur zorgmarkten cure aan de plv. directeur curatieve zorg, van 7 mei 2014, kenmerk 81926/113980 (Feitenrelaas Oogziekenhuis Rotterdam) en de brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer van 9 mei 2014, kenmerk 372329-120869-CZ (feitenrelaas over NRC publicatie Oogziekenhuis).
- 26 Blz. 233-235 van het bezwaarschrift.
- 27 Zie de brief van directeur zorgmarkten cure aan plv. directeur curatieve zorg, van 7 mei 2014, kenmerk 81926/113980 (Feitenrelaas Oogziekenhuis Rotterdam) en de brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Tweede Kamer van 9 mei 2014, kenmerk 372329-120869-CZ (feitenrelaas over NRC publicatie Oogziekenhuis).
- 28 Dat wil zeggen ná het besluit van 30 november 2011, waarbij het aanvankelijke verzoek van het Oogziekenhuis is afgewezen.
- 29 Artikel 57, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wmg.
- 30 Artikel 59, aanhef en onder e, gelezen in samenhang met artikel 7, van de Wmg.
- 31 Brief van drs. J.C.A. (Kees) Sol aan de secretaris van de Onderzoekscmissie van 20 juli 2014.
- 32 Zie blz. 4, tweede tekstblok, van de brief van directeur zorgmarkten cure aan de plv. directeur curatieve zorg, van 7 mei 2014, kenmerk 81926/113980 (Feitenrelaas Oogziekenhuis Rotterdam).
Zie ook CD E279 bij het bezwaarschrift. Daarin is het e-mailbericht opgenomen van 12 januari 2012 om 16.59 uur. 'Hoi Leidinggevende 6, Dank voor de snelle reactie! Konden we goed gebruiken.
Inmiddels hebben we met Cees Sol cs gesproken. Hun betoog in het gesprek week o.i. weer iets af van hun eerdere brief: voor zover wij begrijpen voorziet het Oogziekenhuis geen enkel probleem in de bekostiging vanaf 2014, als het transitie-model is afgelopen. Wat hun betreft zit het probleem nu, en voor 2012 en 2013, in een te laag (schaduw-)FB. Ook al zouden ze hogere vrije tarieven kunnen afspreken met verzekeraars (hetgeen ze zonder problemen denken te gaan doen voor 2014 e.v.), dan nog wordt die plus voor 95% in 2012 en 70% in 2013 afgevoerd, en zijn ze in hun optiek onvoldoende geholpen. De mismatch tussen de eigen kosten en het FB was en is het probleem.
Daar valt het een en ander tegen in te brengen, en dat hebben we natuurlijk ook gedaan. Onze minister wil graag een oplossing voor het Oogziekenhuis. Veronique [Esman–Peeters] heeft richting Cees Sol aangegeven dat, indien

het Oogziekenhuis haar unieke positie voldoende kan onderbouwen, een tijdelijke oplossing voor 2012 en 2013 mogelijk zou moeten zijn. Voorwaarde is wel dat we daarna de definitief van dit issue af moeten zijn, en dat het Oogziekenhuis écht niet meer bij ons terecht kan voor aanvullingen (dus ook niet voor zorgzwaarte en/of innovatie). Ze heeft het Oogziekenhuis ook gevraagd om het aangegeven gat in de bekostiging nader te onderbouwen (gezien ook jullie opmerkingen over het relatief oude Prismant-rapport) en voor 2012 en 2013 ook rekening te houden met het transitie-model (aangezien hogere DOT-omzet in die jaren niet voor 100% zal worden afgeroomd, en het huidige gat weldegelijk kleiner zal worden). Daarbij kan ik niet helemaal overzien hoe een eventuele ophoging van het schaduw-FB praktisch vormgegeven zou kunnen worden, maar dat weten jullie ongetwijfeld.

Qua proces hebben we afgesproken op korte termijn een VWS-NZa-Oogziekenhuis overleg te beleggen, dat een concluderend karakter zou moeten hebben. Dus als er nog feitelijke vragen liggen (bijv. de cijfermatige onderbouwing), dan moet dat vóór dat overleg opgehelderd zijn. Het Oogziekenhuis vroeg zich ook nog af of verzekeraars moeten aansluiten; lijkt ons niet strikt noodzakelijk. Jullie?

Veronique [Esman-Peeters] zal over dit alles a.s. maandag contact opnemen met Leidinggevende 9.'

33 Artikel 15, tweede lid, van de Wmg.

34 Artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

35 Artikel 34, tweede lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

36 Handelingen Tweede Kamer, 19 juni 2014.

37 De Onderzoekscommissie verwijst in dit verband naar het rapport van De Leeuw uit 2013, waarin hij heeft uiteengezet hoe de relatie van opdrachtgever en van systeemeigenaar binnen het ministerie onderscheiden kunnen worden.

38 Zo heeft De Nederlandsche Bank een raad van commissarissen én een Bankraad. De raad van commissarissen ziet toe op het beheer van De Nederlandsche Bank, de algemene gang van zaken en de raad staat de directie met advies terzijde. Belangrijke bevoegdheden van de raad zijn de voorafgaande goedkeuring van de begroting en de zo geheten ZBO-verantwoording, alsmede de vaststelling van de jaarrekening.

De raad van toezicht van de AFM is belast met de goedkeuring van het jaarplan, de begroting, de jaarrekening en grote bestuursbesluiten, waaronder veranderingen in de structuur van de organisatie.

39 Artikel 14 van het bestuursreglement, <http://www.nza.nl/96810/190974/BestuursreglementNZa.pdf>.

40 Dat betekent niet dat de NZa altijd meeloopt met het ministerie. De Onderzoekscommissie heeft van het ministerie een aantal voorbeelden ontvangen, waarin de NZa tot een ander oordeel is gekomen dan het ministerie. Zie de brief van drs. L.A.M. (Leon) van Halder van 11 juni 2014, kenmerk 122345-MC.

8 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

8.1. Vooraf

In dit afsluitende hoofdstuk trekt de Onderzoekscommissie conclusies uit de bevindingen in de voorafgaande hoofdstukken. Vervolgens doet zij aanbevelingen.

De Onderzoekscommissie wil alvorens haar conclusies en aanbevelingen weer te geven enkele woorden richten tot al diegenen die door de gebeurtenissen van de afgelopen maanden zo hard en rechtstreeks zijn geraakt. Arthur Gotlieb heeft op 22 januari 2014 een einde aan zijn leven gemaakt. De Onderzoekscommissie beseft terdege dat dit menselijke drama nog zal nadreunen tot na verschijning van dit onderzoeksrapport en voor altijd voelbaar blijft. Met name voor de ouders en de broer van Arthur Gotlieb.

De conclusies en aanbevelingen van de Onderzoekscommissie hebben onder meer betrekking op de wijze waarop de NZa met Arthur Gotlieb is omgegaan en hoe zij met haar medewerkers omgaat. De conclusies en aanbevelingen betreffen ook het functioneren van de organisatie van de NZa, een organisatie die een spilfunctie vervult in de Nederlandse gezondheidszorg. Deze spilfunctie vervult de NZa op enige afstand maar ook onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, die de opdracht tot dit onderzoek gaf.

De Onderzoekscommissie heeft de afgelopen maanden met in totaal tachtig personen, waaronder meer dan vijftig medewerkers van de NZa, gesproken en met hen per e-mail berichten uitgewisseld. Uiteenlopende, soms ver uiteenlopende, opvattingen en gevoelens kreeg de Onderzoekscommissie op die manier toegezonden. Vaak van heel gemotiveerde medewerkers die met gedrevenheid en kennis van zaken het belang van hun werk én van hun organisatie onderstreepten. Soms ook van medewerkers die beschroomd waren om voor hun mening uit te komen, maar die wel dezelfde gedrevenheid lieten zien om het belang van een goed functionerende NZa bij de Onderzoekscommissie zo sterk te benadrukken.

Voor alle NZa-medewerkers spreekt de Onderzoekscommissie de hoop uit dat haar onderzoek bijdraagt aan een beter functioneren van de NZa en het herstel van het gezag van de NZa. De Onderzoekscommissie is ervan overtuigd dat daarmee ook wordt bijgedragen aan de blijvende inzet en motivatie van alle medewerkers van de NZa: een absolute noodzaak om de NZa haar spilfunctie in de Nederlandse gezondheidszorg te laten vervullen.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft de Onderzoekscommissie ingesteld en haar gevraagd onderzoek te doen. Met haar conclusies en aanbevelingen hoopt de Onderzoekscommissie de minister als verantwoordelijk bewindspersoon te helpen haar systeemverantwoordelijkheid voor het ingewikkelde stelsel van gezondheidszorg in ons land en de wezenlijke rol van de NZa daarin waar te maken.

8.2. Conclusies

In zijn bezwaarschrift richt Arthur Gotlieb zich tot een denkbeeldige lezer. Hij neemt de lezer aan de hand, maar stelt ook regelmatig de vraag of wat hij meent waar te nemen ook feitelijk klopt. Hij daagt de lezer uit. De Onderzoekscommissie is op die uitdaging ingegaan en beantwoordt in haar conclusies de haar gestelde vragen en komt tot een aantal aanbevelingen; zij doet dat in onafhankelijkheid.

De Onderzoekscommissie heeft concrete vragen van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ontvangen, die een aantal, maar niet alle, elementen betreffen die Arthur Gotlieb in zijn bezwaarschrift aan de orde heeft gesteld en beschreven. Ook heeft de minister, nadat de Onderzoekscommissie was ingesteld en volop bezig was met haar onderzoek, aan een andere instantie opdracht gegeven declaraties van de leiding van de NZa te laten onderzoeken naar aanleiding van publicaties daarover in NRC Handelsblad. Ook hierop gaat de Onderzoekscommissie derhalve niet in.

De Onderzoekscommissie groepeerde haar conclusies rond de onderwerpen die haar zijn voorgelegd:

1. De wijze waarop Arthur Gotlieb is behandeld
2. Beleid en praktijk op het gebied van HRM
3. De werksfeer en organisatiecultuur
4. De beveiliging van en omgang met vertrouwelijke informatie
5. De verhouding tussen het ministerie en de NZa

Deze onderwerpen hebben betrekking op beleidsvragen, zoals de vragen naar de wijze waarop de NZa met een van haar werknemers is omgegaan en naar de wijze waarop zij de door die werknemer geconstateerde problemen naar maatstaven van professionaliteit heeft aangepakt. Het is goed er nogmaals op te wijzen dat zulke maatstaven niet dezelfde zijn als die een rechter zou aanleggen, indien hij of zij tot beoordeling van hetzelfde handelen zou zijn geroepen. Dit betekent dat de oordelen van de Onderzoekscommissie niet zijn vervat in juridische termen en daarin ook niet kunnen worden vertaald.

8.2.1. De wijze waarop Arthur Gotlieb is behandeld

Arthur Gotlieb was een toegewijde, deskundige en hard werkende medewerker van de NZa, maar hij was ook introvert en schermde zich voor de buitenwereld af. Hij had een grote behoefte aan erkenning en waardering. Op schrift drukte hij zich uitermate vaardig uit, maar mondeling ontbrak hem de assertiviteit uit te spreken wat hij echt nodig had en wat er speelde in zijn leven. Dit maakt de situatie complex. Enerzijds heeft Arthur Gotlieb richting zijn leidinggevenden en de HRM- en vertrouwensfunctionarissen niet helder weten te articuleren waar hij tegenaan liep. Anderzijds zijn zijn leidinggevenden er niet in geslaagd de gedeeltelijk impliciete hulpvraag van Arthur Gotlieb te beantwoorden.

Arthur Gotlieb functioneerde de eerste jaren volledig conform de eisen die de NZa aan hem als beleidsmedewerker stelde. Vanaf 2007 begon een periode waarin hij onder opeenvolgende managers niet meer geheel voldeed aan de eisen die zij aan zijn functioneren hebben gesteld. Arthur Gotlieb heeft het beoordelingsproces in de jaren tussen 2007 en 2010 en ook daarna ervaren als verwarrend, onregelend en in toenemende mate belastend.

Periode tussen 2007 en medio 2010

Met Arthur Gotlieb is in 2007 noch een plannings-, een functionerings- noch een beoordelingsgesprek gevoerd. Een beoordeling bleef dat jaar uit. In 2009 zijn de drie gesprekken uit de HR-cyclus wel gevoerd, maar deze vonden te laat plaats. Het beoordelingsgesprek over het jaar 2009 werd, hoewel Arthur Gotlieb er herhaaldelijk bij zijn leidinggevende om heeft gevraagd, pas op 18 juni 2010 gehouden en het beoordelingsverslag van dat jaar is nooit afgerond. Net als in 2009 vonden ook in 2010 het plannings- en functioneringsgesprek te laat plaats.

Op grond hiervan en gegeven de HR-cyclus die de NZa hanteert, stelt de Onderzoekscommissie vast dat Arthur Gotlieb in die zin is verwaarloosd in de periode van 2007 tot medio 2010. De Onderzoekscommissie gebruikt de term verwaarlozing op basis van haar analyse van zijn personeelsdossier en in navolging van twee van zijn leidinggevenden, die zich - onafhankelijk van elkaar - in deze zin hebben uitgelaten en hierbij doelen op die periode.

Periode tussen 2010 en 2014

Vanaf 2010 werd hem de lat telkens hoger gelegd en steeds opnieuw werd die boodschap herhaald, zonder dat hij effectief werd geholpen dat hogere niveau te halen. Arthur Gotlieb voelde zich - zo vermeldt hij in zijn bezwaarschrift - 'een hoogspringer die niet weet waar de lat ligt'. Een gevoel dat moet zijn versterkt door de snelle opvolging van verschillende leidinggevenden tussen 2010 en 2014. Zijn verzoeken aan die verschillende leidinggevenden om voor hem duidelijk te maken wat precies van hem werd verwacht, werden meer dan eens genegeerd.

Arthur Gotlieb wilde duidelijk maken dat de vaak herhaalde aansporingen om zich in verschillende richtingen verder te ontwikkelen zo vaag en ambigu waren geformuleerd dat hem het zicht op het te bereiken resultaat ontbrak. De beoordelingsformulieren gaven aan welke competenties Arthur Gotlieb moest ontwikkelen, maar dezelfde formulieren en de opeenvolgende gespreksverslagen lieten weinig concrete feedback zien waarmee Arthur Gotlieb aan de slag

kon. Zo moest hij 'zijn omgevingsbewustzijn vergroten', hetgeen op hem - zo schrijft hij in zijn bezwaarschrift - onbegrijpelijk overkwam. Het had in de rede gelegen Arthur Gotlieb duidelijke en concrete suggesties voor verbetering te geven, hem meer in plaats van minder scholing en coaching te geven dan gemiddeld aan de medewerkers wordt besteed en de werkafspraken nauwgezet en regelmatig te evalueren. Het management had eerder het werkpakket kunnen aanpassen aan de capaciteiten van Arthur Gotlieb. In plaats van voortdurend te wijzen op zijn hoge ambtelijke schaal en te proberen eenzijdige maatregelen op te leggen die een averechts effect op Arthur Gotlieb hadden, had de dialoog moeten worden aangegaan met als doel een realistische, wederzijds herkenbare aanpak te vinden om zijn waardevolle expertise verder te kunnen ontwikkelen. De Onderzoekscommissie stelt - net als een aantal van zijn leidinggeevenden - vast dat Arthur Gotlieb niet de zorg en begeleiding is geboden die passend was geweest gezien het oordeel over zijn functioneren.

De Onderzoekscommissie stelt vast dat de leidinggeevenden van Arthur Gotlieb niet de juiste toon hebben kunnen treffen. Zij zijn hem in de periode tussen 2010 en 2014 gaandeweg gaan negeren en hebben hem al dan niet bewust uitgesloten van belangrijke werkbesprekingen en ontwikkelingsmogelijkheden. Wie niet langer welkom is bij besprekingen over onderwerpen die binnen zijn verantwoordelijkheid liggen, voelt zich al snel gemarginaliseerd. De ontwikkelopdrachten die Arthur Gotlieb wél heeft gekregen, zoals een stage buiten de NZa, heeft hij met de hem kenmerkende zorgvuldigheid volbracht en geëvalueerd. De evaluatie is door zijn leidinggeevenden nooit met hem besproken, hoewel hij daarom wel had verzocht. Arthur Gotlieb heeft die omissie als bewust negeren ervaren. Dat laatste geldt ook voor de keren dat hij bij zijn leidinggeevenden inhoudelijke suggesties deed voor bij voorbeeld een duidelijke beleidslijn over de omgang met de farmaceutische industrie, en de keren dat hij waarschuwde voor de gevolgen van beslissingen waar de NZa voor stond. De inbreng van Arthur Gotlieb werd te dikwijls genegeerd zonder dat zijn leidinggeevenden inhoudelijk op de door hem genoemde elementen zijn ingegaan.

Het feit dat Arthur Gotlieb takenpakketten werden toebedeeld die hij uitdrukkelijk had verzocht niet meer te hoeven verrichten (zoals de opbrengstverrekening), heeft hij als actieve tegenwerking ervaren. De Onderzoekscommissie heeft geen intentionele tegenwerking van de zijde van de opeenvolgende leidinggeevenden kunnen vaststellen. Niettemin kan zij zich indenken dat Arthur Gotlieb deze handelwijze als tegenwerking heeft beleefd.

Het heeft de leidinggeevenden kennelijk aan managementvaardigheden en empathie ontbroken om Arthur Gotlieb in de afgelopen jaren de effectieve begeleiding en de duidelijkheid te geven die hij nodig had. Jaren, zo blijkt achteraf, waarin Arthur Gotlieb in toenemende mate (ondraaglijke) stress ervoer. Daarbij vond Arthur Gotlieb dat hij overbelast werd. Dit valt echter niet af te leiden uit de feitelijke registratie van zijn werkuren in 2013. Met aftrek van verlof en compensatie-uren, alsmede eventueel ziekteverzuim, werkte hij verspreid over de 52 weken van dat jaar gemiddeld minder dan dertig uur per week. Vergeleken met zijn collega's was dat geen afwijkend patroon.

Het feit dat het management zijn signalen van werk gerelateerde stress niet als zodanig heeft herkend, valt niet alleen het management te verwijten. Hiervóór heeft de Onderzoekscommissie al melding gemaakt van de complexe situatie: Arthur Gotlieb heeft niet helder weten te articuleren waar hij tegenaan liep en tegelijkertijd zijn leidinggeevenden er niet in geslaagd de gedeeltelijk impliciete hulpvraag van Arthur Gotlieb te beantwoorden. In aansluiting hierop merkt de Onderzoekscommissie op dat het ook op de weg van Arthur Gotlieb zelf had gelegen om al veel eerder in duidelijke termen te laten blijken, eventueel via de bedrijfsarts of de vertrouwenspersonen, dat de rek eruit was. Op basis van de door haar gevoerde gesprekken stelt de Onderzoekscommissie vast dat niemand, ook zijn familie niet, zich bewust is geweest van de ernst van de situatie waarin Arthur Gotlieb zich bevond.

8.2.2. Beleid en praktijk op het gebied van HRM

Algemeen

De NZa heeft sinds haar oprichting op 1 oktober 2006 een stormachtige ontwikkeling doorgevoerd: van het opstellen van administratieve kosten- en tariefberekeningen bij haar voorlopers (het CTG en het CTZ) naar marktmeester te midden van talrijke zorgaanbieders en zorgverzekeraars. En dat in een tijd van fors stijgende zorguitgaven met een hiermee gepaard gaande druk tot beheersing van die stijging.

Deze opgave was groot. De NZa moest immers wezenlijk andere taken gaan uitoefenen op basis van de Wmg. Als bruidsschat kreeg de NZa twee organisaties mee die in de jaren daarvoor achterstallig onderhoud hadden opgelopen bij hun interne bedrijfsvoering en organisatiecultuur. Dat maakte de opgave niet makkelijker. En de verwachtingen waren hooggespannen. Van meet af aan stond de NZa in de schijnwerpers van de politiek, die (in meerderheid) vol verwachting was over de nieuweling én van partijen in de zorg die veelal met grote achterdocht de eerste periode aanschouwden, bang als men was voor nieuwe en zwaardere eisen dan waaraan men daarvoor jarenlang gewend was geraakt, vooral in de sfeer van de financiering.

Positie en rol opvatting over HRM

Een organisatie als de NZa, die zozeer op inhoud gericht moet zijn, nodigt uit tot het aanstellen van managers die daarin excelleren. Dat is niet onbegrijpelijk, gelet op de eisen die de politiek en het veld van zorgaanbieders en zorgverzekeraars aan de NZa stellen. Bij zulke zware externe druk ligt echter scheefgroei op de loer, in die zin dat de extreme inhoudgerichtheid ten koste gaat van mensgerichtheid.

Deze constatering klemmt temeer wanneer de samenstelling van de NZa-medewerkers in de beschouwing wordt betrokken. Er was enerzijds de groep medewerkers die overkwam van de voorlopers van de NZa, waarin andere taken werden verricht en er sprake was van een wezenlijk andere werksfeer en organisatiecultuur dan in de NZa. Daarnaast werden vanaf de oprichting van de NZa, gelet op de nieuwe taken van marktmeester, andere mensen aangenomen die kwamen uit kringen van het ministerie van Economische Zaken, de NMa en de Opta en die kennis hadden van en ervaring hadden met het ontwikkelen van de markten. Bij deze samenstelling van het personeelsbestand, en gegeven de veranderingen die de NZa moest vormgeven, is er extra behoefte aan een krachtige en effectieve 'change agent'.

Een professionele HRM-functie moet in zo'n situatie ondersteuning bieden bij het verankeren en begeleiden van die veranderingen. Daarbij zijn ook de interne communicatie (hoe bereid je de medewerkers voor op wat er komen gaat) en de veranderkundige interventies van belang, alsmede leiderschap, leiderschapsontwikkeling en managementstijlen.

Niet iedereen had moeite met de veranderingen waar de NZa voor stond. Een grote groep medewerkers heeft kunnen meebewegen met de golven van de dynamiek. Maar juist voor die - kleinere - groep van werknemers die de stap naar een meer prestatiegerichte organisatie lastig kon maken, was adequate, mensgerichte aandacht voor en begeleiding bij die veranderingen noodzakelijk.

Gelet op het feit dat er werknemers zijn (geweest) die moeite hadden met de veranderingen binnen de organisatie en met de daarmee gepaard gaande nieuwe, scherpere eisen die aan hun functioneren werden gesteld, zoals Arthur Gotlieb, stelt de Onderzoekscommissie vast dat zowel HRM als de raad van bestuur de rol van 'change agent' onvoldoende heeft onderkend en deze dientengevolge ook niet heeft waargemaakt. De Onderzoekscommissie concludeert dan ook dat de transitieperiode van de NZa onvoldoende is begeleid.

Ook de tweede rol van HRM, het klankbord voor de medewerkers, is niet tot volle wasdom gekomen. De unit HRM van de NZa accentueert in haar taakopvatting het instrumentele karakter en richt zich in hoge mate op het ondersteunen van het management. In een organisatie die de nadruk legt op integraal management (het management is ook verantwoordelijk voor HRM) is dat in zoverre risicovol, dat het medewerkersperspectief ondergesneeuwd dreigt te raken. Voor die groep medewerkers van de NZa die daaraan behoefte had, is HRM aan dit essentiële onderdeel onvoldoende toe gekomen. De managers krijgen in het meest gunstige geval de

indruk dat de unit HRM hen goed begeleidt bij de vlootschouwen, maar in een faciliterende rol zonder een stevige tegenkracht te zijn voor het management.

Het voorgaande brengt de Onderzoekscommissie tot de conclusie dat het binnen de NZa, wat de HRM-rol betreft, de afgelopen jaren heeft ontbroken aan een voldoende gezaghebbende en effectieve tegenspraak, zowel op directieniveau als op dat van het management. HRM heeft - vanuit het medewerkersperspectief gezien - de behoefte aan menselijke aandacht en aan een menselijke opstelling onvoldoende onderkend. De algemene leiding heeft deze situatie ten onrechte laten voortbestaan.

De positie van de vertrouwensfunctionarissen

Wanneer een medewerker vastloopt in de lijnorganisatie en ook de 'buddy'-rol van de HRM-functionaris niet tot stand komt, dan is er ook bij de NZa de 'vluchtroute' van de vertrouwenspersonen; intern dan wel extern.

De Onderzoekscommissie stelt vast dat deze functionarissen lang niet voor alle medewerkers als effectieve 'bypass' functioneren wanneer zij vastlopen in de organisatie. Er zijn sterke signalen dat deze functionarissen, met hoeveel inzet en betrokkenheid zij ook werken, niet als een effectieve route worden herkend en soms ronduit worden gewantrouwd. Ook Arthur Gotlieb schrijft in zijn bezwaarschrift dat hij een gang naar de vertrouwenspersonen wel heeft overwogen, maar dat uiteindelijk niet heeft gedaan, omdat hij ze niet vertrouwt: te dicht op de 'lijn'.

De vertrouwenspersonen die de Onderzoekscommissie heeft gesproken waren niet altijd even expliciet in het aangeven van hun rol naar het management. Soms konden zij dat ook niet, omdat de betrokken medewerkers uitdrukkelijk vroegen om geheimhouding. Het is de Onderzoekscommissie gebleken dat binnen de NZa onduidelijkheid bestaat over de rol en het mandaat van de vertrouwenspersonen.

De Onderzoekscommissie heeft, resumerend, in haar gesprekken de indruk gekregen dat de positie van de vertrouwenspersonen in de organisatie in formele zin wel klopt, maar dat er in hun feitelijk functioneren te weinig gezag en tegenkracht uitgaat naar de leidinggevendenden. Dat geldt zowel voor de interne als voor de externe vertrouwenspersonen.

Het HRM-beleid

Met de HR-cyclus, zoals omschreven in hoofdstuk 4, wordt voorzien in periodieke evaluatie- en beoordelingsmomenten ten aanzien van het functioneren van individuele medewerkers. De Onderzoekscommissie constateert dat deze cyclus grosso modo naar behoren functioneert.

De vlootschouw en het kwadranten-model waren rond 2009 belangrijke veranderingen in het HRM-beleid, gegeven de povere erfenis die de NZa van haar voorgangers op dit terrein had meegekregen.

In potentie kan dit model doen wat het beoogt: een brug slaan tussen de eisen van de organisatie en van de medewerkers: hun capaciteiten en vaardigheden. Die brug zal er echter alleen komen, wanneer de opzet klopt (dat wil zeggen voor een organisatie als de NZa relevante onderscheidingen kent) en vervolgens nauwgezet wordt bewaakt in zijn effecten.

Op basis van deze overwegingen komt de Onderzoekscommissie tot de volgende conclusies over de vlootschouw en het kwadranten-model:

- n er is gerede twijfel of de vier kwadranten en de criteria die bij de individuele beoordelingen aan de orde komen, in voldoende mate en op een evenwichtige wijze recht doen aan enerzijds de behoefte van de organisatie en anderzijds de capaciteiten en vaardigheden van de medewerkers. Bij wijze van voorbeeld: niet iedereen heeft altijd en volledig 'zichtbaar' te zijn: analytisch werk in de beslotenheid van je kamer kan minstens zo belangrijk zijn voor een organisatie als de NZa; het gehanteerde model is hier onvoldoende op ingericht;
- n het is de vraag of er voldoende aandacht is voor anderen dan de 'high-potentials' bij voorbeeld in het bijzondere beloningsbeleid. Niet duidelijk is hoe wordt uitgedragen dat voor elke organisatie een getrouwe en degelijke uitvoering van een 'baken' even belangrijk is als de excellente prestatie van een 'high-potential';
- n in de huidige opzet van de HR-cyclus wordt niet voorkomen dat de vlootschouw, die voor-

afgaat aan de individuele beoordelingen, deze gaat overheersen: 'eenmaal in een hokje geplaatst, kom je daar niet gemakkelijk meer uit';

- n transparantie over de uitkomsten van de vlootshouw ontbreekt; veel medewerkers weten niet in welk kwadrant zij zijn geplaatst, hetgeen tot onzekerheid bij hen leidt.

8.2.3. De werksfeer en organisatiecultuur

De Onderzoekscommissie stelt vast dat er moeilijk gesproken kan worden van een algemene werkcultuur, die herkenbaar is in de gehele organisatie. De verschillende directies binnen de NZa opereren relatief onafhankelijk van elkaar en kennen een diversiteit aan werkculturen. De directies hebben verschillende werkvelden en zijn allemaal anders ingericht om hun taken te kunnen uitvoeren. Medewerkers gebruiken verschillende typeringen om de werkcultuur bij de NZa te benoemen. De meeste medewerkers ervaren een prettige werkcultuur. Daar staat tegenover dat een klein deel van de medewerkers de werkcultuur typeert als een afrekencultuur en een ad-hoc cultuur. De beschrijving dat de directies veelal als 'eilandjes' binnen de NZa opereren, is de Onderzoekscommissie meer dan eens voorgehouden.

De meeste medewerkers zijn tevreden over hun werk en hun organisatie. Vergeleken met andere overheidsorganisaties scoort de NZa gemiddeld, op onderdelen zelfs beter. De Onderzoekscommissie stelt vast dat er geen structurele misstanden zijn in de wijze waarop de NZa omgaat met haar medewerkers. Wel is er een beperkt aantal medewerkers wier ervaringen niet passen in het algemene beeld, zoals in het geval van Arthur Gotlieb.

De NZa is een overheidsorganisatie die buitengewoon veel veranderingen heeft doorgemaakt sinds de oprichting in 2006. De veranderingen in de omgeving van de NZa, de veranderingen in de taken van de NZa, de sterke groei van sommige directies en de instroom van een grote groep nieuwe en andere typen medewerkers maken het werk bij de NZa zeer dynamisch.

Deze dynamiek zorgt voor onduidelijkheid bij medewerkers over wat vanuit het ministerie van de NZa, en dus van hen, verwacht wordt. De ad hoc-cultuur houdt in dat medewerkers ervaren snel te moeten inspelen op vragen uit hun omgeving; verzoeken uit het departement krijgen vrijwel altijd voorrang boven andere taken, gelet op de politieke dimensie die er achter zit.

De enorme dynamiek van de NZa heeft geleid tot een organisatie waarvan de leiding en de medewerkers zich vooral en bij voorrang op de inhoud richten. De veranderingen hebben het uiterste gevergd van de organisatie en hebben ook tot incidentele problemen geleid. Snelle managementwisselingen, taakgericht leiderschap, eilanden binnen de organisatie, een te grote nadruk op transparantie in en zichtbaarheid van prestaties en het steeds wakker van verwachtingen dat op externe opdrachten snel gereageerd kan en moet worden, trekken hun sporen in de NZa-organisatie en op haar medewerkers. De organisatie heeft onvoldoende oog gehad voor met name die medewerkers die moeite hadden zich in de dynamische omgeving te nestelen.

Binnen sommige directies spreekt men van een afrekencultuur. Het is opvallend dat medewerkers deze werkcultuur verschillend ervaren. Voor veel, vooral jongere medewerkers is een afrekencultuur een teken van een professionele organisatie, waarin medewerkers gewaardeerd worden vanwege hun inspanningen en prestaties en op basis waarvan bevorderingen en bijzondere beloningen plaatsvinden. Zij zien de afrekencultuur in termen van prestatiegerichtheid.

Voor een ander deel heeft een afrekencultuur een negatieve connotatie. Dat zijn doorgaans medewerkers die moeite hebben met de transitie naar een marktmeester die 'goedwerkende zorgmarkten maakt en bewaakt'. Deze transitie vraagt dat medewerkers anders te werk gaan dan zij eerder deden. Zij hebben andere competenties nodig dan waarop zij daarvoor veelal waren geselecteerd bij de voorgangers van de NZa. In het bijzonder vanaf 2010 is het functionerings- en beoordelingsbeleid op de nieuwe situatie aangepast. Niet iedereen heeft deze vernieuwing als een verbetering ervaren.

De Onderzoekscommissie komt op grond hiervan tot de conclusie dat vanuit de leiding te weinig tijd en energie is besteed aan HRM en aan het hanteren van een managementstijl die niet uitsluitend is gericht op de inhoud, maar een uitgebalanceerd geheel vormt met menselijke aandacht en een menselijke opstelling, waarbij een open cultuur geboden is en tegenspraak wordt aangemoedigd.