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 DE HOOFDVRAGEN EN DE OPZET VAN HET ONDERZOEK 9

2 DE WIJZE WAAROP DRS. A.R. GOTLIEB IS BEHANDELD: VAN 1 JANUARI 2000 TOT 29 NOVEMBER 2013 13

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 DE WIJZE WAAROP DRS. A.R. GOTLIEB IS BEHANDELD: VAN 29 NOVEMBER 2013 TOT 22 JANUARI 2014 EN DE NASLEEP TOT 9 APRIL 2014 35

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 BELEID EN PRAKTIJK OP HET GEBIED VAN HRM 53

4.1. HRM-Beleid 53
4.2. Praktijk 60
4.3. Arthur Gotlieb 67
4.4. Resumé. 70

5 WERKSFEER EN ORGANISATIECULTUUR 73

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 DE BEVEILIGING VAN EN OMGANG MET VERTROUWELIJKE INFORMATIE 89

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 DE VERHOUDING TUSSEN HET MINISTERIE EN DE NZA 107
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 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 125
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 ontplooiingkansen.
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 'vlootschouw' 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 psychoterreur 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: 2000-2006[1]

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 relativeringsvermogen 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 conceptverslag 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 profileerde 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 steevast: "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 Gotlieb. **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 'roofbouw' 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 Gotlieb.

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 Gotlieb ter zake kundig, maar hij plaatste ook kritische kanttekeningen:

'oude regels dienden echter herijkt te worden en Arthur Gotlieb had moeite met deze verandering. [Hij] had hierover contact met Arthur Gotlieb en de relatie verliep vrij stroef. Hij omschrijft Arthur Gotlieb als sociaal enigszins onhandig, bangelijk en defensief. Arthur Gotlieb 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 toost 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 zwaktebod.

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.

<u>Nooit afgerond</u>

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 **Leidinggevend**e 4 in elkaar geflanst had, is ergens in een la verdwenen. Of in de blauwe kliko, 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 leidinggevenden 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 leidinggevenden van Arthur Gotlieb gepasseerd.[5]

juni 2010 – juni 2012	**Leidinggevende 6**	Unitmanager cure TSZ

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 expliciet[6] 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 beargumenteerd, 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 bezocht 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 vijfentwintig 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 fijn, 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-mail-bericht 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 gerichter 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 bezien 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 bespreekpunten 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 bekroop 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**)'.

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 exitgesprekken 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 aflopen.

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 uitdrukkingsvaardigheid. **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 beklaagde 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 blijk 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 ziens-wijze. 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 'vlootschouw' 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 affiniteit 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 definitief 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 'vlootschouw', 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 leidinggevenden 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 twijfelen 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 twijfelen 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 (flexplekken, 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 verbeterslagen 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 verantwoorden 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 besefte 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 (aanpak, 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 waarschuwende 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 leidinggevenden 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 leidinggevenden 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 leidinggevenden. 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 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 voldoendes, 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 bevreemdde 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.'*[3]

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 fijn 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 uur[5] 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 leidinggevenden 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 bezien: 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 mondeling, 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 verfijnd. 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 17de 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 naturel 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 perfide 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 23ste, 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 ontneemt 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 Gotlieb niet bij de NZa. Volgens het logboek van de NZa stuurde **Leidinggevende 8** een e-mailbericht naar Arthur Gotlieb 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 Gotlieb, 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 Gotlieb. **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 Gotlieb in zijn woning levenloos was aangetroffen. Arthur Gotlieb 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 misslaat, 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 aflegt van gemoedelijke goedvinder zonder profiel.

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 onvermogend 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 condoleren. 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 personeelsbeoordeling. **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 fijne, 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 afschermde 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 luchtte **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 afloop had kunnen leiden. Eigenlijk dus wel behoefte aan een soort "emotional decharche" 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 blaue 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 afleggen. 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 leidinggevenden 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 uitslaande 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 verharden. 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 functievervulling. 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:
- High-potentials 10-20 procent
- Bakens 60-75 procent
- Learners 5-15 procent
- 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 bericht[2] en een aan het management van de NZa gerichte memo van 10 september 2013[3] 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. Gratificatiebeleid

Het gratificatiebeleid 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 gratificaties.

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. Gratificaties van 500, 1000 en 1500 euro netto kunnen aan het eind van het kalenderjaar, na de beoordelingen, worden toegekend. Een gratificatie in de laagste categorie geldt als sprake is van functievervulling die uitstijgt boven datgene wat bij een normale functievervulling mag worden verwacht. Bij een gratificatie van 1000 euro netto gaat het om een combinatie van bijzondere inzet en een bijzondere prestatie. Voor een gratificatie 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 leidinggevenden de beschikking hebben over een breed palet van instrumenten:

a) Planningsgesprek met verbeterplan

Na een negatieve beoordeling of een nét voldoende beoordeling met aandachtspunten, maken unitmanager en medewerker in het planningsgesprek specifiek 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:
- afschrift verbeterplan (als onderdeel van planningsgesprek of functioneringsgesprek)
- verslagen van twee voortgangsgesprekken
- functioneringsgesprek
- beoordelingsgesprek
- 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 risicodrager 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:

- het opstellen van concrete verbeterplannen. Deze plannen kunnen een toevoeging zijn aan het verslag van het planningsgesprek of het functioneringsgesprek.
- 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 leidinggevenden zijn primair verantwoordelijk voor het sturen op verzuim. In het kader van de Wet verbetering poortwachter zijn zij de zogenaamde casemanagers. De leidinggevenden 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:

- Verminderen van verzuim
- 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)
- Vergroten van het welbevinden en de motivatie van medewerkers
- 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 leidinggevenden 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, financiën) 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 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 leidinggevenden 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 ondervonden 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 leidinggevenden. 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 behoeft 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 leidinggevenden. Het beoordelingssysteem

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 mogelijkerwijs 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 goededoelenrekening 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 afgeschermde 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 bekend[10], 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 vlootschouw, 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 ontplooiingkansen, 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 leidinggevenden 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 werkafspraak. 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, schematisch 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 leidinggevenden 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 leidinggevenden 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 leidinggevenden 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 leidinggevenden 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 vlootschouw?', 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

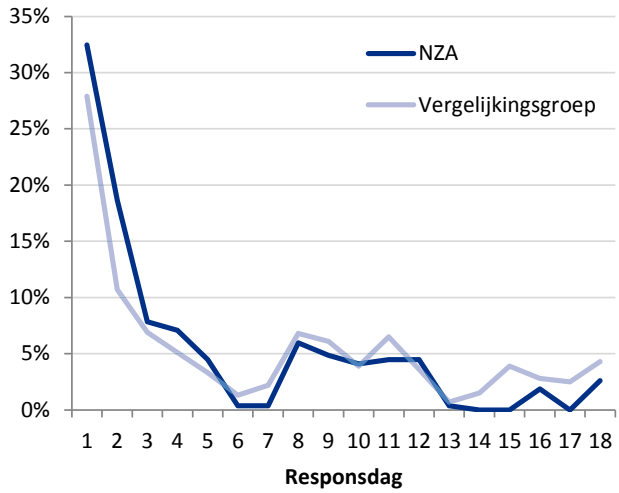
5.1. Analyse van de werksfeer en organisatiecultuur

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 Effectory (www.effectory.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 vragenlijstonderzoek van Effectory naar de medewerkerstevredenheid.

Tussen 7 april en 25 april heeft Effectory vragenlijstonderzoek 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 typeringen 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 vergelijkingsgroep Openbaar Bestuur en Veiligheid. 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. 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 vergelijkingsgroep en dat twee vragen over de personeelsbeoordeling toch terugkomen als verbeterpunten. De beoordelingssystematiek is ook een terugkerend thema in het bezwaarschift 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):

- *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 planningen. 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.

- *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 zelfprofilering verwacht dan bij anderen. Men spreekt over een goede sfeer en behulpzame cultuur.

- *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.

- *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.

- *Feedback geven en ontvangen (door de leidinggevenden).* 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 leidinggevenden 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 aangaven 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.

- *Voorbeeldgedrag (door de leidinggevenden).* Hoewel de scores niet veel hoger liggen, geven medewerkers aan dat leidinggevenden 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 leidinggevenden 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.

- *Stimuleren van veiligheid (door de leidinggevenden).* 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 leidinggevenden zouden gaan. Zij zouden dit kunnen interpreteren als een zwakte.

- *Uitvoering van formele leidinggevende taken (door de leidinggevenden)*. 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 leidinggevenden bijvoorbeeld (veel) te laat waren met het voeren van de gesprekken.

- *Respectvolle behandeling (door de leidinggevenden).* 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 medewerkerstevredenheidsonderzoek 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 'eilandencultuur' 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 werklast. 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 zelfprofilering 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 zelfprofilering, 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 typeringen 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 werkinhoud 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 toezichthouders 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, financiën 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 verzakelijkt 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.

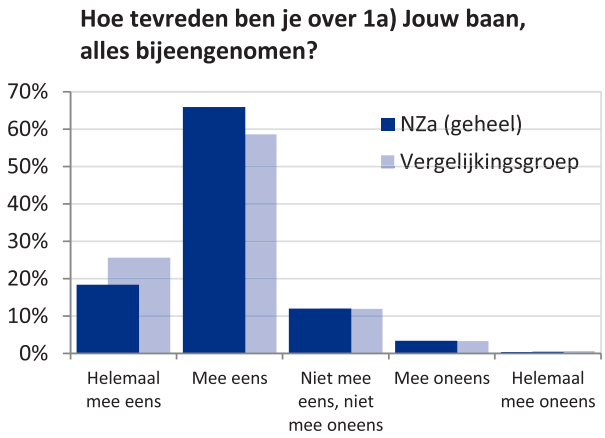
5.4. Andere factoren van invloed op de beleving van de werkcultuur

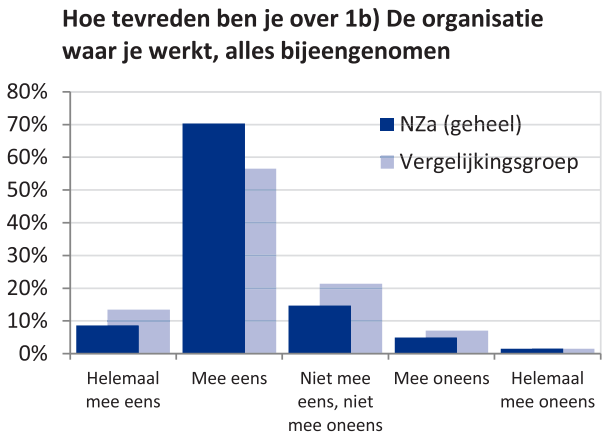
De ervaring van de werkcultuur bij de NZa loopt sterk uiteen voor medewerkers van de verschillende directies. Daarnaast zijn er nog andere factoren die leiden tot een andere ervaring van de werkcultuur. De belangrijkste factor is natuurlijk de medewerker zelf. Zijn of haar persoonlijkheid, normen en 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.





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.

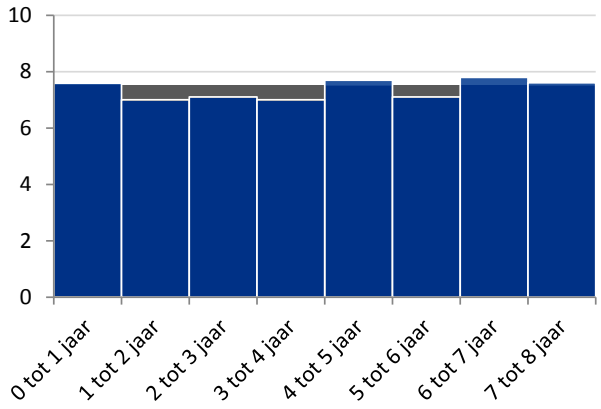
Hoe medewerkers daarmee om gaan verschilt - zo blijkt uit de gesprekken die in het kader van de beschrijving van de werksfeer en de organisatiecultuur met medewerkers van de NZa zijn gehouden - sterk. Sommige medewerkers zijn in staat mee te bewegen. Zij staan achter de nieuwe koers en slagen er in competenties 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.

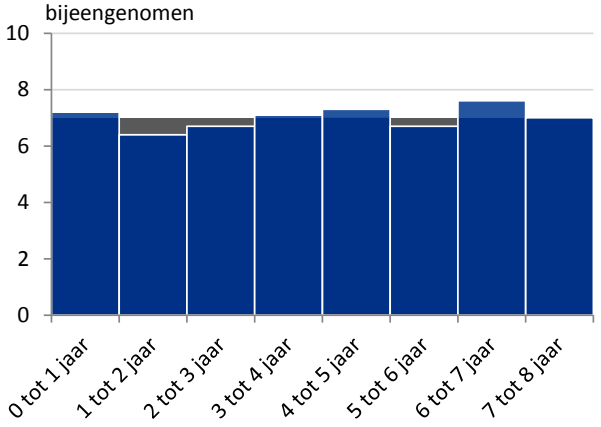
De ontstane situatie waarin niet alle medewerkers kunnen of willen meebewegen met een nieuwe koers is niet uniek voor de NZa. Ook andere organisaties in dynamische omgevingen kennen deze problematiek. In zulke gevallen wordt gestuurd op mobiliteit. Dat wil zeggen dat de organisatie (de leidinggevenden 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.

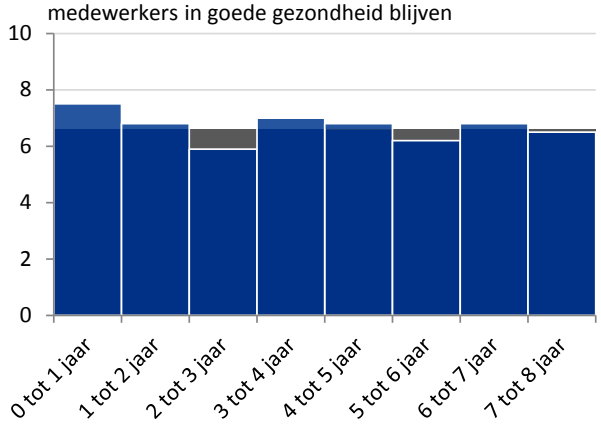
1a) Jouw baan, alles bijeengenomen



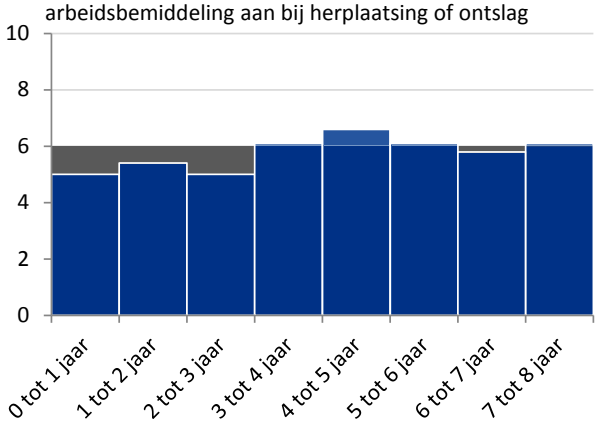
1b) De organisatie waar je werkt, alles bijeengenomen



13c) Mijn organisatie draagt eraan bij dat medewerkers in goede gezondheid blijven



13d) Mijn organisatie biedt goede arbeidsbemiddeling aan bij herplaatsing of ontslag



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 diensttijden het zwaarder hebben dan medewerkers met korte diensttijden. Kijkend naar alle antwoorden op de vragen in samenhang, dan blijkt dat met name de medewerkers met een diensttijd 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 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.

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 OMGANG 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 teneinde 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-systematiek in 2005[1] 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 fiat 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, beheert 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 risicomanagement 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 zaaksysteem 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 Huisreglement[8] 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 gebruikershandeling 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 bewerker 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 wifi-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 afgeschermde 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 aangesteld[16], 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 stellen[17], 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.

Gegevensbeheerder[19]
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 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 gebleken[20] 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. Daarvóór 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 verantwoordelijke[21] 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 geheimhoudingplicht 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 betaamt[23], 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 bewerkers[25] 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 arbeidsrechtelijke[26] 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 g*edragscode 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 persoonsgegevens[35] 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 ressorteerden, doch vooral weerstand opriepen 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 2013[40], 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 afgeschermde 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 wankele 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 flauwgevallen 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 privékarakter 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 systeemeigenaar (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 omvang[44] 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 leidinggevenden 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, schermafdrukken 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 communicatiemiddelen[48] 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 directiesecretaressen 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 secretaresses. 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 NARJRIS 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 acces 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: identificerende, medische en strafrechtelijke persoonsgegevens. Persoonsgegevens in de zin van (artikel 1, aanhef en onder a, van) de Wbp zijn alle gegevens betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare 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 vermelden 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 daartoe[3] 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, weten[5] 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 metafoor 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 opstellen[10] 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 verplichte[13] - 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

Casusbeschrijving[18]

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 transitiemodel 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-alfaremmers[19] naar de ziekenhuisbekostiging per 2012 en het transitiebedrag, sprake zou zijn van een omzetdaling 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 transitiemodel, 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 omzetcorrectie 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 *transitiemodel*. 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 transitiemodel 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 zeggen[21] 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 boekingssysteem 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 financiele 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 koffie. 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

Casusbeschrijving[27]

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 2012[28] 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 Wmg[29] stelt de NZa met inachtneming van de algemene aanwijzing van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport[30] 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 Esman-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 bezien 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 toekennen. 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 transitiemodel van kracht. Als het departement of verzekeraars hadden gekozen voor een andere weg van financiering om deze twee jaren te overbruggen, dan zou er afroming door het transitiemodel 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 transitiemodel 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 toekennen. 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 transitiemodel zijn duurdere 'casemix' zou moeten kunnen uitonderhandelen met zorgverzekeraars. Belemmerende factor volgens het Oogziekenhuis was echter dat het transitiemodel 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 ministerie[32] 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 definieert 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 voorgeschreven[34] - 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 beaamd[36] (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 velt.

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 bestuursreglement[39] 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 taakinvulling en de met die taakinvulling 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 gevalsbehandeling 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 afleggen 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 financiële 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 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 anders. Gelet op die taakinvulling en de met die taakinvulling 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/blokkeren 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 Onderzoekscommissie 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 transitiemodel 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 afgeroomd, 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 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 transitiemodel (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 groepeert 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, ontregelend 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 leidinggevenden - 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 leidinggevenden 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 wèl heeft gekregen, zoals een stage buiten de NZa, heeft hij met de hem kenmerkende zorgvuldigheid volbracht en geëvalueerd. De evaluatie is door zijn leidinggevenden 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 leidinggevenden 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 leidinggevenden 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 leidinggevenden kunnen vaststellen. Niettemin kan zij zich indenken dat Arthur Gotlieb deze handelwijze als tegenwerking heeft beleefd.

Het heeft de leidinggevenden 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 zijn leidinggevenden 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 doorgemaakt: 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 rolopvatting 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 klemt 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 leidinggevenden. 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:

- 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 behoeft 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;
- 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';
- 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';
- transparantie over de uitkomsten van de vlootschouw 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 wekken van verwachtingen dat op externe opdrachten snel gereageerd kan en moet worden, trokken en 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.

De Onderzoekscommissie concludeert ook dat deze sterke nadruk op de inhoudelijke kant van leidinggeven nauw samenhangt met de wijze waarop de systeemrelatie tussen het ministerie en de NZa in de praktijk functioneert. Hierop komt de Onderzoekscommissie in paragraaf 8.2.5 terug.

8.2.4. De beveiliging van en omgang met vertrouwelijke informatie

De Onderzoekscommissie gaat hieronder in op de ICT-infrastructuur, de interne beveiligingsvoorschriften, de naleving van die voorschriften en de vraag in welke mate, intern dan wel extern, situaties zijn ontstaan waarin vertrouwelijke informatie in onbevoegde handen is gekomen dan wel zou kunnen zijn gekomen.

De ICT-infrastructuur

Wat betreft de inrichting van de ICT is de Onderzoekscommissie de relatie nagegaan van de NZa met Pink Elephant en andere leveranciers op het gebied van ICT. Zij concludeert dat de beveiliging daarbij voldoende aan de orde is gekomen en gewaarborgd is dat informatie vanuit de NZa niet langs deze weg onbedoeld de organisatie kan verlaten.

Voorts heeft de NZa aandacht besteed aan de inrichting van de beveiliging. De informatie wordt gecompartimenteerd bewaard op zogenaamde schijven. De toegankelijkheid daartoe is functioneel bepaald. Dat houdt in dat de toegang tot de informatie wordt mogelijk gemaakt naar de mate die nodig is voor het werk. In de praktijk wordt dit soms als belemmerend ervaren. Men gaat dan op zoek naar snellere en meer werkbare alternatieven, zoals het delen van informatie op de V-schijf of het gebruik van usb-sticks.

De regelingen die van toepassing zijn bij de NZa met betrekking tot ICT-beleid en 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. In zoverre is er ruimte voor vereenvoudiging.

Het interne gebruik van ICT

De persoonlijke schijf is slechts door één medewerker te benaderen. Andere schijven zijn breder toegankelijk, bij voorbeeld voor een projectgroep of een directie. Er is één schijf, de zogenaamde V-schijf, die voor tijdelijke opslag bedoeld is. Medewerkers brengen daar informatie heen opdat collega's deze daar vervolgens afhalen. Beleid is dat deze schijf met regelmaat geschoond wordt. Dit is tot voor kort nagelaten. Dat heeft ertoe geleid dat informatie benaderbaar is gebleven voor medewerkers waarvoor deze niet bedoeld was. Dit is een tekortkoming. De V-schijf is ook gebruikt voor het uitwisselen van niet werk gerelateerde informatie. Ook dit is onjuist. Overigens is niet gebleken dat er onbedoeld gebruik is gemaakt van de informatie die op de V-schijf aanwezig was.

De NZa maakt gebruik van outlook als kantoorapplicatie. Daarmee worden ook de agenda's van de medewerkers digitaal vastgelegd. De NZa had een beleid van openheid. Dat houdt in dat medewerkers afspraken met elkaar konden maken omdat de agenda's voor elkaar 'open' stonden. Bij afspraken werden soms documenten toegevoegd die vervolgens ook voor anderen te zien waren indien zij zich daarop zouden richten. De Onderzoekscommissie heeft zich verdiept in het onbedoeld gebruiken van outlook. Uit de gesprekken komt naar voren dat het bij de NZa als ongepast wordt beschouwd om anders dan functioneel in elkaars agenda te kijken. Geen van de personen met wie de Onderzoekscommissie heeft gesproken, heeft aangegeven dat dit in de praktijk voorkomt. Op basis van logging (voor zover aanwezig), documenten en verklaringen stelt de Onderzoekscommissie vast dat geen onbedoeld gebruik is gebleken, maar ze kan dit ook niet met absolute zekerheid uitsluiten.

De Onderzoekscommissie heeft in al haar gesprekken de vraag gesteld of haar gesprekspartners kennis hadden van een situatie, waarbij vertrouwelijke informatie in handen zou zijn gekomen van een externe, onbevoegde partij, die daar vervolgens gebruik van heeft gemaakt. Geen van hen heeft die vraag bevestigend beantwoord. Wel is sprake van enkele incidenten die in hoofdstuk 6 zijn omschreven.

De naleving van de beveiligingsnormen

De Onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat op papier weliswaar is voorzien in een toereikende beveiliging, maar dat de normen niet doorleefd zijn 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. De Onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat er geen regelmatige audits zijn gehouden om na te gaan of de beveiligingsnormen ook in de dagelijkse praktijk werden nageleefd.

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, zo is de Onderzoekscommissie gebleken, het slordig omgaan met de vastgelegde regels, niet gemeld.

In zijn bezwaarschrift noemt Arthur Gotlieb een voorval waarbij hij in het gezelschap van collega's een unitmanager op een misstand zou hebben gewezen. De Onderzoekscommissie heeft hiervan geen bevestiging kunnen krijgen. De Onderzoekscommissie is erop gewezen dat Arthur Gotlieb begin 2012 in een e-mailbericht zou hebben gewezen op een misstand. Van dit e-mailbericht maakt Arthur Gotlieb in zijn bezwaarschrift geen melding en het bericht is ook niet terug te vinden in de bestanden met zijn e-mailberichten.

Medewerkers die de Onderzoekscommissie heeft gesproken, maakten melding van een ongemakkelijk gevoel toen hen uit het bezwaarschrift bleek dat Arthur Gotlieb, heimelijk, hun e-mailberichten had ingezien en foto's had gemaakt van hun niet altijd lege bureaus en openstaande kasten, zonder dat zij daarop werden aangesproken.

Maatregelen na 10 januari 2014

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. Niet de security officer maar 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. Het ontoegankelijk maken van vertrouwelijke documenten in Corsa is op 25 januari 2014 gebeurd. Die dag is ook geconstateerd dat dat in CRM, het digitale post- en documentatiesysteem van de NZa, geen vertrouwelijke documenten vindbaar waren. Eerst bij bekendwording van in aantocht zijnde publicaties in NRC Handelsblad heeft de NZa een diepgaand onderzoek ingesteld naar de beveiliging van vertrouwelijke informatie.

De Onderzoekscommissie stelt vast dat er bij de leiding onvoldoende besef van het belang en de urgentie was om handhavend op te treden bij overtreding van de gestelde normen. De leiding had systematisch het belang van een zorgvuldige, nauwgezette omgang met de vastgestelde normen bij het ICT-gebruik moeten benadrukken. De Onderzoekscommissie stelt tevens vast dat bij de leiding onvoldoende signalen zijn gemeld van de ICT-beveiligingsfunctionarissen die daarmee waren belast.

De NZa is in hoge mate afhankelijk van goed functionerende ICT. Deze kernfunctie voor het primaire proces komt alleen tot stand, indien er goede betrokkenheid is bij dit proces, vanuit het interne management en vanuit de top van de organisatie. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat ICT en de beveiliging daarvan te veel is overgelaten aan ICT-medewerkers, die om uiteenlopende redenen, zo heeft de Onderzoekscommissie moeten vaststellen, niet adequaat hebben gehandeld.

De leiding van de NZa had afdoende voorzieningen moeten treffen en gezaghebbende functionarissen met de handhaving van de normen moeten belasten. De security officer werd, zo moest de Onderzoekscommissie vaststellen, bij zijn rondgang door het gebouw, door de medewerkers niet serieus genomen. De security officer, een 'rol' die overigens niet in het functieboek staat omschreven, komt in de invulling van zijn taken en de hierbij horende instrumenten tekort om zijn taken naar behoren uit te voeren en het beleid afdoende te kunnen handhaven.

De Onderzoekscommissie stelt vast dat een niet-nauwgezette handhaving van op zichzelf toereikende beveiligingsvoorschriften en gedragsregels vanzelf leidt tot norm-overschrijdend en slordig gedrag. Dat kan een organisatie als de NZa zich niet veroorloven gelet op haar sleutelpositie in de zorg en de vertrouwelijke informatie van vele partijen in de zorg die haar uit dien hoofde wordt toevertrouwd. Het tast immers het gezag aan van een toezichthouder die anderen de spiegel van zorgvuldigheid en rechtmatigheid moet voorhouden en, bij onvoldoende naleving daarvan, die anderen zo nodig zal moeten beboeten. Bij een dergelijke rol past slechts onberispelijk gedrag.

8.2.5. De verhouding tussen het ministerie en de NZa

Alvorens de Onderzoekscommissie ingaat op de concrete gevallen die haar zijn voorgelegd (de marktscan medisch specialistische zorg en het Oogziekenhuis Rotterdam) gaat zij in op de onderscheiden verantwoordelijkheden van het ministerie en de toezichthouder NZa, zoals deze in de Wmg zijn vastgelegd.

De NZa als zelfstandig bestuursorgaan

De verhouding van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport tot de NZa is complex: er is enerzijds een noodzakelijke nabijheid om politieke beleidskaders om te zetten in bekostigingsregels door de NZa en anderzijds een noodzakelijke afstand waar het gaat om individuele gevalsbehandeling en toezicht op en handhaving bij individuele zorginstellingen.

Destijds, bij de oprichting van de NZa, is uitvoerig gesproken over de wenselijkheid van dit model voor de nieuwe toezichthouder en marktmeester. De vraag was of regulering van bekostiging niet juist gescheiden zou moeten worden van het vervolgens daarop toezicht houden en het zo nodig beboeten van overtreding van de regels. Toch is uiteindelijk gekozen voor een NZa waarin beide taken zijn ondergebracht. Destijds is wel onderkend, dat dit model vermoedelijk een tijdelijk bestaan zou zijn beschoren en er een moment zou komen om de reguleringstaken van het toezicht te scheiden, bij voorbeeld door deze laatste taken onder te brengen bij een algemene toezichthouder. In de woorden van de toenmalige woordvoerder van de VVD-fractie in de Tweede Kamer, mevrouw Schippers, de huidige minister: 'De VVD-fractie kan zich goed voorstellen dat de NZa uiteindelijk zal opgaan in een zorgkamer bij de NMa, maar zover zijn wij nog lang niet'.[1] Een belangrijke overweging destijds om met de NZa een zorgspecifieke toezichthouder in te stellen was het gegeven, dat de zorgmarkt nog geheel ontwikkeld moest worden en de ontwikkeling daarnaar toe complex zou worden.

Sinds de oprichting van de NZa in 2006 zijn er substantiële stappen gezet op weg naar goed werkende zorgmarkten. Er is, zo is de Onderzoekscommissie in de vele gesprekken gebleken, sprake van een onomkeerbare ontwikkeling. De overwegingen die destijds ten grondslag lagen aan de vormgeving van de NZa gelden niet meer in die mate.

De Onderzoekscommissie zal, gelet op haar opdracht inzake de verhouding tussen het ministerie en de NZa, haar eigen bevindingen over deze verhouding weergeven; bevindingen waartoe zij is gekomen op basis van de gesprekken die zij heeft gevoerd. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zal in ieder geval, conform de brief van de minister voor Wonen en

Rijksdienst van 13 mei 2014, dit najaar opnieuw de status van de NZa als zelfstandig bestuursorgaan onder de loep nemen.[2]

De Onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat de samenloop van regulering en toezicht in één organisatie verwarrend is voor de medewerkers van de NZa, als ook voor die van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Dat de reguleringstaken van de NZa de nabijheid behoeven van het ministerie is evident: het gaat om het opstellen van bekostigingsregels op basis van de beleidskaders die het ministerie vaststelt. Zeker in een tijd dat de opwaartse trend in de zorgkosten tot politieke actie noopt, is die politieke sturing evident en noodzakelijk. Dat ligt evenwel bij het toezicht en bij de individuele gevalsbehandeling geheel anders; juist daar is afstand geboden teneinde een voorspelbare en professionele marktmeester te kunnen zijn, herkenbaar naar het veld en zonder beïnvloeding vanuit de politiek. Dat is de kern van de Wmg.

Destijds is na uitvoerige discussie ervoor gekozen om regulering en toezicht in één organisatie onder te brengen. Toen is ook een Informatiestatuut overeengekomen. Wanneer men dat statuut met de ogen van nu beziet, valt op in welke mate het kennelijk nodig werd geacht uitzonderlijk gedetailleerd de onderlinge informatiestromen vast te leggen, terwijl men juist te maken heeft met een zelfstandig bestuursorgaan. De Onderzoekscommissie heeft de indruk dat hiermee is gepoogd hetgeen moeilijk te verzoenen is alsnog te verzoenen. Een nauwgezette uitvoering van dit Informatiestatuut hindert het interne functioneren van de NZa, als ook de relatie met het ministerie. Het slokt te veel energie op en belemmert de ontwikkeling van de NZa naar het zijn van een professionele marktmeester en een onafhankelijk opererende toezichthouder. Ook belast het het vermogen en beperkt het de tijd van de managers van de NZa om toereikende aandacht te besteden aan cruciale aspecten van bedrijfsvoering, zoals HRM en ICT. In deze zin hangen de onderscheiden thema's die de Onderzoekscommissie zijn voorgelegd nauw samen: de voortdurende contacten met het departement in de sfeer van regulering en interne bedrijfsvoering belasten de ontwikkeling naar het zijn van een professionele marktmeester en een onafhankelijke toezichthouder, alsmede het permanent aandacht geven aan HRM- en ICT-beleid dat de NZa nodig heeft. De Onderzoekscommissie meent op grond van deze bevindingen dat de samenloop van regulering en toezicht binnen één organisatie opnieuw in overweging genomen zou moeten worden, teneinde de taak die nabijheid van het ministerie behoeft nadrukkelijk te scheiden van de taken waar juist afstand en onafhankelijkheid geboden is.

Onverlet het bovenstaande is de Onderzoekscommissie van oordeel dat de NZa en haar verhouding tot het ministerie, hoe dan ook toe zijn aan een forse onderhoudsbeurt. De beschrijving van het interne functioneren van de NZa, zoals Arthur Gotlieb in zijn bezwaarschrift heeft opgenomen, als ook de eigen bevindingen van de Onderzoekscommissie, nopen tot actie, zowel van de politiek verantwoordelijke minister als van de NZa zelf. De Onderzoekscommissie komt tot deze conclusie op basis van het onderzoek dat zij heeft verricht, als onderdeel van haar opdracht, naar de casus van de marktscan medisch specialistische zorg en die van het Oogziekenhuis Rotterdam.

Marktscan medisch specialistische zorg

Zoals de minister in reactie op vragen van de Tweede Kamer over de marktscan heeft laten weten, is onderdeel van het Informatiestatuut dat de NZa conceptadviezen en signaleringen naar het ministerie stuurt, zodat medewerkers van het ministerie vragen kunnen stellen of kanttekeningen kunnen plaatsen. Eén van de uitgangspunten van het Informatiestatuut is dat het voor de beleidsvoorbereiding en -verantwoording van wezenlijk belang is dat de minister kan uitgaan van een goede kwaliteit van de ontvangen informatie. Daarnaast geldt dat over alle adviezen en signaleringen in een vroegtijdig stadium contact is tussen het ministerie en de NZa, zodat het ministerie voldoende in staat is een passende (beleids)reactie te geven. De NZa weegt de inbreng van het ministerie en stelt vervolgens het rapport vast. De minister ontvangt alleen dit definitieve rapport en stuurt dit door aan beide kamers der Staten-Generaal.

Uit de ontvangen documenten en uit de gesprekken die de Onderzoekscommissie heeft gevoerd, komt naar voren dat er in de voorbereidende fase van de marktscan contacten zijn geweest en informatie is uitgewisseld tussen het ministerie en de NZa. Deze - reguliere - contacten en informatie-uitwisseling passen bij de onderscheiden verantwoordelijkheden en bij de oogmerken van het Informatiestatuut. Nadat de NZa door medewerkers van het ministerie erop was gewezen dat de marktscan op een aantal punten een weergave gaf die niet volledig

strookte met hun beeld van de werkelijkheid, heeft de NZa opnieuw een afweging gemaakt en geconcludeerd dat een correctie op die punten op zijn plaats was.

De Onderzoekscommissie komt tot de conclusie, op grond van haar feitenonderzoek, dat in het geval van de marktscan medewerkers van het ministerie en van de NZa hebben gehandeld conform het Informatiestatuut.

Tegelijkertijd plaatst de Onderzoekscommissie haar vraagtekens bij de mate van gedetailleerdheid waarmee in het Informatiestatuut afspraken zijn vastgelegd. Minutieuze regels over wanneer en in welke gevallen informatie-uitwisseling moet plaatsvinden, passen niet bij het gekozen model van zelfstandig bestuursorgaan voor een onafhankelijke toezichthouder. Naar aanleiding van de casus rijst tevens de vraag naar de verwevenheid van beleid en toezicht. Het ministerie maakt voor het opstellen van beleidskaders gebruik van door de NZa verstrekte signaleringen en adviezen, terwijl - zoals in het Informatiestatuut is geregeld - medewerkers van het ministerie in de conceptfase van die signaleringen en adviezen daarbij kritische kanttekeningen kunnen plaatsen. Dit illustreert de verwevenheid, die ongewenst is voor de onderscheiden rollen en de verhouding nodeloos belast.

Dat in het geval van de marktscan overeenkomstig het Informatiestatuut is gehandeld, laat onverlet dat de mate van gedetailleerdheid en de inhoud van de afspraken over wederzijdse informatieverstrekking de onafhankelijkheid van de NZa als zelfstandig bestuursorgaan aantast. De Onderzoekscommissie geeft in overweging het Informatiestatuut opnieuw te bezien.

Het Oogziekenhuis Rotterdam

Op basis van de door het ministerie en door de NZa verstrekte informatie en op basis van de gevoerde gesprekken, concludeert de Onderzoekscommissie dat zowel de NZa als de minister in de casus van het Oogziekenhuis Rotterdam binnen de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling heeft geopereerd. Omdat een beleidsmedewerker van het ministerie de NZa liet weten 'dat de minister graag een oplossing wil voor het Oogziekenhuis' is de indruk gewekt dat de minister zich persoonlijk heeft bemoeid met deze casus. Dat er contacten zijn geweest tussen het ministerie en het Oogziekenhuis en tussen het ministerie en de NZa (medewerkers van de NZa hebben, zo is de Onderzoekscommissie gebleken, druk vanuit het ministerie ervaren), betekent niet dat het uiteindelijke besluit van de NZa om het Oogziekenhuis een bedrag van 1,25 miljoen euro toe te kennen niet paste binnen de kaders die binnen de NZa gelden voor dit soort gevallen.

De Onderzoekscommissie stelt echter ook vast dat het Oogziekenhuis geen extra bijdrage zou hebben gekregen als het zich had neergelegd bij de oorspronkelijke afwijzing van de aanvraag en niet via het ministerie alsnog andere routes had verkend. Dat één van die routes uiteindelijk wel binnen het kader van het NZa-beleid paste, laat onverlet dat door de handelwijze van (medewerkers van) het ministerie de schijn van ongerechtvaardigde inmenging is gewekt. Dit, doordat paden zijn verkend die naar het oordeel van de Onderzoekscommissie schuren langs de rand van wat past in de gekozen constructie: een NZa die verantwoordelijk is voor de gevalsbehandeling en een minister die verantwoordelijk is voor het systeem. En uiteindelijk de rechter die beslist inzake een geschil over een gevalsbehandeling door de NZa.

Rolvastheid van alle partijen

De Onderzoekscommissie stelt naar aanleiding van de hierboven weergegeven gang van zaken inzake de marktscan en het Oogziekenhuis Rotterdam het volgende vast.

Voor een zuivere verhouding is het nodig dat er vanuit het ministerie in het geheel geen bemoeienis is met individuele gevallen en de beoordeling hiervan volledig wordt overgelaten aan de NZa en bij een geschil daarover aan de rechtswaarborgen van bezwaar en beroep. Anders bestaat het risico van het sluipenderwijs politiseren van individuele beslissingen. Dat te voorkomen was één van de belangrijkste oogmerken van de Wmg teneinde te komen tot een professionele en voorspelbare marktmeester die 'goed werkende markten maakt en bewaakt'.

Voor de minister en haar medewerkers past het daarom individuele zorgaanbieders dan wel -verzekeraars onverwijld naar de NZa te verwijzen wanneer zij zich bij het ministerie beklagen over de gevalsbehandeling die hen ten deel is gevallen. De zorgwereld is een kleine, redelijk

overzichtelijke wereld, waarin 'men elkaar goed kent' en men elkaar regelmatig treft. Er is dan ook veelal geen gebrek aan gespreksonderwerpen gerelateerd aan de zorg. In deze contacten passen terughoudendheid en uiterste prudentie, gegeven de wettelijk vastgelegde verantwoordelijkheidsverdeling tussen een politiek verantwoordelijke minister en de NZa die verantwoordelijk is voor de gevalsbehandeling. Indien een individuele instelling ontevreden is over haar gevalsbehandeling dan is de gang naar de rechter en niet die naar de minister in uiterste instantie de geëigende route.

De Onderzoekscommissie is van oordeel dat de minister, gegeven het wettelijk verankerde model waarin wordt geopereerd, zelf voortdurend alert moet zijn op rolvastheid en de medewerkers van het ministerie daarin herkenbaar moet voorgaan. Wanneer individuele partijen zich tot het ministerie wenden, kan een bruikbaar motto zijn: 'aanhoren kan, doorverwijzen moet'. De Onderzoekscommissie heeft geen aanwijzingen gevonden dat de minister dit niet heeft gedaan; zij meent evenwel dat het waarborgen van deze gedragsregel binnen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport waar het betrokken medewerkers betreft, geboden is en extra accent behoeft.

Ook de NZa moet zich voortdurend in die rolvastheid bekwamen en moet een onafhankelijke en zelfstandige functievervulling intern koesteren en bewaken. Incidenten die zich voordoen dienen aangegrepen te worden om intern uit te leggen wat de koers van de NZa is. Het is de Onderzoekscommissie gebleken dat de uiteindelijke afhandeling van de twee beschreven casussen van de marktscan medisch specialistische zorg en het Oogziekenhuis Rotterdam door medewerkers van de NZa niet altijd werd begrepen. Elke medewerker begrijpt dat in bijzondere gevallen uiteindelijk de algemene leiding van de organisatie het finale oordeel velt. Als daarvoor een route wordt gevolgd die afwijkt van de routinegevallen, is het nodig deze afwijking ten opzichte van de routinegevallen intern te delen met de medewerkers die dagelijks betrokken zijn bij deze dossiers. Het is de Onderzoekscommissie opgevallen dat dit lang niet altijd door de NZa-leiding wordt opgepakt. Dat zijn gemiste kansen om juist bij afwijkingen van de normale route intern met de meest betrokkenen door te spreken op welke wijze in deze gevallen de NZa haar zelfstandige verantwoordelijkheid heeft genomen.

Governance van de NZa

De NZa kent geen raad van toezicht; wel een raad van advies. De Onderzoekscommissie heeft vastgesteld dat de raad van advies een bescheiden rol heeft gespeeld in koers- en plaatsbepaling van de NZa. Telkens opnieuw moest de leiding van de NZa haar koers in de afgelopen jaren bepalen en de vraag is bij welke onbevangen raadgevers zij daarbij te rade kon gaan.

Niet bij het ministerie, want daartegenover moet zij juist haar zelfstandigheid en onafhankelijkheid bewaken. Ook niet bij de zorginstellingen, want van deze zorgaanbieders en -verzekeraars kan niet op alle momenten een onbaatzuchtige opstelling jegens de NZa worden verwacht.

Het vacuüm waarin de algemene leiding van de NZa verkeert, dient naar het oordeel van de Onderzoekscommissie dan ook opgevuld te worden.

De Onderzoekscommissie heeft zich gelet hierop de vraag gesteld of een krachtige en effectieve raad van toezicht een functie had kunnen vervullen in de afgelopen hectische jaren waarin de NZa haar positie moest opbouwen.

De vraag naar een raad van toezicht bij zelfstandige bestuursorganen is in het recente verleden in ambtelijke en politieke kring meer dan eens aan de orde geweest. De algemene lijn is inmiddels dat een raad van toezicht bij zelfstandige bestuursorganen ongewenst is, omdat daarmee gemakkelijk de politieke verantwoordelijkheid van de minister voor het zelfstandige bestuursorgaan geweld kan worden aangedaan, bij voorbeeld wat betreft benoemingen van de leden van de directie van de zelfstandige bestuursorganen. Daarom zou, als toch tot instelling van een raad van toezicht wordt besloten, de functie beperkt moeten blijven tot klankbord voor de raad van bestuur, opdrachtgever van audits en evaluaties, alsmede buffer tegen ongerechtvaardigde inmenging door het ministerie.[3]

Het model van de NZa als zelfstandig bestuursorgaan impliceert dat zij zelfstandig kan opereren. Gelet op deze met de Wmg beoogde taakuitoefening, zou een raad van toezicht bij de NZa

behulpzaam kunnen zijn. Dit laat onverlet dat de minister, gelet op haar systeemverantwoordelijkheid, politiek verantwoordelijk blijft voor de adequate uitoefening van publieke taken door de NZa en voor de NZa als organisatie.

Alles afwegend, meent de Onderzoekscommissie dat het instellen van een raad van toezicht een versterking voor die beoogde zelfstandige taakuitoefening van de NZa kan betekenen. Versterking in die zin dat de raad van toezicht een klankbord en een effectieve sparringpartner van de raad van bestuur kan zijn en de onmisbare tegenspraak kan leveren. De raad van toezicht zou ook de opdrachtgever kunnen zijn voor in de stellen onafhankelijke audits in de sfeer van HRM, ICT, financiën en cultuur.

De raad van toezicht kan daarnaast 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 stuurt 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 Onderzoekscommissie heeft moeten vaststellen dat de verkapte goedkeuring thans wordt verleend zonder dat het interne functioneren van de NZa toereikend is onderzocht. De raad van toezicht kan bij deze jaarlijkse beoordeling als extra informatiebron fungeren op basis waarvan de minister het oordeel velt.

De Onderzoekscommissie komt in de paragraaf hierna met concrete voorstellen ter versterking van de governance van de NZa en de relatie met het ministerie.

8.3. Aanbevelingen

Versterk op alle niveaus binnen de NZa tegenkracht:

Op het niveau van de algemene leiding:

1. Benoem voortaan een driehoofdige leiding in de raad van bestuur. Deze drie leden dienen elk een onderscheiden discipline en managementstijl te hebben waardoor op het hoogste niveau voldoende diversiteit en tegenspraak ingebouwd kan worden op de relevante aandachtsgebieden voor een organisatie als de NZa;

2. Belast bij voorkeur de voorzitter van de raad van bestuur met (ook) de portefeuille HRM, gezien het belang hiervan voor de bedrijfsvoering van de NZa; ook de verantwoordelijkheid voor ICT en informatiebeveiliging dient effectief in de algemene leiding belegd te worden;

3. Draag er zorg voor dat de personen die voor de nieuwe algemene leiding van de NZa worden aangezocht zowel naar het ministerie als naar het zorgveld herkenbaar zijn aan hun onafhankelijkheid en deskundigheid. Dit zijn immers de twee beslissende eigenschappen die nodig zijn om de wettelijke taken van de NZa naar behoren uit te voeren voor zowel de politiek als de zorginstellingen;

4. Stel voor het benoemen van de algemene leiding van de NZa een selectie(advies)commissie in, waarin de verschillende relevante stakeholders van de NZa vertegenwoordigd zijn; dit is van belang gelet op het gezag dat de nieuw aan te zoeken leiding dient uit te stralen naar zowel de politiek als de zorginstellingen;

5. Versterk de governance van de NZa door het instellen van een raad van toezicht, waarmee wordt voorzien in een klankbord en een effectieve sparringpartner voor de raad van bestuur;

6. Waarborg de kwaliteit van de interne bedrijfsvoering en de financiële verantwoording door het instellen van een audit committee. De raad van toezicht benoemt uit zijn midden een audit committee en laat zich desgewenst extern ondersteunen bij het uitvoeren van regelmatige audits en evaluaties van de bedrijfsvoering. Onafhankelijke periodieke audits op het gebied van HRM, ICT, cultuur en financiën zijn noodzakelijk om tijdig interne kwetsbaarheden te onderkennen op basis waarvan adequate maatregelen genomen kunnen

worden. Deze audits zijn ook van belang om de ministeriële verantwoordelijkheid voor het algemene reilen en zeilen van de NZa (wettelijk voorgeschreven jaarlijkse beoordeling) tot gelding te kunnen brengen.

Wat betreft het HRM-beleid:

7. Versterk de HRM-functie op alle niveaus, in het bijzonder de rol van HRM-functionarissen naar de leiding en maak de HRM-rol voor de medewerkers zichtbaar;

8. Stuur op voldoende diversiteit binnen de managementteams van alle directies, zodat een juiste balans bestaat tussen prestatie- en mensgerichte managementstijlen; maak dit expliciet onderdeel van de werving en beoordeling van de managers bij de NZa;

9. Corrigeer de negatieve bijeffecten van het geldende HRM-model van de vlootschouw en het kwadranten-model: stigmatisering, eenzijdigheid naar zichtbare prestaties, te geringe waardering van de niet-high-potentials en onvoldoende transparantie over de uitkomsten. Besteed gerichte aandacht aan diegenen die achterblijven en de dynamiek van de NZa moeilijk kunnen volgen;

10. Stimuleer binnen de organisatie een cultuur van openheid, waarin verschillende expertises en conflicterende inzichten aangemoedigd worden, ook om misstanden tijdig op het spoor te komen en maatregelen te kunnen nemen;

11. Benoem krachtige en gezaghebbende interne en externe vertrouwenspersonen en draag hun mandaat uit.

Wat betreft het ICT-beleid:

12. Waarborg op alle niveaus de gedragsregels inzake ICT-gebruik met inbegrip van expliciete sancties bij overtreding van de regels;

13. Maak ICT-beveiliging expliciet onderdeel van de werving en beoordeling van de managers bij de NZa;

14. Benoem krachtige, gezaghebbende security officers, die direct rapporteren aan de algemene leiding.

Wat betreft de verhouding tussen het ministerie en de NZa:

voor de NZa:

15. Toon als onafhankelijke zorgautoriteit leiderschap en wees rolvast; cultiveer dagelijks rolvast gedrag bij alle medewerkers wat betreft de zelfstandige gevalsbehandeling, het toezicht en de handhaving;

16. Besteed structureel aandacht aan evaluaties; gebruik incidenten als leermomenten om intern NZa-breed de norm te bevestigen.

voor de minister en het ministerie:

17. De minister zal dit najaar opnieuw de status van de NZa als zelfstandig bestuursorgaan bezien. Overweeg de regulerings- en toezichttaken niet langer in één organisatie onder te brengen op basis van de volgende aandachtspunten:
    a. destijds is het huidige model van toezicht en regulering binnen één organisatie nadrukkelijk als tijdelijk beschouwd;
    b. het 'maken en bewaken van goed werkende markten' is inmiddels aanzienlijk verder ontwikkeld; en
    c. de afgelopen jaren is gebleken dat de samenloop binnen één organisatie van regulering enerzijds en toezicht en gevalsbehandeling anderzijds verwarrend is en belastend voor het toegroeien naar een professionele marktmeester en een onafhankelijke en voorspelbare toezichthouder;

18. Onverlet aanbeveling 17: respecteer de zelfstandige positie van de NZa als zelfstandig bestuursorgaan voor haar, op basis van de Wmg, uit te voeren taken, in het bijzonder bij die medewerkers die in contact staan met de NZa. Geef de NZa de ruimte en de rust om de interne bedrijfsvoering naar eigen inzicht in te richten binnen meerjarige prestatieafspraken;

19. Onderhoud een zakelijke verstandhouding met de NZa; beperk het aantal overleggen op bestuurlijk niveau;

20. Herformuleer het Informatiestatuut, gelet op de ervaringen daarmee tot nu toe.

---

1 Handelingen Tweede Kamer 22 februari 2006, blz. 53-3464.
2 Brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst aan de Tweede Kamer, 13 mei 2014, kenmerk 2014-0000254756.
3 Zie dr. R. Gerritse, 'Zbo's binnen kaders, rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet zelfstandige bestuursorganen' (augustus 2007) en ir. J.F. de Leeuw, 'Onderzoek naar de herpositionering van zbo's' (mei 2013).

Deel II
Over het bezwaarschrift

1. Inleiding

1.1. Doelstellingen en achtergrond

Het bezwaarschrift is allereerst een formele reactie op de beoordeling 2013 die Arthur Gotlieb op 29 november 2013 ontving van zijn unitmanager. Die reactie is conform de bezwaarprocedure die de NZa hanteert wanneer iemand het niet eens is met zijn of haar beoordeling. Arthur Gotlieb ontving bij zijn beoordeling over 2013 12 onvoldoendes op 23 beoordelingspunten. Zijn functioneren als zodanig werd met een onvoldoende beoordeeld.

In zijn aanbiedingsbrief, gericht aan bestuursvoorzitter Langejan, noemt hij zijn bezwaarschrift 'een kroniek van de reorganisatie en een aanklacht tegen de wijze waarop ik jarenlang behandeld ben'. Volgens Arthur Gotlieb is de beoordeling 'misbruikt […] als instrument om mij uit de organisatie te verwijderen'.[1] Die verwijdering was naar zijn idee een uitvloeisel van de genoemde reorganisatie.

Hoewel het bezwaarschrift formeel betrekking heeft op de beoordeling 2013, gaat Arthur Gotlieb in de tijd terug en brengt hij ook zijn eerdere beoordelingen uitgebreid en kritisch ter sprake. Zo beschrijft hij hoe zijn beoordeling over 2009 als gevolg van laksheid van zijn toenmalige manager nooit geformaliseerd is. Verder besteedt hij veel aandacht aan de daaropvolgende beoordelingen in de aanloop tot 2013; deze vertoonden met ingang van 2010 een neerwaartse tendens. Hij koppelt die tendens aan de hiervoor genoemde reorganisatie die in 2010 werd afgekondigd.

Buiten de beoordeling 2013 krijgt vooral die over 2011 uitvoerige aandacht. Het was de tot dan toe 'slechtste beoordeling die ik ooit in mijn 23-jarige loopbaan heb ontvangen'.[2] Hij had zich in zijn protest daartegen destijds beperkt tot een briefwisseling met zijn manager.

Naar aanleiding van de beoordeling 2011 is Arthur Gotlieb begonnen met het schrijven van wat uiteindelijk zou uitmonden in het bezwaarschrift. Afgaande op informatie afkomstig van zijn privécomputer die zijn broer aan de Onderzoekscommissie verstrekte, startte Arthur Gotlieb op 2 februari 2012 met schrijven. De draai richting bezwaarschrift maakte hij mogelijk een jaar later. Arthur Gotlieb schrijft dat een bilateraal overleg met zijn toenmalige nieuwe unitmanager in april 2013 de aanleiding vormde. Zijn unitmanager verschafte hem een bepaalde duidelijkheid waarvoor Arthur Gotlieb hem heimelijk dankte, 'want vanaf dat moment begin ik maar eens aan het boekwerk te schrijven dat u nu in handen heeft'.[3] Het verklaart zijn opmerking elders dat de jaarlijkse 'verrassingsovervallen' op hem 'een sleur' kunnen worden maar dat hij in 2013 is 'voorbereid'.[4]

Volgens Arthur Gotlieb had hij na de beoordeling 2013, de slechtste die hij ooit had ontvangen, geen andere keus dan een formeel bezwaarschrift in te dienen. In diverse bewoordingen maakt hij herhaaldelijk duidelijk dat hij zich door het management hiertoe gedwongen voelde. Arthur Gotlieb heeft naar hij zelf schrijft lang gewacht voordat hij besloot tot dit formele protest: 'Van mij krijgen mensen zeker tien kansen. Pas als de rek er helemaal uit is en de baas 'zijn strippenkaart met kansen' dubbelzijdig heeft opgesoupeerd, zal ik een bezwaarschrift overwegen. Zo werkt dat bij de overheid.'[5]

Een ander persoonlijk element noemt hij ook als motief voor het schrijven van het bezwaarschrift. Zo spreekt hij - met een ironische toon waarvan het bezwaarschrift op meer plaatsen doortrokken is - ook van 'een verzoeknummer' dat voortvloeit uit de hem opgedragen ontwikkelingsafspraak 2013. In een ontwikkelingsafspraak komen medewerker en leidinggevende overeen op welke punten de medewerker zich dient te ontwikkelen. In de ontwikkelingsafspraak 2013 droeg zijn manager hem op om 'opvattingen en meningen te noteren en deze mee te nemen bij de standpuntbepaling'.[6] Die aansporing heeft hij mede omgezet in zijn werk aan het bezwaarschrift.

Arthur Gotlieb noemt daarnaast nog een ander motief, dat hij tegelijkertijd koppelt aan een verklaring van de omvang van het bezwaarschrift. Hij is er zich van bewust dat hij 'een lang verhaal' heeft geschreven. Bij de keuze daarvoor zegt hij te hebben meegewogen 'dat mijn

verweer verder gaat dan het persoonlijke'. Hij wijst erop dat de positie van de NZa als toezichthouder en marktmeester verplichtingen met zich meebrengt: 'wij hebben een voorbeeldfunctie'. Arthur Gotlieb ziet het dan ook 'als mijn plicht als Rijksambtenaar om kenbaar te maken dat het management van de NZa enkele fundamentele uitgangspunten van normaal personeelsbeleid en zelfs zorgvuldig bestuur schendt'.[7]

Het gaat Arthur Gotlieb naar eigen zeggen dan ook niet alleen om zijn eigen belang. Hij constateert 'grove nalatigheden' bij zijn werkgever. In dat verband wijst hij er op dat ook bij de overheid steeds meer de tendens is dat toezichthouders die blijk geven van 'extreem onzorgvuldig gedrag' moeten opstappen. Arthur Gotlieb wil de NZa daarvoor 'uit de grond van mijn hart' behoeden.[8]

Arthur Gotlieb zegt dat het bij hem niet past om de vuile was buiten te hangen.[9] In het verlengde daarvan benadrukt hij op diverse plaatsen in het bezwaarschrift dat zijn boodschap uitsluitend voor intern gebruik bedoeld is. Nadrukkelijk kaart hij in dat verband ook een paar maal het onderwerp 'klokkenluiden' aan. Hij heeft daarover geen illusies: 'Op melders van misstanden zit niemand te wachten'. Arthur Gotlieb is zich bewust van het lot dat een klokkenluider kan treffen die met zijn boodschap naar de buitenwereld stapt. Een dergelijke melder wordt volgens hem gezien 'als iemand die niet in de organisatie past; een bedreiging die meteen onschadelijk gemaakt moet worden'. Hij verwijst naar het lot dat de klokkenluider van de bouwfraude trof: 'Een leven in een camper à la Ad Bos ambieer ik niet'.[10] Hij wil dan ook per se geen klokkenluider zijn. Klokkenluiden is volgens hem bovendien 'geen remedie'.[11]

Wat hoopte Arthur Gotlieb dan met zijn bezwaarschrift te bereiken? In lijn met de eerder aangehaalde motieven kennen zijn doelstellingen een persoonlijk element en een element dat de NZa als organisatie raakt.

Arthur Gotlieb meent met het bezwaarschrift te hebben aangetoond dat waar het hem persoonlijk betreft 'er evident onzorgvuldig is gehandeld door verschillende leden van het NZa management'.[12] Het beoordelingsbesluit 2013 moet van hem dan ook vernietigd worden: 'Daarnaast lijken mij minimaal excuses en eerherstel op zijn plaats'.[13] Hij zegt dat hij geen perfectie verlangt van de NZa: 'perfection kills progress'.[14] Wel verlangt hij een fatsoenlijke bejegening.

Met betrekking tot andere door hem gesignaleerde misstanden - waarvan de problemen met informatiebeveiliging de voornaamste vormen - hoopt hij dat er actie zal worden ondernomen om ze te verhelpen. Ondanks ook de zeer kritische woorden die hij wijdt aan de toenmalige voorzitter van de raad van bestuur van de NZa geeft Arthur Gotlieb een paar maal aan dat hij zijn hoop daarbij vooral op hem heeft gevestigd. Hij schrijft dat het niet zijn oogmerk is om de voorzitter te kwetsen maar om 'een patroon aan te tonen en een spiegel voor te houden. Zodat hij tijdig kan bijsturen'.[15]

Volgens Arthur Gotlieb strekt zijn betoog 'tot het goede'. Hij eindigt zijn kroniek met de uitspraak dat hij er van uitgaat 'dat het management zijn voordeel zal doen met de punten die ik heb aangedragen. Was dit vertrouwen er niet geweest, dan had ik niet de moeite genomen om deze zo grondig te beschrijven'.[16]

Ondanks die grondigheid bevat het bezwaarschrift volgens Arthur Gotlieb echter niet alles:

> *'Er zijn meer zaken voorgevallen die niet door de beugel kunnen. In het kader van dit betoog laat ik deze onvermeld. Mij dunkt dat wat ik hierbij aanreik, voldoende is om tot een heroverweging van het besluit te komen'.*[17]

Daarna sluit hij af met:

> *'Moge de toekomst beterschap brengen voor beide kanten. Aan mijn baan bij de NZa houd ik met kracht vast en vertrouw op een fatsoenlijker bejegening.'*[18]

1.2. Opbouw van het bezwaarschrift

Arthur Gotlieb weet dat de omvang van zijn bezwaarschrift 'uitzonderlijk' is. Een dergelijke omvang kan volgens hem alleen ontstaan 'wanneer een compleet managementteam zich jarenlang compleet afsluit voor elke vraag en ieder signaal'.[19]

Het bezwaarschrift bestaat uit twee delen. Het eerste deel van 459 bladzijden is getiteld 'Reorganiseren à la carte' en telt achttien hoofdstukken. Hierin beschrijft hij het werken onder diverse leidinggevenden en zijn ervaringen met hen. Uit dit deel moet blijken 'dat de bestuurs- en gedragscultuur [bij de NZa] problematisch is'.[20] In die beschrijving maakt hij regelmatig excursies naar onderwerpen die de organisatie betreffen; in zekere zin plaatst hij daarbij het zijns inziens disfunctioneren van die organisatie op diverse terreinen tegenover zijn eigen functioneren en de volgens hem onterechte kritiek daarop. De beschrijving werkt toe naar de start van de reorganisatie van de NZa in 2010, die Arthur Gotlieb tevens als het begin ziet van een bewuste poging om hem weg te werken. Het is een van de redenen waarom hij aan deze reorganisatie veel ruimte besteedt.

Arthur Gotlieb beschrijft vervolgens de vier fasen die hij in dat proces onderscheidt:
- I Stille hints, zachte druk
- II Trekken en duwen; duidelijk signaal
- III Alle remmen los; ramkoers
- IV Een crash scenario; destructie.

Ten slotte eindigt hij met een aantal paragrafen: de 'recensies van collega's en stakeholders' die hem betreffen; het negeren van zijn 'noodkreet' door de unit HRM ('geeft niet thuis'); een min of meer samenvattend 'overzicht ondermijnende maatregelen', waarin hij onder meer beschrijft 'wat dit met mij doet'; een paragraaf 'persoonlijke en professionele omgang', waarin hij terugkijkt op de persoonlijke houding tot zijn managers; een paragraaf 'Functiegebouw', over de onduidelijkheid die daarover nog steeds bestaat, en ten slotte een Epiloog.[21]

Deel II van het bezwaarschrift draagt de titel 'Appendix Omgevingsbewustzijn en geselecteerde bijlagen'. Het telt tweeëntwintig paragrafen. Arthur Gotlieb vermeldt expliciet dat het integraal deel uitmaakt van zijn bezwaarschrift: 'De constateringen dienen gezien te worden in het licht van de onregelmatigheden die vermeld staan in Deel I: Reorganiseren à la carte'.[22]

De term 'omgevingsbewustzijn' is een standaardbegrip in het HRM-competentiewoordenboek van de NZa en wordt gebruikt bij de beoordelingen. Iemand met omgevingsbewustzijn 'vertaalt relevante interne en externe ontwikkelingen naar de eigen organisatie. Kent de omgevingsfactoren waarbinnen betrokken partijen zich bewegen, begrijpt onderliggende kwesties en (politieke) krachten en kan dit ook overbrengen aan anderen'.

Arthur Gotlieb scoorde bij zijn laatste beoordelingen negatief op dit onderdeel. In de Appendix wil hij aantonen dat er met zijn omgevingsbewustzijn niets mis is door de lezer deelgenoot te maken van zijn kritische observaties van de ontwikkelingen in de omgeving waarin hij werkt, de NZa en het 'Umfeld' daarvan. In Deel II behandelt Arthur Gotlieb, 'af en toe lichtvoetig', de 'verpaupering van het normbesef' bij de NZa zoals door hem waargenomen en gedocumenteerd: 'Deze zijn hoogst compromitterend. Het gaat om grootschalige wantoestanden. De controle is compleet zoek. Er zijn te weinig sanitaire maatregelen en enkele sleutelfiguren geven blijk van te weinig kritische zelfreflectie'.[23]

In veel gevallen is er in Deel II sprake van een nadere uitwerking van punten die hij ook reeds in Deel I aan de orde heeft gesteld.

Na Deel II volgen ook nog achttien afgedrukte bijlagen, waaronder de gewraakte beoordeling 2013 en documenten betreffende eerdere beoordelingen, evenals betreffende planningsgesprekken en ontwikkelingsafspraken. Bijlagen 17 en 18 zijn uitgetypte 'letterlijke verslagen' van zijn beoordelingsgesprek 2013 en van een gesprek met zijn leidinggevende over de zogenaamde opbrengstverrekening. Arthur Gotlieb had van beide gesprekken heimelijk geluidsopnames gemaakt.

De afgedrukte bijlagen zijn eveneens terug te vinden op de CD-Rom die Arthur Gotlieb als integraal onderdeel van zijn bezwaarschrift meeleverde. De CD-Rom bevat in totaal acht mappen plus een map 'Zoekfunctie'. Naast een aparte map voor de afgedrukte bijlagen zijn er acht mappen met een letteraanduiding, in de volgorde '(niet geheel toevallig)', ADEM SVP. Deze bevatten achtereenvolgens Afbeeldingen, Documenten, E-mails, Mixed, Schermafdrukken, Varia en Privacy. Op de map Privacy na, die 984 bestanden bevat, zijn de overige mappen gevuld met 999 bestanden. Arthur Gotlieb legt uit dat hij ter wille van de overzichtelijkheid heeft gekozen voor het maximum van 999 bestanden per map.

Arthur Gotlieb schrijft hoe hij voor een keuze stond bij zijn afweging over de vorm van het betoog. Enerzijds gold de keuze voor een indeling 'naar de door werkgever bij mij ervaren onvolkomenheden' en anderzijds die voor een chronologische benadering 'met mijn visie op aspecten in de verschillende tijdvakken'. Hij koos voor de tweede aanpak, met daarbij een regelmatig 'uitstapje […] naar 2013, om de actualiteit van het beschrevene te illustreren'.[24] Als gevolg hiervan komen bepaalde gebeurtenissen op diverse plaatsen in het bezwaarschrift terug, met soms toevoegingen van details die op andere plaatsen ontbreken.

1.3. Toon en stijl

Beoogde lezer

Arthur Gotlieb richtte het bezwaarschrift formeel aan bestuursvoorzitter Langejan. Zijn schrijfstijl kan echter gemakkelijk de indruk wekken dat hij zich tot een heel andere lezer richt, iemand voor wie de NZa onbekend is en die moet worden verleid om het omvangrijke bezwaarschrift tot zich te nemen. Hij laat zich ergens ontvallen:

> *'Het verhaal is te groot en te schadelijk voor de doofpot. Welke actie nodig is, weet ik zelf niet op dit moment. Misschien kan iemand die op wat meer afstand staat, dat inschatten.'*[25]

Arthur Gotlieb gaat onderonsjes aan met die lezer, toont zich bezorgd over diens uithoudingsvermogen en neemt alle moeite om mogelijke lacunes in kennis die het lezen zouden kunnen hinderen, te vullen. Dat laatste doet hij door een zeer uitvoerig notenapparaat te hanteren dat niet alleen talloze bronverwijzingen bevat maar ook nadere verklaringen van begrippen of situaties. Sommige (bijna triviale) begrippen waarvan hij kennelijk veronderstelt dat die de lezer niet bekend zijn (zoals 'bestandsextensie'), legt hij uit in voetnoten met bronverwijzingen naar bij voorbeeld Wikipedia. Arthur Gotlieb neemt zijn lezer ook in praktische zin bij de hand, bij voorbeeld wanneer hij omstandig technische instructies geeft voor de raadpleging van de CD-Rom met talloze bijlagen.

Arthur Gotlieb is zich ervan bewust dat hij veel van de lezer vraagt gezien de omvang van het bezwaarschrift. Daarom schrijft hij dat hij, 'om het voor u en mijzelf niet loodzwaar te maken […] het af en toe lichtvoetig [zal] neerzetten'.[26] Als onderdeel daarvan biedt hij de lezer ook af en toe verstrooiing: 'Na het lezen van zoveel tekst bent u misschien toe aan iets anders; geluid en bewegend beeld. Ik kan daarin voorzien'. Hij verwijst de lezer vervolgens door naar twee filmfragmenten op de CD-Rom met bijlagen – en 'omdat ik het belangrijk vind dat u de filmpjes kunt oproepen, heb ik ze in drie formaten bijgevoegd […]'. De filmpjes 'dienen als achtergrond voor de volgende paragrafen'.[27] Ook neemt hij op een paar plekken een simpel 'woordraadsel' op waarvan hij de oplossing later verstrekt, of bij voorbeeld een 'Waarschuwing en bijsluiter'.

Arthur Gotlieb lijkt te beseffen dat zijn aanpak en toon de indruk zouden kunnen wekken dat hij voor een externe lezer schrijft. Zoals reeds vermeld benadrukt hij dat hij geen klokkenluider is en ook niet wil zijn en dat het bezwaarschrift nadrukkelijk en uitsluitend voor intern gebruik bedoeld is.

Betoogtrant en onderbouwing

Arthur Gotlieb hanteert een betoogtrant waarbij hij als het ware de volgens hem onterechte kritiek aan zijn adres van zijn managers afzet tegen het falen van diezelfde managers. Heel vaak is dat op precies diezelfde punten als die zij hem aanwrijven. Hij vraagt zijn lezer dan ook op enig moment of die bekend is met het spreekwoord 'de pot verwijt de ketel dat hij zwart ziet'.[28] Zo schrijft hij over een van zijn managers: '[Hij] straft een vakkundige opstelling af en behandelt me als een kleine schooljongen, terwijl zijn eigen gedragingen onvolwassen en onprofessioneel zijn'.[29]

In de Epiloog zegt hij noch eens expliciet 'dat zaken op het gebied van omgevingsbewustzijn en strategisch inzicht, die mij zo krachtig voor de voeten geworpen worden – bij de leidinggevenden zelf soms ver te zoeken zijn'.[30] In het voorafgaande heeft hij dan inmiddels allerlei concrete gevallen aangedragen waarbij zijn managers naar zijn idee ernstige steken hebben laten vallen. Daardoor hebben zij volgens hem de NZa schade berokkend of situaties geschapen die tot schade zouden kunnen leiden. Arthur Gotlieb voert zichzelf dan vaak op als degene die de boel heeft trachten te redden en daar geen waardering voor kreeg maar juist onterechte kritiek; bij voorbeeld op het eerder genoemde omgevingsbewustzijn en strategisch inzicht, maar ook op zijn volgens de beoordeling tekortschietende analytisch vermogen.

Als gevolg van deze aanpak lopen verweer tegen zijn beoordeling en kritiek op zijn leidinggevenden voortdurend door elkaar heen.

In enkele gevallen speelt hij zeer direct op de persoon waarbij hij ook niet-zakelijke observaties inbrengt, zoals over iemands uiterlijk. Sommige personen zijn dan ook duidelijk bêtes noirs van hem. Het betreft hier vooral zijn achtereenvolgende leidinggevenden, bestuurder Langejan, de directeur zorgmarken cure en de vijf unitmanagers met wie hij sinds 2007 te maken heeft gehad. Daarnaast richt hij zijn pijlen op de unit HRM en op één medewerker in het bijzonder, door wie hij zich ernstig in de steek gelaten voelt. Los van verspreide opmerkingen wijdt hij bijna dertig aaneengesloten pagina's aan haar. Die betreffen niet alleen haar HRM-taken maar ook haar wijze van omgaan met vertrouwelijke informatie.

Arthur Gotlieb onderbouwt zijn beweringen op allerlei manieren, met behulp van uiteenlopende documenten, e-mailberichten, screenshots, geluids- en beeldfragmenten. Ook citeert hij uit de transcripties van de heimelijke opnamen die hij heeft gemaakt van zijn beoordelingsgesprek 2013 en een gesprek over de zogenaamde opbrengstverrekening. Ook verwijst hij regelmatig - al dan niet anoniem - naar collega's die kunnen getuigen over bepaalde door hem opgemerkte zaken of die aanwezig waren bij bepaalde gebeurtenissen.[31]

Bij zijn gebruikmaking van uitspraken van derden tracht hij zich zoveel mogelijk te beperken tot die van oud-collega's. Arthur Gotlieb geeft in zijn inleiding aan dat hij, voordat hij een naam of uitspraak vermeldt, 'steeds tweemaal [heeft] nagedacht wat de toegevoegde waarde zou zijn én wat de vermelding zou kunnen betekenen voor degene die ik citeer'.[32] Hij heeft 'enkele uitspraken, die goed bruikbaar zouden zijn voor mijn betoog, bewust achterwege gelaten omdat de bron er last mee zou kunnen krijgen'.[33] Een aantal keren vergeet hij zichzelf op dit punt en verwijst hij naar kritische informatie van een collega die nog steeds werkzaam is bij de NZa.

Arthur Gotlieb verantwoordt eveneens uitgebreid zijn omgang met vertrouwelijke stukken; hij geeft aan dat het merendeel van de door hem aangehaalde documenten 'geen dringend confidentieel karakter' heeft. Verder noemt hij soms 'werkelijk sensitieve stukken' maar heeft hij deze niet als bijlage opgenomen.[34] Zo voegt hij een vertrouwelijk memo van 22 maart 2012 over het Oogziekenhuis, op verzoek van de directie opgesteld door een collega, niet toe aan zijn bezwaarschrift vanwege de vertrouwelijkheid.[35]

1.4. Arthur Gotlieb over zichzelf en zijn gemoedstoestand

Het bezwaarschrift ontleent zijn atypische karakter aan nog een ander element. Arthur Gotlieb voert zichzelf in het bezwaarschrift regelmatig niet alleen functioneel maar ook persoonlijk op. Hij geeft de lezer zonder schroom en met grote openheid een blik in zijn gemoedstoestand. Ook maakt hij de lezer deelgenoot van zijn persoonlijke achtergronden en die van zijn familie. Deze openheid laat ook bepaalde (emotionele) ambivalenties zien waarvan het bezwaarschrift op sommige plekken doortrokken is.

Verwijzingen naar familieachtergrond

Arthur Gotlieb plaatst hetgeen hem is overkomen een paar maal in het kader van zijn familiegeschiedenis. Hij wijst de lezer erop dat hij afkomstig is uit een gezin dat de Tweede Wereldoorlog heeft meegemaakt, in die periode ingrijpende en dramatische gevolgen daarvan heeft ondervonden en daaraan niet uit te wissen herinneringen heeft overgehouden.[36]

Wanneer de toenmalige voorzitter van de raad van bestuur van de NZa in het kader van de komende reorganisatie van de NZa het door de econoom Joseph Schumpeter gemunte begrip 'creatieve destructie' hanteert, legt Arthur Gotlieb een relatie met zijn familiegeschiedenis.

Arthur Gotlieb geeft in een voetnoot aan dat hij zich realiseert dat vergelijkingen die hij maakt met de Tweede Wereldoorlog gevoelig liggen en dat vaak ten onrechte parallellen worden getrokken met het heden. Omdat hij zelf 'persoonlijk getroffen' is door de uitvloeiselen van die oorlog meent hij echter 'enig recht van spreken' te hebben. Het verklaart ook dat wat hij bij de NZa meemaakt verbindt met die periode. Het maakt Arthur Gotlieb 'intens verdrietig'; hij weet niet 'hoe ik hiermee om moet gaan'.[37]

Gezondheid en gemoedstoestand

Arthur Gotlieb laat de lezer weten dat hij 'een prachtig gevuld leven' heeft[38] met hobby's als reizen en fotograferen. Ook noemt hij zichzelf een 'topsporter'die weet om te gaan met tegenslag.[39] Hij merkt op dat hij ondanks de situatie zich 'zelden of nooit' ziek heeft gemeld. Arthur Gotlieb heeft in 2011 en 2012 zelfs extra gewerkt door de verkoop van verlofdagen.[40] Als hij meent dat de lezer toch ongerust gaat worden over hoe hij met alle door hem beschreven ellende om moet gaan, schrijft hij: 'Zelf beschik ik over solide remmingsmechanismen. Dus maakt u zich over mij geen zorgen'. De vraag is voor hem veeleer of bij een volgende reorganisatie 'niet iemand "flipt" met een zwakker zenuwgestel'.[41]

Afgaande op een verwijzing naar een krantenartikel in een passage kort daarvoor schreef Arthur Gotlieb bovenstaande woorden rond een maand voor zijn ziekmelding. Ze staan in sterk contrast met wat hij elders schrijft over zijn eigen gemoedstoestand. Hij is daarbij expliciet over wat de situatie op zijn werk met zijn gezondheid en gemoedstoestand doet. Daarbij gaat het in het bijzonder om zijn vermelding van het gebruik van antidepressiva in reactie op de toenemende problemen die hij ondervond.

Op 21 september 2010 vond er een bijeenkomst van zijn unit plaats over de op handen zijnde reorganisatie. Bij die gelegenheid vatte bij Arthur Gotlieb de overtuiging post dat zijn manager erop uit was om hem weg te werken. Enkele dagen later meldde hij zich bij zijn huisarts 'met klachten van spanning, slapeloosheid en depressie'. Nog niet eerder had hij zich met werkgerelateerde klachten bij een arts gemeld. Naar aanleiding van het consult stelde de huisarts hem onder behandeling met een antidepressivum. De aanvangsdosering werd na drie maanden verdubbeld en was volgens Arthur Gotlieb 'niet laag' (het bezwaarschrift bevat als bijlage de recepthistorie van zijn apotheek).[42]

Hoewel hij het tegen die tijd al zeer moeilijk had vroeg hij in februari 2013 om afbouw van het gebruik van antidepressiva. Zijn huisarts adviseerde hem echter om 'gezien de ernst van de situatie' het innemen van de medicijnen voort te zetten.[43] Los van het voorgaande specifieke geval verwijst Arthur Gotlieb in het bezwaarschrift ook op andere plekken een aantal malen naar zijn medicijngebruik. Zo sluit hij een betoog over een hem aangedaan onrecht af met de opmerking: 'Intussen neem ik nog maar eens een tablet Remeron'.[44]

Wanneer hij schrijft over zijn ziekmelding op 16 december 2013 vermeldt hij dat hij op dat moment 'al zeker een jaar op [z]ijn reserves' loopt.[45] Hij bevond zich gedurende die periode in 'de burn-out zone'.[46] Ook schrijft hij dat hij 'in psychische nood' zit en begin 2013 een medewerker is die 'uitstraalt danig in de knoop te zitten'.[47] Al die tijd, zo merkt hij een aantal malen op, hield hij zich 'alleen staande […] met antidepressiva'.[48] Opvallend is verder dat hij een aantal malen in voetnoten verwijst naar artikelen over zelfmoord, die bijna allemaal uit de tweede helft van 2013 dateren. Zo haalt hij onder meer een artikel in NRC Handelsblad uit november 2013 aan - dus daterend van kort voor zijn ziekmelding - over zelfmoorden als gevolg van reorganisaties.[49]

Ambivalenties

De ambivalentie over zijn gemoedstoestand staat niet op zichzelf. Er zijn meer onderwerpen waarbij Arthur Gotlieb hiervan blijk geeft.

Diverse malen klinkt hij zelfverzekerd over de kwaliteit van zijn werk en zijn functioneren door de jaren heen. De kritiek daarop van zijn managers werpt hij beargumenteerd verre van zich.

Regelmatig geeft hij zichzelf - al dan niet met een ironische ondertoon - een pluim voor een klus die hij prima heeft geklaard: 'Een veertje op de hoed is hier op zijn plaats'.[50] Hij omschrijft zichzelf als een 'ijverig baasje' dat bij voorbeeld zijn informatiebeheer uitstekend op orde heeft. Ook kan hij zich niet heugen ooit een deadline te hebben gemist.[51] Tevens vermeldt hij met trots dat hij degene is met het grootste aantal vermeldingen op de website van de NZa.[52] Ook behoort hij tot de meest productieve medewerkers van de directie zorgmarkten cure als het gaat om de afhandeling van brieven.[53] Hij noemt zichzelf 'een vitaal onderdeel van het schip' en een 'kroonjuweel' dat verpulverd dreigt te worden.[54]

Elders schrijft hij: 'Met alleen maar voldoende eindbeoordelingen op zak sinds 1988, zie ik weinig aanleiding om mij te verdedigen over het afgeleverde werk (output) of de wijze waarop dat tot stand kwam (functioneren)'.[55]

Tegelijkertijd schrijft Arthur Gotlieb dat hij niet wars is van zelfkritiek. Hij stelt graag voorop 'dat ik zelf natuurlijk niet foutloos ben'.[56] Vandaar dat hij zegt open te staan voor 'verdere ontwikkeling' en bereid te zijn aan zijn eventuele tekortkomingen te werken. Eén van de rode draden in zijn kritiek op achtereenvolgende managers is dan ook dat zij hem stelselmatig de mogelijkheden hebben onthouden om aan zijn eigen ontwikkeling te werken. Hij spreekt over een 'verschraald curriculum vitae wegens aantoonbaar weinig professionele ondersteuning in vergelijking met collega's'.[57] Ook merkt hij op dat het schrijven van dit bezwaarschrift niet nodig zou zijn geweest als het management hem coaching en cursussen zou hebben geboden.[58] De tekortkomingen die hij bij zichzelf ziet betreffen ook persoonlijke karaktertrekken. Na een vergelijking met zijn naar zijn mening weinig communicatieve directeur schrijft hij: '[…] ik spaar mezelf niet. Soms kan ik een platvis zijn die op de zeebodem ligt. Met de oogjes naar boven gericht'.[59] Elders verwijst hij naar zijn 'aangeboren terughoudendheid'.[60]

Hoewel hij enerzijds de beoordelingen bestrijdt toont Arthur Gotlieb zich er tegelijkertijd van bewust dat hij in de loop van de laatste jaren wel degelijk anders is gaan functioneren. Hij schrijft die verandering toe aan de 'ramkoers' die zijn unitmanager vanaf einde 2010 jegens hem inzet in een poging zijn 'zelfvertrouwen te breken'. In 2011 is hij nog van zichzelf overtuigd, maar: 'Vanaf 2012 zien collega's dat ik een onzeker mens word'.[61]

De negatief ervaren beoordeling 2011, met daarin volgens Arthur Gotlieb 'ongemotiveerde aantijgingen', speelt daarin een belangrijke rol. Zijn zelfvertrouwen is 'ver te zoeken, wat zijn weerslag heeft in de privésfeer'. Hij schrijft dat hij bij het leggen van contacten zich 'soms aarzelend en onzeker' voelt.[62] Die neergaande tendens zet daarna door, vooral in het 'hondenjaar' 2013, waarin 'mijn collega's mij steeds verder [zien] afglijden'.[63]

Is Arthur Gotlieb herhaaldelijk overtuigd van hetgeen hij schrijft en de correctheid van zijn observaties, op sommige andere momenten lijkt hij te twijfelen aan zijn eigen waarnemingsvermogen: 'Iemand met een, hopelijk curatieve, geestelijke aandoening is allicht niet altijd 100% toerekeningsvatbaar'. Hij sluit niet uit dat hij soms 'raaskalt' als gevolg van jarenlange 'psychoterreur'.[64]

Op bepaalde momenten steekt Arthur Gotlieb zijn woede over wat hem is aangedaan niet onder stoelen of banken. Daarbij gebruikt hij soms scherpe kwalificaties richting personen. Zo noemt hij een van hen 'zo'n gek' en merkt hij ook op dat, anders dan de medewerkers, de leidinggevenden 'zich geen grote lichten' betonen.[65] Tegelijkertijd merkt hij aan het einde van zijn betoog op: 'Eén ding zal u zijn opgevallen in de Odyssee van ellende. Ik ben niet boos geworden. Uiterlijk niet althans. Daarvoor moet je beschikken over een gezond relativeringsvermogen én een solide remmingsmechanisme. Die combinatie zorgt er voor dat ik mij niet [snel] zal laten provoceren. Dat is extreem professioneel'.[66]

In de Epiloog neemt Arthur Gotlieb gas terug als het om de personen gaat die hij daarvoor kritisch heeft bejegend. Hij benadrukt dat de persoonlijke verhoudingen met de meesten van hen altijd goed waren, dat een aantal van hen respect verdient en dat er van zijn kant de wil is 'om een streep te trekken achter een nare episode'.[67]

2. Bejegening van Arthur Gotlieb door zijn leidinggevenden en HRM

Inleiding

Arthur Gotlieb ontving eind 2013 de beoordeling die voor hem de aanleiding vormde tot het indienen van zijn omvangrijke bezwaarschrift. De omgang met de situatie op zijn werk werd voor hem echter - zoals hiervoor beschreven - al ruim vóór 2013 problematisch. Zijn negatieve beoordeling einde dat jaar was in zekere zin het sluitstuk van een proces dat al veel langer gaande was en dat hij omstandig beschrijft. Met de nieuwe managers die vanaf begin 2007 aantraden begonnen voor hem de eerste problemen. Die situatie kwam echter voor hem pas in een stroomversnelling toen de raad van bestuur in 2010 een reorganisatie van de NZa afkondigde. Daarbij mochten de verschillende directies zelfstandig aangeven hoe voor hen het functiegebouw er uit zou moeten zien. Volgens Arthur Gotlieb was dat een 'carte blanche' aan het managementteam van de directie zorgmarkten cure bij de afslankoperatie.

Arthur Gotlieb noemt 2010 dan ook 'het jaar van de omslag'. Op 21 september 2010 vond er een unitoverleg plaats over de komende reorganisatie, de 'reo' zoals die al snel ging heten. Bij die gelegenheid gaf zijn unitmanager aan dat er ook voor 'goede medewerkers' mogelijk geen toekomst meer was weggelegd bij de NZa. Voor Arthur Gotlieb was het een bevestiging van een vermoeden dat hem al eerder was gaan bekruipen. Hij schrijft dat hij zag wat er gebeurde: 'Het besef dat je eruit gewerkt gaat worden is uitermate beangstigend. Bij een goede medewerker kan dan alleen met venijn of bruut geweld. Daarom heb ik twee nachten liggen woelen, transpireren en naar lucht liggen happen'.[68] Hij 'kook[te] van de stress'.[69] Een paar dagen later schreef zijn huisarts hem antidepressiva voor.

De opmaat tot de gebeurtenissen vanaf 2010 legde Arthur Gotlieb al schrijvend en analyserend echter nog verder terug, in 2007 – hij merkt op dat sommige zaken voor hem pas in terugblik op hun plaats vielen. Hij meent dat de beide voorgangers van zijn unitmanager (degene die hem in 2011 zijn slechtste beoordeling tot dan toe gaf) de basis hebben gelegd voor wat er vanaf 2010 met hem gebeurde. Daarbij speelde ook zijn directeur volgens hem een belangrijke rol. Wat Arthur Gotlieb daarbij herhaaldelijk zegt is dat negatieve opinies over hem zijn doorgegeven van de ene manager op de andere en dat ze telkens klakkeloos werden overgenomen.

Arthur Gotlieb meent dat deze opeengestapelde indrukken, die betrekking hadden op bij hem gesignaleerde noodzakelijke 'ontwikkelingspunten', steeds meer een eigen leven gingen leiden. Dat laatste kwam naar zijn overtuiging vooral tot uitdrukking bij de besprekingen van het managementteam in het kader van de vlootschouw – die sinds 2012 volgens zijn directeur ook bepalend ging worden voor de toekenning van beloningen en gratificaties.[70] Hij haalt diverse malen aan hoe beoordelingen volgens hem gekleurd werden door de uitkomsten van die vlootschouw. Arthur Gotlieb spreekt in dit verband over een 'repeterende plaat waarvan het volume zich jaarlijks versterkt' terwijl de kritiek 'niet of zeer gebrekkig onderbouwd [is]'. Bovendien zijn die ontwikkelingspunten niet of nauwelijks onderwerp geweest van coaching of bespreking:

> *'Integendeel; verzoeken om een jaarlijkse evaluatie en training bleven bij herhaling onbeantwoord. Ook kreeg ik geen reactie op schriftelijk afgeleverde ontwikkelingsopdrachten, die bij uitstek geschikt waren als bespreekstuk'.*[71]

Arthur Gotlieb onderscheidt met ingang van 2010 vier fasen in het proces om hem de NZa uit te werken, die 'vloeiend in elkaar [overlopen]'. Het begon met de fase van 'stille hints, kijken of je weggaat (zachte druk)'. Daarop volgde de tweede fase, 'Trekken en duwen (duidelijk signaal)', gevolgd door fase III, 'Alle remmen los (ramkoers)' en ten slotte als laatste fase 'Een crash scenario (destructie)'.[72]

Voordat ingegaan wordt op de wijze waarop Arthur Gotlieb zich door zijn achtereenvolgende managers bejegend heeft gevoeld, komen eerst nog de rol van bestuursvoorzitter Langejan en die van het managementteam van de directie zorgmarkten cure in bredere zin aan bod. Arthur Gotlieb legt bij hen de eindverantwoordelijkheid voor wat hem is overkomen.

Verwijten aan voorzitter Langejan

Arthur Gotlieb maakt Langejan, in tegenstelling tot het merendeel van zijn andere managers, geen verwijten over diens persoonlijke bejegening van hemzelf. Hij maakt slechts één uitzondering, maar ook die valt niet echt persoonlijk te noemen. De uitzondering is opgenomen in een overzicht van 'ondermijnende maatregelen' die het management tegenover hem heeft getroffen. Hij verwijt de raad van bestuur, in casu voorzitter Langejan:

> *'Een onzorgvuldig uitgevoerde Reorganisatie. De vrije invulling die de RvB toestond aan de directeuren "om via maatwerk personeelsbeleid te sturen op mobiliteit". Zonder enige duiding van de term "maatwerk", kan dit een vrijbrief voor psychoterreur betekenen. Het uitventen van de methode "creatieve destructie".'*[73]

Op basis van dit adagium van 'creatieve destructie' verstrekte Langejan volgens Arthur Gotlieb aan zijn directeuren en managers een 'carte blanche' bij het ontwerpen van een nieuw functiegebouw[74]:

> *'Als je de kaders voor je eigen afslankoperatie mag vaststellen, is de verleiding natuurlijk groot om daarbij bepaalde personen in gedachten te hebben'.*[75]

Bij deze stelling van Arthur Gotlieb past de kanttekening dat Langejan de door Arthur Gotlieb gewraakte uitdrukking voor het eerst - althans publiekelijk - gebruikte tijdens een optreden op 27 februari 2012. Dat was bij een zo geheten Radboud Grand Round in Nijmegen, die bovendien plaatsvond onder de noemer 'Het nieuwe zorgstelsel. De marktmeester aan het woord'.

Arthur Gotlieb geeft zelf aan dat het proces om hem weg te werken dan al lang gaande is. Hij lijkt de uitspraak dan ook vooral te interpreteren als een aanwijzing voor een al langer heersende denkwijze van Langejan. Dat is ook de reden waarom Arthur Gotlieb tientallen malen in zijn bezwaarschrift naar de uitspraak verwijst. Hij doet dat af en toe zeer stellig: 'De voorzitter zet aan tot vernietiging'.[76]

Arthur Gotlieb plaatst ook nog andere kritische kanttekeningen bij het optreden van Langejan binnen en buiten de NZa, waarvan de effecten merkbaar zijn op het werk van de medewerkers, inclusief dat van Arthur Gotlieb zelf. Deze komen voor een deel elders aan de orde in de weergave van het bezwaarschrift.

In genoemde kanttekeningen is Arthur Gotlieb soms erg hard met persoonlijke kwalificaties, maar ook tegenstrijdig. Zo schrijft hij onder meer dat Langejan 'met elke vorm van integriteit […] de hand [lijkt] te lichten' en dat het hem ontbreekt 'aan fatsoen'.[77] Elders merkt Arthur Gotlieb echter op dat hij er van overtuigd is dat Langejan 'een moreel kompas heeft'.[78] Ook schrijft hij dat de bestuursvoorzitter 'een man met capaciteiten' is die hij graag het voordeel van de twijfel geeft 'want ik hoop dat ik het allemaal verkeerd zie'.[79]

Op diverse momenten laat Arthur Gotlieb dan ook blijken dat hij zijn hoop op Langejan heeft gesteld als het er om gaat om 'de binnenkant' van de NZa te repareren.[80]

Verwijten aan managementteam zorgmarkten cure in algemene zin

Arthur Gotlieb neemt zijn achtereenvolgende directe managers kritisch de maat. Dat doet hij in aparte hoofdstukken waarvan elke titel begint met 'Werken onder …'. Hij geeft ze deze vorm van aandacht onder meer om aan te tonen dat zij hun eigen falen vaak afwentelen op de medewerkers en op Arthur Gotlieb in het bijzonder. Tegelijkertijd uiten ze richting Arthur Gotlieb verwijten die naar zijn idee niet juist zijn (omdat ze geen oog hebben voor wat hij doet) en die bovendien verhullen dat het de managers zelf zijn die grote fouten maken.

Arthur Gotlieb wijdt echter ook een aantal opmerkingen aan het managementteam in brede zin. Hij wijst er op dat hij veel wisselingen van managers en directeuren heeft meegemaakt. Vanaf 2007 had hij vijf verschillende direct leidinggevenden. Daardoor heeft hij in het tijdvak 2007-2013 'steeds opnieuw de beginselen van mijn dossiers moeten overbrengen aan het management'.[81]

Een van die dossiers was dure geneesmiddelen. Daarvan kenden zijn leidinggevenden de basisbeginselen niet maar ze hadden er desalniettemin wel stellige meningen over.[82] Een bijverschijnsel daarvan was de stelselmatige onderschatting door het managementteam van het

tijdsbeslag van dit dossier, iets wat Arthur Gotlieb jaarlijks constateerde.[83] Het kennismanco bij zijn leidinggevenden vormde tevens de bron voor 'ongemotiveerde aanwrijvingen in HRM-gesprekken'.[84]

Arthur Gotlieb verwijt het managementteam dat het een 'een rem op mijn potentieel' heeft gezet, door hem op 'uitstervende budgettaken' te houden. Daarbij ging het volgens hem om 'routinematig productiewerk' dat 'buitenproportioneel zwaar' was en dat hij tegen zijn zin moest verrichten. Die werkzaamheden bemoeilijkten bovendien het zich verdiepen in nieuwe dossiers, iets wat het managementteam juist van hem verlangde. Hij wijst er op dat hij 'de sjaak' werd omdat hij als een van de weinigen nog beschikte over de kennis om de zogenaamde nacalculaties in het kader van de opbrengstverrekening uit te voeren. Volgens Arthur Gotlieb riekte deze taak daardoor naar 'dwangarbeid'. Bovendien werd dit 'geestdodende' en vanwege intensief muisgebruik 'lichamelijk belastende' werk door het managementteam 'zwaar ondergewaardeerd'.[85] Het werk was namelijk ook nog eens 'erg foutgevoelig'. Met die onderwaardering nam het managementteam tevens een 'enorm risico' gezien het belang van de opbrengstverrekening. Slechts twee medewerkers waren er nog in thuis, van wie er één op breken stond.[86]

De rem op zijn potentieel manifesteerde zich volgens hem in het uitblijven van heldere aanwijzingen hoe hij zich in de ogen van het managementteam kon verbeteren. Hij voelde zich al die jaren 'een hoogspringer die niet weet waar de lat ligt':

> *'Geen van de managers bij de directie Zorgmarkten Cure heeft sinds 2008 de professionaliteit getoond om de ontwikkelingsafspraak "Arthur moet zichzelf ontwikkelen" om te zetten in een specifieke, haalbare en meetbare opdracht. Naar de reden dat zij dit zo consequent nalaten, kan ik alleen maar gissen. Wat zij echter met toewijding doen, is mij met een kluitje in het riet sturen. Als daarnaast goed werk 'voor het gemak' over het hoofd gezien wordt, is het bij het beoordelingsgesprek steeds prijsschieten. Aan een norm die niet gesteld is kun je nooit voldoen.'*[87]

Arthur Gotlieb meent dat achter dit alles sinds 2010 een agenda zat van het managementteam, namelijk 'een mobiliteitsbeleid […] waarbij de vinger maar één kant op wees: naar de uitgang'.[88]

In het licht van het voorgaande staan dan ook de kwalificaties die Arthur Gotlieb het managementteam toevoegt. Zo zegt hij onder meer dat de leidinggevenden, anders dan de medewerkers, 'geen grote lichten' zijn. Het sterkst drukt hij zich echter uit wanneer hij als zijn mening geeft 'dat enkelen op sleutelposities bij de NZa, trekken vertonen van wat doorgaat voor een "antisociale persoonlijkheidsstoornis"'. Aan het einde van zijn bezwaarschrift zet Arthur Gotlieb 'op hoofdlijnen' de 'door management ondernomen acties tegenover Arthur' nog eens op een rij in een 'overzicht ondermijnende maatregelen'. Veel van de klachten hebben betrekking op meer dan één manager.[89]

Arthur Gotlieb schrijft vervolgens een paragraaf over 'Wat dit met mij doet'. Het door managementteam-leden sinds 2007 jegens hem vertoonde gedrag heeft bij hem voor grote stress gezorgd. Vooral als gevolg van het optreden van [een van zijn unitmanagers] moest hij aan de antidepressiva. Het 'intimiderende gedrag' van zijn werkgever is de 'unieke oorzaak' van zijn inmiddels jarenlange medicijngebruik. Sinds de afkondiging van de reorganisatie in 2010 voerde het managementteam 'de psychische druk alleen maar op […], terwijl ik mijn werk goed bleef doen. Een titanenstrijd'.

Arthur Gotlieb schrijft dat van een werkgever verwacht mag worden dat die er alles aan doet om te voorkomen dat een werknemer schade oploopt in werktijd. In dit geval verzwakte het managementteam 'met een onwrikbare starheid' moedwillig zijn positie. Het managementteam hanteerde daartoe 'tactieken en praktijken' toe die 'verbeten en meedogenloos' waren: 'Daarbij zijn normen overschreden die bedoeld waren om mij te beschermen'.

Volgens Arthur Gotlieb is er 'roofbouw (fysiek en mentaal)' op hem gepleegd ondanks eerdere waarschuwingen van externe consultants dat hiervan bij diverse medewerkers sprake was. Hij moest 'de klappen op […] vangen van de achterstanden van [een van zijn leidinggevenden]', werd belast met 'disproportioneel zware inzet op RSI gevoelige computerwerkzaamheden' en werd in 2013 'afgebeuld met een dubbelzwaar werkpakket' van meer dan twee fte. Daar kwamen nog eens 'intimiderende beoordelingsgesprekken' door twee van zijn managers bij.

Arthur Gotlieb voelt zich door dit alles 'behoorlijk toegetakeld' en in zijn waardigheid aangetast. Zijn leidinggevenden brachten hem regelmatig 'in een voor mij vernederende of kwetsende situatie'. Op zijn signalen dat hij op het punt van bezwijken stond werd niet gereageerd. Daardoor kreeg zijn zelfvertrouwen 'een knauw' en is hij 'aan de rand van instorting gebracht'. Hij zegt dat de door hem ervaren beschadiging doorwerkt in zijn dagelijks leven en wijst erop dat 'herhaalde stressoren' mensen meer kwetsbaar kunnen maken: 'Negatieve consequenties zijn dan ook te verwachten voor mijn toekomst'.[90]

Zijn directeur

Inleiding

In tegenstelling tot zijn vijf directe leidinggevenden tussen 2007 en 2013, wijdt Arthur Gotlieb geen apart hoofdstuk aan het werken onder zijn directeur. Desalniettemin figureert deze prominent in het bezwaarschrift. Om die reden wordt hier apart stilgestaan bij de wijze waarop Arthur Gotlieb zich door zijn directeur bejegend heeft gevoeld.

Arthur Gotlieb kreeg met zijn directeur te maken toen deze in oktober 2008 aantrad als directeur zorgmarkten cure. Tot op dat moment was hij directeur ontwikkeling bij de NZa. Hij was afkomstig van de Opta en hij bracht - zo geeft Arthur Gotlieb aan - ook zijn voormalige collega bij de NZa, waar deze de unitmanager van Arthur Gotlieb werd.[91] Arthur Gotlieb noemt beiden vaak in één adem als hij kritiek geeft op het management in het algemeen en op de behandeling die hij daarvan ondervond.

Arthur Gotlieb laat zich laatdunkend uit over zijn directeur wiens werkkamer volgens hem op 'een kinderkamer of speelgoedwinkel' lijkt.[92] Ook karakteriseert hij hem als een 'overlevingskunstenaar'. Dat lukt hem vooral door zich afzijdig te houden: 'Door geen navraag te doen, geen e-mails te sturen, zich tijdens overleg op de vlakte te houden. De "stealth mode" in optima forma'.[93] Maar dat hij 'nog in zijn stoel zit' heeft hij ook 'in hoge mate te danken aan mijn substantiële inspanningen voor zijn directie zorgmarkten cure'. Arthur Gotlieb houdt 'de zaak draaiende, zoals zoveel andere toegewijde medewerkers bij de NZa'.[94] Zijn directeur daarentegen 'rommelt maar wat aan met zijn werktijden, maar is daarover wel heel streng richting medewerkers'.[95]

In september 2013 besprak een intervisiegroep binnen de directie de 'omgang met [zijn directeur]'. Volgens Arthur Gotlieb werd er gesproken over diens geringe toegankelijkheid, dat je het kon vergeten als hij je niet mocht en zijn zwart-witmentaliteit waardoor iemand slechts goed of slecht was; een mening die vaak ook nog eens gebaseerd was op de mening van een vertrouweling.[96] Arthur Gotlieb haalt eveneens aan dat zijn directeur in 2013 zich slechts één keer per e-mail tot al zijn medewerkers richtte.[97]

Volgens Arthur Gotlieb had zijn directeur echter een sterke positie: 'Het personeel weet ook: ook de RvB is bang voor de directeur Cure. [Hij] krijgt vrijwel altijd zijn zin'.[98] Hij beschikt over een 'intolerantie voor tegenspraak'.[99] De door hem gecreëerde angstcultuur heeft tot gevolg dat kritische feedback bij voorbaat uitgesloten is.[100]

Zijn directeur heeft volgens Arthur Gotlieb 'weinig op met de praktijk. Het lijkt wel of hij er een hekel aan heeft'.[101] Arthur Gotlieb merkt dat onder meer bij het dossier dure geneesmiddelen dat hij onder zijn hoede heeft. Met de komst van zijn nieuwe directeur gaat daar volgens Arthur Gotlieb 'een andere wind' waaien en bemerkt Arthur Gotlieb 'een duidelijke wending in de perceptie van het dossier'. Tegenover de constructieve aanpak van voorgangers stelt zijn directeur 'een negatieve insteek'. Onder meer verlangt hij het schrappen van de lijst van een aantal dure geneesmiddelen maar miskent hij daarbij hoe 'razend ingewikkeld' dat is: 'Een combinatie van wrevel, desinteresse en gebrek aan basiskennis resulteert erin dat hij het vaak gewoon niet snapt'.[102] Een 'foutje' van zijn directeur op dat dossier leidt volgens Arthur Gotlieb tot een slepende rechtszaak die is aangespannen door fabrikant Merck. Het kost de NZa volgens Arthur Gotlieb 'een vermogen' en leidt tot 'alleen maar schade'.[103]

Volgens Arthur Gotlieb is het niet de enige fout die zijn directeur gemaakt zou hebben; hij geeft in zijn bezwaarschrift nog diverse andere voorbeelden, waaronder die van de omstreden steun aan de IJsselmeerziekenhuizen.

Bejegening van Arthur Gotlieb

Arthur Gotlieb plaatst de behandeling die hij onderging van de kant van zijn directeur voor een gedeelte in een breder kader. Hij wijst er op dat de Commissie van advies voor bezwaarschriften, naar aanleiding van een bezwaar van een medewerker tegen zijn beoordeling, in 2010 oordeelde dat zijn directeur, evenals zijn toenmalige unitmanager, tekort zou zijn geschoten op het gebied van personeelsbegeleiding. Het rapport hierover ging naar de raad van bestuur.[104]

Arthur Gotlieb beschuldigt zijn directeur echter ook van persoonlijke vooringenomenheid jegens hem. De oorzaak lag bij een voorval in 2008 toen Arthur Gotlieb zijn unitmanager een keer aansprak op het niet-nakomen van afspraken. Sindsdien 'hoeft de directeur Cure geen contact meer met mij. Als [zijn unitmanager] geïrriteerd is, is [zijn directeur] dat ook. Wie aan [zijn unitmanager] komt, komt aan [zijn directeur]'.[105] Het leidde volgens Arthur Gotlieb tot een 'korzelige grondhouding' jegens hem.[106]

Arthur Gotlieb geeft als startpunt van zijn 'Odyssee van ellende' een gebeurtenis in maart 2010, toen een voorstel van toenmalig lid van de raad van bestuur mevrouw Van Beek om hem te laten deelnemen aan een buitenlandse studiereis, door zijn managers werd geblokkeerd – zij gaven pas 'knarsetandend' toe na ingrijpen van voorzitter Langejan (dit voorval komt uitgebreider aan de orde in de paragraaf over zijn unitmanager en in hoofdstuk 2). Arthur Gotlieb zegt het niet met zoveel woorden, maar hij lijkt te impliceren dat zijn leidinggevenden dit ervoeren als gezichtsverlies en dat op hem afreageerden.[107]

De verstandhouding verslechterde volgens Arthur Gotlieb tevens door een ander voorval. Hij stuurde zijn unitmanager op 17 juni 2010 een e-mailbericht waarin hij hem voor de zesde keer vroeg wanneer hij zijn beoordeling 2009 zou krijgen. Die was daardoor gepikeerd: 'Dat zal ik bezuren'.[108] Het e-mailbericht ging namelijk in kopie ook naar zijn directeur: 'Sinds dit moment lijkt [zijn directeur] "een haakje in zijn hoofd" te hebben dat ik eruit gewerkt moet worden'.[109]

Arthur Gotlieb meent dat hij 'lucht' is: 'En met lucht hoef je niet te praten'.[110] Ook merkt hij op hoe het sinds diens komst is afgelopen met de werkbezoeken die Arthur Gotlieb de jaren daarvoor regelmatig aan allerlei instellingen bracht. Al zijn verzoeken daartoe sinds 2008 worden 'belemmerd of afgewezen': 'Ik kom de deur hoegenaamd niet meer uit'.[111]

Zijn directeur sloot hem ook buiten. Arthur Gotlieb had onder meer de casus Bayer in behandeling, waarbij de geneesmiddelenfabrikant volgens Arthur Gotlieb 'geheel ten onrechte' een tarief trachtte te verkrijgen voor een nieuw product. Ondanks zijn waarschuwing liep de kwestie uit op een rechtszaak. Op 30 oktober 2012 vond daarover een interne bespreking plaats op zijn kantoor. In tegenstelling tot drie van zijn collega's ('allen twintigers, dus nogal junior') ontving Arthur Gotlieb geen uitnodiging:

> *'De directeur heeft kennelijk geen behoefte om de beleidsmedewerker bij zijn overleg te nodigen die zich primair met de zaak bezighoudt. In casu: mij.'*[112]

Kort daarop, op 19 november 2012, stuurde zijn directeur een vergaderverzoek naar drie collega's met wie Arthur Gotlieb (de projectleider) samenwerkte op het dossier dure geneesmiddelen. Het betrof 'geen onbelangrijke bespreking', omdat het de toekomstige bekostiging betrof. De collega's, inclusief de nieuwe unitmanager, waren op dat moment 'nieuwkomers op het dossier': 'Ik ken het dossier, met dertien ervaringsjaren, van binnen en van buiten'. Arthur Gotlieb kreeg de uitkomsten van het overleg pas achteraf, 'uit tweede hand', te horen: 'Een voor mij vernederende situatie'. Hij is er van overtuigd dat deze en andere soortgelijke uitsluitingen een 'onterechte diskwalificatie' vormen en 'uitsluitend tot doel [hebben] mijn positie te verzwakken':

> *'Het negeren van mijn persoon mist zijn uitwerking niet: ik ervaar het als demotiverend en invaliderend. [Zijn directeur] en consorten behandelen mij als een gebruiksvoorwerp dat snel afgeschreven en vervangen moet worden. Afboeken die hap.'*[113]

Begin 2013 verzocht zijn leidinggevende aan de unit om een opgave te doen van te volgen cursussen. Arthur Gotlieb wilde al sinds 2010 deelnemen aan een cursus vergadertechniek, maar zijn verzoeken waren telkens afgewezen. Dit keer herhaalde hij het verzoek bij zijn leidinggevende. Hij kreeg te horen dat het managementteam het geen goed idee vond. Arthur Gotlieb legt de oorzaak bij zijn directeur van het feit dat hij qua ondersteuning 'nu op alle fronten [begint] droog te koken'. Zelfs een 'relatief goedkope cursus ten behoeve van mijn ontwikkeling' wees hij af:

'Hij lijkt het tot zijn levenstaak gemaakt te hebben om alles tegen te houden wat ik voorstel'.[114]

Slechts bij uitzondering was er contact met zijn directeur. Arthur Gotlieb beschrijft zijn 'eerste en enige persoonlijke gesprek ooit' met hem sinds hij aantrad als directeur zorgmarkten cure. Aanleiding vormde Arthur Gotliebs bezwaar tegen het voorstel van zijn manager de dag tevoren tijdens het planningsgesprek 2011 om een externe stage te gaan lopen bij CVZ teneinde 'tunnelvisie' te vermijden. Zijn directeur had van zijn unitmanager vernomen dat Arthur Gotlieb zich niet wenste te schikken, terwijl Arthur Gotlieb 'toch juist zo'n ondernemende jongen was'. Arthur Gotlieb haalt in die context aan hoe zijn directeur een paar maanden tevoren tijdens een lunch met nog enkele andere medewerkers hem had gevraagd: 'Waarom word jij eigenlijk geen reisfotograaf; dat is toch veel leuker dan beleidsmedewerker?'.

Arthur Gotlieb was verbaasd over deze plotselinge belangstelling: 'Normaal gesproken kan ik namelijk doodvallen voor die man'.[115] Achteraf werd hem naar eigen zeggen duidelijk dat dit onderdeel vormde van de pogingen hem naar een exit te manoeuvreren.

Arthur Gotlieb lijkt aan het einde van (het eerste deel van) zijn bezwaarschrift de balans enigszins te willen herstellen als het gaat om zijn ervaringen met zijn managers. Hij laat hen allemaal nog een keer de revue passeren in een aparte paragraaf 'Persoonlijke en professionele omgang', waarin hij in sommige gevallen een mildere of verzoenende toon aanslaat. Over zijn directeur zegt hij dat hij met hem de afgelopen jaren 'geen noemenswaardig contact' heeft gehad en dat de verhouding 'beleefd, eigenlijk non-existent' was. Het laatste jaar was er ook geen enkel zakelijk contact. Arthur Gotlieb schrijft dat, hoewel hij al jaren weet dat zijn directeur van hem af wil, dit de arbeidsrelatie niet heeft verstoord. Zelf wil hij zich echter ook niet sparen. Maar hieraan knoopt hij wel een kritische noot vast:

'Het is een mirakel hoe de RvB en HRM kunnen toestaan dat [zijn directeur] in de Vlootschouw uitspraken doet over mensen die hij doorlopend ontvlucht."[116]

Arthur Gotlieb weet namelijk van een van zijn managers dat zijn directeur, ondanks het feit dat hij vanaf 2010 op geen enkel onderwerp met Arthur Gotlieb heeft samengewerkt, zich tijdens de vlootschouw over hem heeft uitgelaten.[117]

Zijn unitmanager (2007 - 2009)

Inleiding

Zijn unitmanager was afkomstig van de Opta en volgens Arthur Gotlieb op voorspraak van zijn oud-collega en directeur bij de NZa gekomen waar hij unitmanager van de unit tweedelijns somatische zorg werd.[118]

Sinds zijn komst in 2007 moest volgens Arthur Gotlieb 'alles van één kant komen', namelijk die van Arthur Gotlieb.[119] Het was het begin van 'een ander tijdperk'.[120] In de voorafgaande zeven jaren was er sprake van 'een stabiele periode zonder noemenswaardige bijzonderheden'.[121] Met de komst van zijn unitmanager kwam Arthur Gotlieb 'in een tranendal' terecht.[122]

Arthur Gotlieb schildert een negatief beeld van zijn unitmanager, dat enerzijds betrekking heeft op diens bejegening van Arthur Gotlieb zelf en anderzijds op een managementstijl die bij velen ergernis opriep. Zo verwijst Arthur Gotlieb een paar maal naar de 'legendarische werkachterstanden' van zijn unitmanager. Hij haalt als voorbeeld aan hoe in oktober 2008 bij zijn unitmanager 247 items open stonden voor afhandeling: 'Dit betekent dat 247 stakeholders van de NZa geen antwoord op hun brief, verzoek of vraag krijgen'.[123] In 2010 leidde dat onder meer tot een schadeclaim wegens onbehoorlijk bestuur door het Groene Hart-ziekenhuis die mede dankzij de inspanningen van Arthur Gotlieb werd afgewenteld.[124]

Arthur Gotlieb stelt zijn unitmanager verantwoordelijk voor een 'neerwaartse spiraal' in de relaties met stakeholders als gevolg van diens 'totale apathie'. Hij schrijft dat hij voor zijn gevoel drie jaar lang de telefoon heeft moeten opnemen om excuses aan te bieden aan boze en teleurgestelde stakeholders voor 'de vertraging in de beantwoording'. Dat ervoer hij als 'een uiterst onaangenaam karwei', dat hij als 'zeer belastend' had ervaren.[125]

Volgens Arthur Gotlieb beheerste zijn unitmanager zijn dossiers inhoudelijk niet en moest hij gedurende zijn eerste jaar sterk leunen op een van zijn collega's; hij was haar 'buikspreekpop'.[126] Zijn unitmanager ondertekende drie jaar lang voor een totaal van 64 miljoen euro aan besluiten voor het toekennen van extra budgetten aan ziekenhuizen in het kader van het dossier dure geneesmiddelen. Al die tijd deed hij dat op basis van 'onwetendheid'. Volgens Arthur Gotlieb had dat gevolgen voor de zorgsector: 'het vergroot de mogelijkheid dat de schadelast voor zorgverzekeraars ten onrecht gestegen is – en daarmee de premiekosten voor de zorgconsument'.[127] Arthur Gotlieb haalt eveneens aan hoe zijn unitmanager - met steun van zijn directeur - achttien miljoen euro steun aan het IJsselmeerziekenhuis gaf toen die dreigden om te vallen - waarna de NZa 'van alle kanten [wordt] teruggefloten: "'Wat zijn unitmanager in een vat had gegoten mocht niet weer gebeuren."'[128]

Ook stelt hij dat zijn unitmanager (wederom in het kielzog van zijn directeur) adviezen van externe consultants uit 2008 en 2009 ter verbetering van de NZa niet of nauwelijks opvolgde of regelrecht in de wind sloeg: 'Met alle ellende van dien die op mij neerdaalt'. Die adviezen (van respectievelijk Andersson Advies, Houthoff Buruma en Boer & Croon) behelsden onder meer verbetering van de interne communicatie, maatregelen tegen te hoge werkdruk bij de medewerkers, het oplossen van het gebrek aan capaciteit om het werkaanbod weg te werken, maar ook aandacht voor het gebrek aan afstand tussen de NZa en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.[129]

Bij velen leefde volgens Arthur Gotlieb het gevoel dat zijn unitmanager had 'verzaakt op het gebied van zijn primaire verantwoordelijkheden als manager'. Het ging om een man 'die zijn werk niet doet en zijn afspraken niet nakomt'.[130] Arthur Gotlieb haalt ook aan hoe zijn unitmanager tijdens een 'Strategie- en visiebijeenkomst' van de directie reageert op de keuze 'zaak versus mens' die de externe gesprekleidster hem voorleg: 'Het gaat mij om het werk. De emoties krijg je er helaas bij'.[131]

In de vorige passage over zijn directeur werd al aangehaald dat volgens Arthur Gotlieb in 2010 de Commissie voor de bezwaarschriften een negatief oordeel gaf over het personeelsbeleid van zowel zijn directeur als zijn unitmanager. Arthur Gotlieb voegt daar aan toe dat het 'breed in de organisatie bekend [was] dat [zijn unitmanager] zijn post niet las, zijn medewerkers gebrekkig aanstuurde en zijn afspraken niet nakwam'.[132]

Ondanks zijn onzorgvuldige en onachtzame managementstijl werd zijn unitmanager daar nooit op afgerekend. Dat leverde hem een bijnaam op waarbij 'Teflon' aan zijn voornaam werd gekoppeld.[133]

Volgens Arthur Gotlieb was er alom sprake van 'verbijstering' toen zijn unitmanager per 1 oktober 2010 zowel een gratificatie als een promotie tot plaatsvervangend directeur kreeg. In zijn ogen werd daarmee 'wanbeleid […] beloond. Een slechte manager wordt gepamperd'.[134]

In 2012 was er voor zijn unitmanager desalniettemin geen plaats meer bij de NZa, hoewel hij dat jaar nog wel een gratificatie had ontvangen.[135] Volgens Arthur Gotlieb kreeg zijn unitmanager een baan bij de NVZ, ondanks het feit dat hij zich bij de NZa tot op het laatst met ziekenhuisdossiers had bezig gehouden. Arthur Gotlieb vraagt zich dan ook af 'of dit zomaar kan'.[136]

Bejegening van Arthur Gotlieb

Het 'kennismanco van mijn leidinggevenden' inzake de inhoud van dossiers en werkzaamheden lag volgens Arthur Gotlieb ook ten grondslag aan 'ongemotiveerde aanwrijvingen in HRM gesprekken', die bovendien 'uit de lucht komen vallen'.[137] Dit manifesteerde zich voor het eerst bij deze unitmanager.

In de beoordeling 2008 gaf zijn unitmanager aan Arthur Gotlieb een onvoldoende voor 'initiatief' en 'ondernemerschap' op het dossier dure geneesmiddelen. Volgens Arthur Gotlieb kwam dat voort uit een 'stokpaardje' van zijn directeur dat door zijn unitmanager was overgenomen, namelijk de misvatting dat 'Partijen […] een spelletje met ons [spelen]'. Vanuit die vooronderstelling werd gekeken hoe medewerkers omgingen met externe partijen. Dit vertaalde zich in de onvoldoendes voor Arthur Gotlieb wegens gebrek aan initiatief en ondernemerschap. Hij was daarover 'onthutst' omdat 'uit de door mij ondernomen acties richting VWS, ZN, CVZ en aanvragen de partijen […] precies het tegenovergestelde [blijkt]'. Dat laatste was zijn leidinggevende ontgaan. Zijn unitmanager las sinds 2007 'nauwelijks' de e-mailberichten van Arthur Gotlieb: 'Dan kun je inderdaad de grootst mogelijke waanzin over iemand oppennen'.[138] Volgens Arthur Gotlieb ontbeerde zijn unitmanager (net als in zijn ogen overigens zijn directeur) 'de meest elementaire kennis van dit dossier'. Ondanks dit gebrek aan kennis van 'de basisbeginselen' verkondigden zijn leidinggevenden toch 'stellige meningen'.[139]

Arthur Gotlieb geeft diverse voorbeelden van 'het tranendal' waarin hij met het aantreden van zijn unitmanager terecht is gekomen. Zo haalt hij aan hoe hij zijn unitmanager op 10 januari 2007 wees op de 'extreem hoge werkdruk' op het dossier dure geneesmiddelen. Arthur Gotlieb deed dat vergezeld gaan van een plan van aanpak voor tijdsreductie. Hij ontving daarop geen reactie.[140] Een vergelijkbaar signaal in 2009 negeerde zijn unitmanager eveneens.[141] Al die jaren vroeg hij bovendien niet één keer aan Arthur Gotlieb hoe het zat met de verdeling van zijn tijd over de diverse projecten.[142]

Arthur Gotlieb bekritiseert ook de onvoldoende beoordeling op 'omgevingsbewustzijn' die hij sinds het aantreden van zijn unitmanager ontving terwijl hij daar juist voortdurend blijk van gaf. Hij wijst er bij voorbeeld op dat zijn unitmanager niet reageerde op een door Arthur Gotlieb in november 2009 geconstateerde ernstige procedureschending van de beleidsregel dure geneesmiddelen.[143]

Eén van de ernstigste bezwaren tegen zijn unitmanager betreft diens omgang met de beoordeling 2009 van Arthur Gotlieb. Het beoordelingsgesprek vond pas plaats op 18 juni 2010, zeven maanden na de aankondiging van zijn unitmanager dat hij 'er snel mee aan de slag' zou gaan en ook nog eens nadat Arthur Gotlieb er zes maal om had moeten vragen. Een paar maal stond Arthur Gotlieb tevergeefs bij het kantoor van zijn unitmanager omdat die de afspraak bleek te zijn vergeten.[144] Op het moment van het gesprek was zijn unitmanager al sinds enkele maanden niet langer zijn manager.

Arthur Gotlieb merkt op dat sinds 2009 zowel zijn unitmanager als zijn latere manager zijn unitmanager hem er in HRM-gesprekken op attent maken 'dat hun uitspraken zijn ingegeven of ondersteund door de "Vlootschouw"'.[145] Het toont volgens hem aan dat niet feitelijke prestaties leidend zijn bij de beoordelingen maar het perspectief dat het management voor iemand ziet.

De totaalscore van de beoordeling over 2009 bleek weliswaar voldoende maar Arthur Gotlieb kreeg toch de nodige kritiek te verstouwen. Die betrof zijn wijze van communiceren, zijn werkzaamheid aan 'solistische dossiers' en zijn beperkte inzetbaarheid. Daarnaast sprak zijn unitmanager hem aan op zijn 'e-mailbombardementen'. Ook had Arthur Gotlieb volgens hem moeite met het teweegbrengen van verandering op het dossier dure geneesmiddelen 'terwijl dat wel nodig is'. Arthur Gotlieb zou zich daar meer op kunnen storten en het zou goed zijn wanneer hij 'zijn tanden eens zet in een dossier waarin hij nog geen jarenlange ervaring heeft'.

Was Arthur Gotlieb verontwaardigd over de eerste punten, bij het laatste stond hij 'voor een raadsel'. De gewenste verandering was immers niet 'concreet en meetbaar' opgenomen in de planningsafspraken voor 2009. Bovendien had hij de werktoedeling niet zelf in de hand maar was dat volgens hem een zaak van het managementteam. Nu kreeg hij dit anderhalf jaar na dato te horen. Toen hij - 'van de grootste schrik bekomen' - zijn unitmanager per 'beleefde mail' vroeg het geschrevene nog eens te heroverwegen, ontving hij geen antwoord.[146]

Arthur Gotlieb vindt dat dit alles in 'de categorie "stank voor dank"' valt:

'In het jaar 2008 heb ik drie maanden lang ('s avonds thuis, in mijn vrije tijd) de Productieafspraken van alle Cure TSZ instellingen verwerkt - bij afwezigheid van een collega die voor langere tijd op reis was in Azië. Ook begeleidde ik Berk Accountants in 2009 bij de

afwikkeling van de nacalculaties van de ambulancediensten. Dit op verzoek van zijn unitmanager, in aanvulling op mijn werkpakket 2009. Zijn unitmanager heeft hiervoor nooit de minste blijk van waardering gegeven. Integendeel; hij voert het zelfs aan tegen mij. In mijn beoordeling 2009 neemt hij op: "Zou goed zijn als Arthur zijn tanden eens zet in een dossier waarin hij nog geen jarenlange ervaring heeft." (…). Natuurlijk had ik dat in dezelfde tijd kunnen doen, wanneer eerder besproken.'[147]

Het desbetreffende beoordelingsverslag is door zijn unitmanager nooit afgerond. Volgens Arthur Gotlieb is dat een procedureschending omdat daardoor de mogelijkheid tot een eventueel beroep voor hem kwam te vervallen.[148] Hij merkt op dat op dat moment bovendien nog sprake was van 'het pre-digitale tijdperk' als het gaat om de HR-cyclus. Formulieren dienden door medewerker en manager handmatig ondertekend te worden waarna HRM deze opnam in het personeelsdossier: 'Althans, zo zou het moeten gaan. Geen reactie'.[149]

Bij deze gang van zaken spreekt Arthur Gotlieb over een 'drievoudige nalatigheid': niet alleen van zijn unitmanager en zijn directeur (die volgens Arthur Gotlieb de andere kant opkeek) maar ook van de unit HRM dat kennelijk niet bijhoudt 'welke ondertekende HRM formulieren aan de personeelsdossiers zijn toegevoegd en welke nog ontbreken'. Evenmin is hem bekend dat de unit HRM zijn unitmanager op diens nalatigheid - die overigens ook andere medewerkers raakte - heeft aangesproken.[150] Het is, zoals later aan de orde zal komen, ook een van de kritiekpunten op de unit HRM.

Ook zijn unitmanager komt aan het eind van het bezwaarschrift nog een keer terug in Arthur Gotliebs terugblik op de 'persoonlijke en professionele omgang' met zijn managers. Hij omschrijft hem dan als een 'nuchtere Groninger' die een opgeruimde indruk maakt. Zijn vermogen om alles van zich af te laten glijden 'is bijna jaloersmakend'. Tot op de dag van zijn vertrek 'zaten wij in het bedrijfsrestaurant gezellig te praten, in het bijzijn van collega's: 'Er was ruimte voor humor en uitwisseling van wetenswaardigheden'.[151]

Zijn unitmanager (februari - mei 2010)

Inleiding

Tussen februari en mei 2010 kreeg Arthur Gotlieb te maken met een waarnemend unitmanager tweedelijns somatische zorg. Hij had 'HRM professional' als achtergrond.[152] Volgens Arthur Gotlieb was hij echter 'een man met een missie: Arthur het leven lastig maken'.[153] Ook karakteriseert hij hem als 'een likken naar boven, trappen naar onderen-artiest'.[154]

Zijn nieuwe unitmanager had slechts enkele maanden ervaring in de gezondheidszorg. Als manager was hij volgens Arthur Gotlieb een doorpakker, maar ook iemand die niet bekend stond om zijn fijngevoeligheid.[155]

Net als bij zijn andere voormalige managers, levert Arthur Gotlieb ook in het geval van zijn nieuwe unitmanager kritiek op diens zakelijk functioneren. Ook hij ontbeerde 'enige betrokkenheid of feeling van [sic] wat er speelt'.[156] In het bijzonder gold dat voor het negeren van signalen die Arthur Gotlieb hem gaf over het risico van dreigende rechtszaken tegen de NZa. Zo waarschuwde Arthur Gotlieb hem voor de 'reële kans' op een bezwaarzaak van ZN (Zorgverzekeraars Nederland). Zijn nieuwe unitmanager gaf daarop geen antwoord en ZN tekende inderdaad bezwaar aan:

'De zaak houdt ons tot en met het jaar 2013 bezig. De kosten voor de NZa zijn immens, de baten nul. Was mijn advies gevolgd, dan had dit voorkomen kunnen worden.'[157]

Bejegening van Arthur Gotlieb

Arthur Gotlieb voerde op 27 april 2010 (opnieuw 'rijkelijk laat in het jaar') zijn planningsgesprek. Daarin wees Arthur Gotlieb hem er op dat er in de planning geen aparte post was opgenomen voor het dossier dure geneesmiddelen. 'Een onderschatting door het managementteam van de tijd die dit dossier kost, is een jaarlijkse constatering', merkt Arthur Gotlieb daarbij op. Zijn unitmanager verzocht hem vervolgens het knelpunt inzichtelijk te maken. Arthur Gotlieb produceerde een schema met het verwachte aantal benodigde dagen per project. Hij hoorde er nooit meer iets op.[158]

Evenzeer negeerde zijn unitmanager de bezorgde signalen van Arthur Gotlieb over zijn zware takenpakket voor 2010. Arthur Gotlieb schreef zijn manager in een e-mailbericht:

'De tendens van de afgelopen 4 maanden (geen enkele verlofdag + diverse zondagen thuis nota's schrijven) wil ik liever niet voortzetten'.

Het e-mailbericht werd niet beantwoord:

'Niet alleen is dat onfatsoenlijk; werkgever heeft een zorgplicht tegenover zijn medewerkers. Met zijn achtergrond als "HRM professional" zou zijn unitmanager dat moeten weten.'[159]

Zijn unitmanager was slechts 'luttele maanden' manager van Arthur Gotlieb. Toch kwam ook hij, net als daarvoor zijn unitmanager, met 'de (evenmin onderbouwde) aanwrijving 'meer focus, geen onnodig werk doen':

'Zo kun je in een hokje gezet worden, terwijl deugdelijke en kenbare voorbeelden ontbreken.'[160]

De grootste grieven van Arthur Gotlieb jegens zijn unitmanager betreffen een ander punt. Hij ontving van zijn manager geen ondersteuning, maar 'wel driemaal een draai om de oren': 'Nog nooit in mijn leven ben ik door iemand zo behandeld als een kleine schooljongen'. Arthur Gotlieb stelt zich naar aanleiding daarvan zelfs de vraag of zijn unitmanager daartoe misschien opdracht had gekregen.[161] Wat waren die drie draaien om de oren?

Het eerste voorval, dat hiervoor ook al bij zijn directeur in verkorte vorm aan de orde is geweest, noemt Arthur Gotlieb: 'Niet mee op schoolreis'. Hij had in al zijn jaren bij de NZa nog nooit een buitenlandse dienstreis gemaakt. In maart 2010 stelde mevrouw Van Beek voor dat Arthur Gotlieb, die hem al eerder complimenten had gegeven voor zijn hulp aan haar, om een andere medewerker van de NZa te vergezellen op een tweedaagse studiereis naar een congres in Milaan over de financiering van weesgeneesmiddelen. Arthur Gotlieb ervoer het voorstel 'als een opsteker'. Zijn directeur en unitmanager blokkeerden het voorstel echter, omdat zij meenden dat de reis 'mede wordt gefinancierd door de branche' en het daarom 'niet wenselijk [is] 'vanuit de onafhankelijke rol van toezichthouder'. Volgens zijn reisgenoot was het argument niet valide omdat de NZa de reis zelf betaalde. Pas na ingrijpen van bestuursvoorzitter Langejan gaf de directie alsnog 'knarsetandend' toe.[162] Zoals reeds opgemerkt impliceert Arthur Gotlieb bij dit voorval dat hem dit door zijn directeur en zijn unitmanager werd nagedragen en dat hier zijn 'Odysée van ellende' van start ging.

Arthur Gotlieb hield aan de gang van zaken echter geen goed gevoel over:
'De gebeurtenis deed mij vermoeden dat er een speciaal beleid met mij gevoerd werd. Vanaf dat moment zou mijn baan bij de NZa een oefening in overleven worden.'[163]

De tweede 'draai om de oren', 'Strafregels schrijven', behelsde een verzoek van zijn unitmanager aan Arthur Gotlieb in maart 2010[164] om als notulist op te treden bij een adviescommissievergadering. Dit was een taak die normaliter werd vervuld door een juniormedewerker. Los daarvan had Arthur Gotlieb het druk en had diezelfde zijn unitmanager hem ook nog twee spoedklussen opgedragen. Het verzoek van zijn unitmanager bezorgde hem daardoor stress en hij verzocht zijn unitmanager onder vermelding van de vorenstaande redenen om niet te hoeven notuleren. Zijn unitmanager beschuldigde hem daarop van een 'oncollegiale' opstelling waarna Arthur Gotlieb alsnog zwichtte. Zijn manager deed echter ook zijn beklag bij zijn voorganger, die de mening van zijn unitmanager 'klakkeloos' overnam in de beoordeling 2009 die Arthur Gotlieb nog van hem tegoed had. Dat was de beoordeling die, zoals eerder vermeld, zijn unitmanager al die tijd had laten liggen en waarvan hij pas na zes herinneringen van Arthur Gotlieb werk maakte. Arthur Gotlieb merkt op dat zijn unitmanager in een beoordeling over 2009 een voorval uit 2010 meenam: 'Het gaat dus over [een] ander "Belastingjaar"'.[165]

Ten slotte haalt Arthur Gotlieb aan hoe zijn unitmanager hem berispte over zijn optreden bij de hiervoor genoemde vergadering, waarbij ook voorzitter Langejan aanwezig was geweest. Naar de smaak van zijn unitmanager, die voor het eerst een adviescommissievergadering bijwoonde, had Arthur Gotlieb veel te omstandig geantwoord op een vraag van een vertegenwoordigster van ZN en haar bovendien 'in haar hemd' gezet. Arthur Gotlieb kende haar echter al elf jaar en

meende haar slechts op de verantwoordelijkheden van ZN te hebben gewezen. Toen hij, aan het twijfelen gebracht, bij haar navroeg zei ze dat hij gewoon een duidelijk antwoord had gegeven. Arthur Gotlieb concludeerde op basis van dit voorval dat zijn manager 'een vakkundige opstelling afstrafte' en hem als 'een kleine schooljongen' had behandeld.[166]

Behalve de genoemde drie 'draaien om de oren', werpt Arthur Gotlieb zijn unitmanager ook voor de voeten dat hij aan de basis staat van een vooringenomenheid jegens de tijdsindeling van Arthur Gotlieb; een vooringenomenheid die klakkeloos zou worden overgenomen door de opvolger van zijn unitmanager.[167]

Zijn unitmanager (juni 2010 - juni 2012)

Inleiding

Zijn nieuwe unitmanager was een voormalig medewerker en collega van Arthur Gotlieb die 'in sneltreinvaart gepromoveerd' was.[168] Volgens Arthur Gotlieb was hij dankzij zijn directeur en bestuursvoorzitter Langejan in vijf jaar doorgestroomd van junior-beleidsmedewerker naar unitmanager.[169] Ook had hij daarbij op de steun van een van de vorige unitmanagers kunnen rekenen. Per 1 juni 2010 trad zijn unitmanager aan als de nieuwe unitmanager van tweedelijns somatische zorg. Hij zou die functie precies twee jaar vervullen, waarna hij overstapte naar Achmea.

Arthur Gotlieb karakteriseert zijn unitmanager als iemand die volgens de medewerkers van zijn unit 'sterallures' had. Maar ook iemand bij wie je het altijd fout deed en dergelijke zaken opspaarde voor het beoordelingsgesprek.[170] Ook had zijn unitmanager volgens Arthur Gotlieb een 'obsessie met snelheid'[171] en was hij 'liever snel dan zorgvuldig'.[172] Ook was het iemand bij wie het toegeven van ongelijk niet de 'sterkste eigenschap' leek te zijn.[173]

Bejegening van Arthur Gotlieb

Arthur Gotlieb was aanvankelijk over zijn unitmanager te spreken vanwege diens positieve opstelling, maar dat gevoel sloeg al snel om. Zijn indruk was dat zijn unitmanager zijn eigen mening liet varen voor 'opvattingen over mij, die mogelijk via de vlootschouw een bepaalde status hebben gekregen'. Dat was volgens hem niet zo verwonderlijk omdat zijn unitmanager zijn positie bereikt had dankzij de steun van zijn unitmanager en zijn directeur: 'Misschien wil hij wat terugdoen'.[174]

Als Arthur Gotlieb aan het einde van zijn bezwaarschrift ook ingaat op de 'persoonlijke en professionele omgang' met zijn unitmanager, spreekt hij van een 'gecompliceerder verstandhouding'. Zijn unitmanager moest immers ineens leiding geven aan voormalige collega's en volgens Arthur Gotlieb was dat hem 'behoorlijk goed gelukt'. Op mildere toon schaart Arthur Gotlieb alles wat er tussen hen is voorgevallen dan onder de onervarenheid van zijn unitmanager en diens ambitie (de wil om te laten zien dat hij ook 'de harde manager' kon spelen), gekoppeld aan 'de wens om iets te willen terugdoen voor de mensen die hem in het zadel hebben geholpen'.[175]

Het voorgaande steekt gematigd af bij wat Arthur Gotlieb elders over zijn unitmanager opmerkt. Zoals in de inleiding beschreven veranderde volgens Arthur Gotlieb de opstelling van zijn unitmanager in het najaar van 2010 na de aankondiging van de reorganisatie. Onmiddellijk na de aankondiging van de reorganisatie bespeurde Arthur Gotlieb bij zijn unitmanager een 'koerswijziging' in diens opstelling tegenover hem: 'Hij creëert een situatie waarin ik mij onveilig voel'.[176]

De opstelling van zijn unitmanager in het vervolg kwalificeert Arthur Gotlieb afwisselend als 'roekeloos'[177], 'aanmatigend, intimiderend en erop gericht mij als persoon te breken'[178] en naast veronachtzaming gericht op 'moedwillige beschadiging'.[179] Arthur Gotlieb hekelt ook dat zijn unitmanager het deed voorkomen alsof hij hem goed had begeleid, ten onrechte: 'Wat zeg ik? Hij heeft mij actief tegengewerkt, op aalgladde en doortrapte wijze'.[180]

Arthur Gotlieb zegt dat zijn unitmanager hem uitsluitend op tijdsbesteding stuurde en niet op de inhoud en voortgang van de projecten waaraan hij werkte.[181] Voor zover hij begeleiding kreeg verliep die hoofdzakelijk per e-mail, waarbij hij 'meppen' kreeg op 'mijn efficiency, prio's

en tijdsbesteding'. Een evaluatie van zijn werkelijke urenbesteding aan de hand van het urenverantwoordingssysteem TimeTell bleef echter achterwege.[182] In 2011 besteedde zijn unitmanager welgeteld één uur aan slechts praktische begeleiding bij de ontwikkelingsafspraken van Arthur Gotlieb.[183] Verder was er op dit punt geen bijstand in bila's of in de vorm van training en professionele coaching.[184]

Zijn unitmanager was in de ogen van Arthur Gotlieb bovendien volstrekt onduidelijk in het aangeven van wat hij nu precies van hem verlangde. Doelen werden niet gepreciseerd, waardoor vorderingen van Arthur Gotlieb niet te meten waren.[185] Waar bij hem precies het manco zat kon zijn unitmanager hem niet aangeven.[186]

Een belangrijke grief van Arthur Gotlieb is onder meer dat zijn unitmanager hem in 2011 en 2012 uitsloot van belangrijke overleggen op cruciale dossiers. Zo schoof hij Arthur Gotlieb terzijde als voorzitter én als deelnemer bij het technisch overleg inzake dure geneesmiddelen, een functie die hij acht jaar had vervuld.[187]

Arthur Gotlieb illustreert vervolgens aan de hand van negen voorbeelden hoe zijn unitmanager daarna zijns inziens 'grote blunders' begaat.[188] Zijn unitmanager beargumenteerde zijn actie met het argument dat hij naar een 'gezondere situatie' toe wilde met meer afstand tot de (externe) deelnemers. Volgens Arthur Gotlieb bestond die afstand al jaren. Hij meent dat zijn unitmanager (overigens net als zijn vorige unitmanager) uitging van 'onjuiste negatieve aannames' die afkomstig waren van zijn directeur: die meende dat gesprekspartners van de NZa een spelletje met hem speelden.[189]

Voor Arthur Gotlieb was de conclusie uit deze uitsluitingen duidelijk:

> *'Wie een medewerker verantwoordelijk maakt voor belangrijke beleidsdossiers maar hem tegelijk buitensluit bij cruciale bijeenkomsten, is actief bezig diens positie te ondergraven. Des te onverkwikkelijker is dit, omdat ik al tien jaar aantoonbaar de leiding bij dergelijke overleggen had'.*[190]

Volgens Arthur Gotlieb greep zijn unitmanager met name de functionerings- en beoordelingsgesprekken aan 'om mij eruit te drukken'.[191] Daarbij nam hij onder meer een bepaalde negatieve indruk van Arthur Gotlieb bij zijn voorganger over 'als een vaststaand feit'.[192] Ook maakte hij selectief gebruik van informatie die informanten aandroegen, door alleen negatieve uitlatingen te benadrukken.[193] Arthur Gotlieb komt met een voorbeeld waarbij zijn unitmanager in een gesprek feedback van een informant inbracht waarvan Arthur Gotlieb later bij verificatie bleek dat deze haaks stond op wat de desbetreffende informant had medegedeeld. Daarmee gaf zijn unitmanager 'een glibberige draai aan de waarheid'.[194] Positieve feedback van de kant van CVZ, waar Arthur Gotlieb de stage had gelopen die zijn unitmanager hem had opgedragen, bleek hij te zijn vergeten toen de beoordeling 2011 aan de orde kwam.[195]

Arthur Gotlieb stelt dat zijn unitmanager geen boodschap had aan 'profielen en definities' zoals die door HRM formeel werden gehanteerd. Daarmee was hij bewust Arthur Gotlieb aan het benadelen.[196] Dat deed hij onder meer door in beoordelingen eigen termen te gebruiken die niet voorkwamen in het HRM-competentiewoordenboek. Zo kreeg Arthur Gotlieb onder meer te horen dat hij zich te veel met 'nichedossiers' bezig hield.[197]

Arthur Gotlieb wijst er ook op dat zijn unitmanager hem in 2012 voor de helft van zijn tijd inzette op opbrengstverrekening: 'op JUIST DAT project, waarvan ik drie jaar achtereen heb aangegeven het minst belangstelling te hebben. Zeg maar gerust dat ik het liefst vermijd'. Zijn unitmanager verdubbelde bovendien de inzet van Arthur Gotlieb 'op precies die dossiers, waarvan hij zelf vond dat ik weg moest blijven' – een praktijk overigens die zijn volgende manager zou voortzetten.[198]

Zijn unitmanager had volgens Arthur Gotlieb 'weinig respect voor het individu' en een 'gering oog voor de mens achter de medewerker', iets wat ook andere medewerkers ondervonden.[199] Een voorbeeld dat bij Arthur Gotlieb veel nadruk krijgt is hoe zijn unitmanager hem telefonisch maande om ondanks strenge vorst een bezoek aan de huisarts te brengen toen Arthur Gotlieb zich met griep ziek had gemeld.[200]

De opstelling van zijn unitmanager manifesteerde zich zoals eerder opgemerkt vooral tijdens de formele HRM-momenten. Vlak na de woorden van zijn unitmanager in september 2010 over de reorganisatie, die bij Arthur Gotlieb zoveel stress teweeg brachten dat hij van de huisarts antidepressiva kreeg voorgeschreven, kreeg hij zijn beoordelingsgesprek 2010. De eerste verrassing was dat zijn unitmanager in een e-mailbericht met de aankondiging aangaf dat Arthur Gotliebs beoordeling 2010 al was besproken in het managementteam, dus nog voordat het gesprek met hem zou plaatsvinden. Arthur Gotlieb verbaasde zich over deze kennelijke nieuwe werkwijze, aangezien hij met een groot deel van het managementteam nooit te maken had.[201]

Het beoordelingsgesprek verliep volgens Arthur Gotlieb niet prettig. 'Het was tijd voor Kafka', schrijft Arthur Gotlieb.[202] Ook refereert hij aan de omschrijving van 'pestgedrag' in een publicatie van Convenant Arbo: een van de vormen waarin zich dergelijk gedrag manifesteert is het manipuleren van iemands arbeidsresultaten.[203] Volgens Arthur Gotlieb was de beoordeling 2010 de bedekte start van de poging hem weg te werken door het creëren van een basis voor ontslag: 'Arthur moet losgewrikt worden en het mag niets kosten'.[204]

Arthur Gotlieb had zelf een lijst met actiepunten opgesteld maar bemerkte dat zijn unitmanager die tegen hem gebruikte door hem er op te wijzen dat hij meer prioriteiten en focus diende aan te brengen – overigens ook weer een thema dat hij zou hebben overgenomen van zijn voorganger. Het gevolg daarvan was dat wanneer iets door drukte dreigde te vertragen 'ik bij [zijn unitmanager] niet kon aankloppen, omdat hij mij in de beoordeling zou verwijten mijn werk niet efficiënt te organiseren'. Wanneer een werknemer niet meer bij zijn leidinggevende terecht kon om problemen in de werkvoorraad te bespreken, vormt dat volgens Arthur Gotlieb 'een levensgroot probleem'.[205]

Hoewel zijn totale beoordeling voldoende was, kreeg hij op enkele punten een onvoldoende. De grootste schok was echter de mededeling van zijn unitmanager dat hij zich moest gaan beraden op zijn positie en hij diende te gaan nadenken over 'eigen ontwikkelpad en omgeving'. Het gaf Arthur Gotlieb het gevoel een herplaatsingskandidaat te zijn.[206]

In het planningsgesprek 2011 kreeg Arthur Gotlieb tot zijn grote verbazing te horen dat hij in het kader van zijn ontwikkelingsafspraak een externe stage diende te lopen. Het voltallige managementteam had hiertoe in het kader van de vlootschouw besloten. Hij kon dan eens kijken 'hoe het er buiten de NZa aan toe gaat, nieuwe ideeën opdoen en contacten leggen voor mijn toekomst'. Er was geen discussie over mogelijk. Arthur Gotlieb vond de opdracht 'op het randje'. De aankondiging van de reorganisatie was nog vers en Arthur Gotlieb wist dat hij een groep viel die het op termijn met twee fte's minder zou moeten doen. Het voedde zijn vrees dat dit onderdeel was van een plan met hem. Die vrees werd verder gevoed toen zijn directeur persoonlijk bij hem kwam informeren waarom hij zich niet in het idee wilde schikken. Arthur Gotlieb besloot hierna de stage toch maar te accepteren en liet zijn unitmanager zelfs weten nu 'positief' tegenover het idee te staan.[207]

Arthur Gotlieb kreeg echter nog een opdracht. Hij diende van zijn unitmanager ook een visie op te schrijven over 'de eigen ontwikkeling op langere termijn'. Ook dat was geen vrijblijvend voorstel in de ogen van Arthur Gotlieb. Hoewel hij hooguit vier competentiegerichte cursusdagen in elf jaar tijd had ontvangen, moest hij nu aangeven hoe hij zijn verdere ontwikkeling een vervolg zou geven. Toch produceerde hij een 'coherent verhaal'. De daaropvolgende bespreking bleek echter 'een aanfluiting'. Zijn unitmanager legde niets vast en er kwam geen vervolgafspraak; Arthur Gotliebs lijst met voorgestelde opleidingen en zijn 'concrete voorstellen om vooruit te komen' bleven liggen.[208]

Net als bij de externe stage bleek het Arthur Gotlieb dat hij de eerste was die een dergelijk visie op zijn eigen ontwikkeling had moeten schrijven; hij mocht er ook niet over praten. Pas vijf maanden later, na een managementteam-opdracht, kreeg de rest van de unit dezelfde opdracht. Het gaf Arthur Gotlieb te denken waarom hij deze 'twijfelachtige primeur' ten deel was gevallen. Hij kon niet anders concluderen dan 'dat er een speciaal beleid met mij werd gevoerd'.[209]

Dat laatste leek te worden bevestigd bij de beoordeling 2011, de slechtste beoordeling die hij tot dan toe had gekregen tijdens zijn 23-jarige loopbaan. De toon was een stuk negatiever dan bij het enkele maanden eerder gevoerde functioneringsgesprek; er leek 'een plotselinge koers-

wending ingezet'. Arthur Gotlieb werd 'out of the blue' geconfronteerd met zaken die nog nooit eerder aan de orde zijn geweest.[210] Arthur Gotlieb scoorde vijf onvoldoendes.[211] Van zijn unitmanager moest Arthur Gotlieb 'stevig aan de slag […] om aan de (scherpere) eisen te voldoen'.[212]

Zo draaide zijn unitmanager nu om 'als een blad aan de boom' waar het ging om de beoordeling van het communicatieve vermogen van Arthur Gotlieb. Hij kreeg nu plotseling te horen dat hij bondiger en concreter diende te formuleren. Daarmee nam zijn unitmanager volgens Arthur Gotlieb een gevoel van zijn voorganger over dat was gebaseerd op een enkel voorval uit 2010:

'Het onderbuikgevoel deze ene informant wordt nu voor [zijn unitmanager] de aanleiding om een repeterende plaat op te zetten over bondigheid, concreetheid enz'.[213]

Arthur Gotlieb kreeg verder aanmerkingen op zijn analytisch vermogen en zelfkennis; net als eerder was gebeurd bij zijn unitmanager kreeg Arthur Gotlieb ook van zijn nieuwe unitmanager kritiek op zijn 'omgevingsbewustzijn'. Arthur Gotlieb kreeg daarnaast ook van zijn nieuwe unitmanager kritiek op de hoeveelheid e-mailberichten die hij stuurde; hij zou daar in 'doorslaan'. Maar Arthur Gotlieb voelde zich hier klem gezet:

'Ik zou wel [minder] willen, maar als zijn unitmanager mij jaarlijks afrekent op gebrek aan - en moeite met - van alles, heb ik uiteraard het gevoel mij te moeten bewijzen. Dat was bij zijn unitmanager net zo. Daarom stuur ik zijn unitmanager meer informatieve e-mails dan ik normaliter zou doen'. [214]

Ook wijst hij er op dat hij in de praktijk per twee maanden slechts een half uur werkbespreking had met zijn unitmanager. Hij zag dan ook geen andere manier om te laten zien dat er met zijn bekritiseerde competenties niets mis was dan door hem regelmatig een afschrift (cc) te sturen van zijn e-mailberichten. Maar: 'Ook dat grijpt zijn unitmanager aan om in mijn nadeel te gebruiken'.[215]

Zijn unitmanager bracht tijdens het gesprek 'de beoordeling 2011 ook in verband met de wens van het managementteam om toe te groeien naar de ideale samenstelling van het Functiegebouw'. Daarmee legde hij in de ogen van Arthur Gotlieb 'expliciet de relatie tussen de Reorganisatie, de Vlootschouw en mijn beoordeling'.[216] Arthur Gotlieb zegt dat zijn unitmanager in het beoordelingsgesprek 'er geen doekjes om [windt] dat ik niet meer gewenst ben. Als zijn unitmanager vastloopt in zijn redenering verwijst hij naar zijn directeur'. Voor Arthur Gotlieb was het duidelijk: 'zijn unitmanagers boodschap is: oprotten'.[217]

Die boodschap kreeg hij niet tijdens het officiële gedeelte van het gesprek te horen. Het beoordelingsgesprek was volgens hem dan ook niet meer dan:

[…] 'een lafhartig ingestoken "slechtnieuwsgesprek". Een consilium abeundi. Geen letter kwam erover op papier. Het ging mondeling in "de nazit"'.[218]

Zijn unitmanager liet weten verbaasd te zijn dat Arthur Gotlieb zo weinig defensief reageerde op zijn beoordeling. Hij zei: 'Toen ik je concept gisterenmiddag stuurde dacht ik: Arthur ontploft als hij dit leest. 'Voor Arthur Gotlieb was het echter duidelijk dat zijn unitmanager aanstuurde op een verstoorde arbeidsverhouding of een vertrouwensbreuk. Daar zou hij niet intrappen. Hij liet weten dat hij de aangegeven ontwikkelpunten 'serieus' zou nemen, ook al was hij het er niet mee eens: 'Mijn motto is schouders eronder en blik op de toekomst'. Maar in zijn terugblik hierop schrijft Arthur Gotlieb:

'Al met al een gemeen trucje van een unitmanager met nauwelijks ervaring. Een jochie dat zichzelf tot te grote omvang heeft opgepompt. Wie laat zo'n gek op mij los?'[219]

Arthur Gotlieb was wel degelijk boos. In zijn ogen was de beoordeling 2011 een opmaat naar een onvoldoende totaalbeoordeling in 2012.[220] Hij voelde zich tekort gedaan. Zijn unitmanager had gedurende 2011 'slechts één uur' aan hem besteed:

'Ik heb mij echter drie slagen in de rondte gewerkt om tegemoet te komen aan de door [zijn unitmanager] ervaren ontwikkelpunten. Desondanks werd in het beoordelingsgesprek een lawine van narigheid over mij uitgestort, waaronder veel zaken die in het voorbije jaar onbenoemd waren gebleven. Zonder valide voorbeelden'.[221]

Op 20 december 2011 schreef Arthur Gotlieb aan zijn unitmanager dan ook een brief over de beoordeling 2011 waarin hij aangaf dat hij het daarmee oneens was. Een formele bezwaarprocedure durfde hij niet aan. Daarnaast had zijn unitmanager hem ook nog medegedeeld dat zijn directeur

besloten had zijn toelage stop te zetten. Arthur Gotlieb vroeg aan de unit HRM of een besluit dat ooit door de raad van bestuur was genomen door een directeur kon worden teruggedraaid.

Alweer op 11 januari 2012 vond het planningsgesprek 2012 met zijn unitmanager plaats. Bij die gelegenheid liet zijn unitmanager hem ook weten 'onaangenaam geprikkeld' te zijn door de brief van Arthur Gotlieb. Die had daarin zijn bezwaren tegen de beoordeling 2011 uiteengezet maar ook aan het adres van zijn unitmanager het verwijt geuit van onvoldoende begeleiding. De verwoording door zijn unitmanager van de ontwikkelingsafspraken 2012 was volgens Arthur Gotlieb 'agressief'. Het takenpakket dat zijn unitmanager hem toebedeelde, was 'gericht op overbelasting en afbraak'. Hij werd ineens verantwoordelijk gesteld 'voor zaken waar twintig jaar niemand naar heeft omgekeken'.[222]

Arthur Gotlieb kreeg echter ook diverse ontwikkelingsafspraken mee. Zo moest hij gaan werken aan 'zelfinzicht en zelfontwikkeling' en op basis daarvan acties ondernemen om 'kennis, vaardigheden en competenties te vergroten of te verbeteren'. Ook diende hij te werken aan onder meer zijn omgevingsbewustzijn en een beter beeld zien te krijgen van 'sterke punten en wat voor perspectieven dit biedt': 'Een aantal gesprekken (4 of 5) binnen en buiten de organisatie voeren (met collega's en stakeholders) over de eigen loopbaanontwikkeling (wensen, competenties, perspectieven). Beantwoording van vragen als: Wat kan ik goed? Waar zou dat passen?' Voor Arthur Gotlieb was de achtergrond van de stroom aan ontwikkelpunten 'een raadsel', zeker in het licht van zijn eerdere HRM-formulieren. Daarin stond namelijk 'bij herhaling zwart op wit het tegenovergestelde' van wat zijn unitmanager nu als ontwikkelingspunten aandroeg. Niet eerder in zijn carrière, zo schrijft hij, 'kreeg ik zoveel vuiligheid over mij heen gestort'. Bovendien werd zijn unitmanager steeds agressiever: 'Een hopeloze situatie'.[223]

Kennelijk had hij ook zijn visiedocument uit 2011 nog eens voor niets geschreven. Tijdens het planningsgesprek 2012 kreeg hij van zijn unitmanager opnieuw de opdracht om over zijn toekomst na te denken. Onderdeel daarvan was de opdracht om aan *externe* contacten te vragen waar naar hun mening de kracht van Arthur Gotlieb lag. Hij vond het 'een mentaal zeer belastende opdracht' die naar zijn idee tot een patstelling leidde:

> *'Qua takenpakket én persoonlijke ontwikkeling lever ik aanzienlijke prestaties. Intussen steekt mijn leidinggevende geen hand naar mij uit én negeert al het goede dat hij ziet.'*[224]

Daarnaast stelt en beantwoordt Arthur Gotlieb de vraag waarom hij akkoord is gegaan met het planningsgesprekformulier 2012: 'Om de lieve vrede te bewaren'. Zijn unitmanager had laten blijken zich totaal niet te kunnen verplaatsen in de standpunten van Arthur Gotlieb en reageerde geprikkeld op zijn weerwoord. Bovendien kreeg Arthur Gotlieb het in januari bovenop zijn andere projecten ook nog eens erg druk vanwege de invoering van een nieuwe systematiek:

> *'Gezien mijn constitutie […] kon ik op dat moment de confrontatie niet aan.'*

Hij had ervaren dat 'elke zweem van kritiek of onvrede met kracht de kop werd ingedrukt. Tegenspraak wordt niet geduld'. [225]

Eén ding was hem duidelijk. De ontwikkelingsafspraken uit het planningsgesprek 2012 leken 'maar één doel' te dienen, namelijk het genereren van bewijsmateriaal 'ter adstructie' van de stelling van zijn unitmanager 'dat er beperkingen zitten aan jouw efficiënte brede inzetbaarheid'.[226]

Volgens Arthur Gotlieb had zijn unitmanager tijdens het gesprek 'een streep gezet' door zijn eigen voorzet voor ontwikkelingsafspraken. In plaats daarvan 'dicteerde [hij] een reeks taken […] die hij na afloop aanvulde met zaken die in het gesprek niet genoemd waren. Om de zaak niet op de spits te drijven heb ik ze geaccepteerd'.[227]

Op 1 mei 2012 kondigde zijn unitmanager onverwacht zijn vertrek bij de NZa aan. Op 14 mei 2012 voerde zijn unitmanager in aanwezigheid van zijn opvolger het functioneringsgesprek met Arthur Gotlieb. Tot diens verbazing bleek hij volgens zijn unitmanager ineens 'de bovenste beste' en waren alle 'ernstige kritiekpunten […] weggesmolten als sneeuw voor de zon'. Volgens Arthur Gotlieb deed zijn unitmanager dat om te voorkomen 'dat de geschiedenis hem achtervolgt': 'Kennelijk is hij bang voor de nasleep die u nu in handen heeft'.[228]

Zijn unitmanager (juni - december 2012)

Inleiding
Zijn nieuwe unitmanager was slechts enkele maanden manager van Arthur Gotlieb omdat hij per 1 januari 2013 de overstap maakte naar een nieuwe unit, geestelijke gezondheidszorg. Ze konden het redelijk met elkaar vinden, maar Arthur Gotlieb ontving van haar een tegenvallende beoordeling.

Net als ook andere managers verwijt hij haar dat zij geen oog heeft voor risico's die Arthur Gotlieb onder de aandacht brengt. Zo ging zijn unitmanager volgens Arthur Gotlieb niet in op zijn waarschuwing dat fabrikant Bayer een rechtszaak dreigde aan te spannen tegen de NZa. In plaats daarvan haalde zij hem kort daarop zonder aankondiging van de zaak af.[229]

Bejegening van Arthur Gotlieb
In de zomer van 2012 was Arthur Gotlieb in zijn hoedanigheid van key-user aanspreekpunt voor de directie zorgmarkten cure bij de NZa-brede overgang op nieuwe computerapparatuur. Hij diende als 'vliegende keep' voor collega's bij allerlei ICT-problemen, vooral toen duidelijk werd dat het oude budgetsysteem niet op de nieuwe software bleek te draaien. De stress van zijn collega's droegen zij over op hem. Elke steun of belangstelling vanuit de betrokken managers en zijn directeur bleef echter uit: zijn unitmanager 'blijkt van de aardbodem verdwenen'.[230] Ook toen steeds duidelijker werd 'hoe nijpend de situatie is'.[231] In al zijn correspondentie over de ICT-migratie zit niet één e-mailbericht van haar. Arthur Gotlieb schrijft dat hij hielp om allerlei oplossingen aan te dragen. Toen zijn unitmanager hem zijn beoordeling 2012 gaf, kreeg hij voor ICT-werkzaamheden slechts een 'voldoende'. Net als bij zijn inspanningen in 2011 bij de overgang van ICT-provider kon er geen bedankje af, laat staan 'een kleine gratificatie'.[232]

Arthur Gotlieb haalt nog andere voorbeelden aan van zijn ergernissen over zijn unitmanager. Zo nodigde zij hem niet uit voor een overleg met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over een nieuwe manier van het in rekening brengen van dure geneesmiddelen. Na het overleg kreeg hij echter wel het verzoek een vraag van het ministerie te beantwoorden waarop de NZa-vertegenwoordiging het antwoord schuldig moest blijven.[233]

Diverse malen bekritiseert hij haar 'duikgedrag, vooral waar dat hem raakt. Zo verwijt hij zijn unitmanager onder meer dat zij haar verantwoordelijkheid ontliep door hem te belasten met 'gesteggel' met KPMG over de rekening van de door het accountantskantoor verrichte audit op de opbrengstverrekening: 'Met alle afbreukrisico van dien'.[234]

De beoordeling 2012 die zijn unitmanager hem gaf was voor Arthur Gotlieb een verrassing. Terwijl zijn unitmanager zich eerst in complimenten uitputte, deelde zij nu ineens op een aantal punten 'onbegrijpelijk lage waarderingen' uit en daarnaast 'een nogal magere beoordeling op overige punten'. Wel bleef de totaalbeoordeling nog voldoende – het zou overigens de laatste keer zijn.[235] De onvoldoendes betroffen analytisch vermogen, omgevingsbewustzijn en overtuigingskracht.[236]

In lijn met wat hij ook bij zijn andere managers opmerkt, meent Arthur Gotlieb over zijn unitmanager en haar negatieve beoordeling van hem dat die was ingegeven door anderen: 'Zij papegaait simpelweg haar voorgangers na'.[237] Ook verwijt hij haar dat ze de positieve feedback van een collega niet in de beoordeling heeft meegewogen.[238] Volgens Arthur Gotlieb heeft zijn unitmanager simpelweg de beoordeling 2011 gekopieerd, omdat die overeenkwam met de uitkomsten van de vlootschouw 2012.[239] Dat laatste is een voorbeeld van zijn overtuiging dat de vlootschouw steeds meer de beoordelingen ging sturen.

Enigszins in strijd met het voorgaande is echter een opmerking die hij elders maakt. Daar zegt Arthur Gotlieb dat zijn onvoldoende voor 'omgevingsbewustzijn' was ingegeven door zijn terughoudendheid om in september 2012 aan tafel te willen gaan zitten met fabrikant Bayer, dat een week na het gesprek met de NZa alsnog naar de rechter stapte, waarvoor Arthur Gotlieb eerder al gewaarschuwd had. De onvoldoende voor 'overtuigingskracht' had te maken met de (kennelijk door zijn unitmanager overgenomen) mening van zijn directeur dat een door Arthur Gotlieb opgestelde conceptbrief aan datzelfde Bayer 'teveel tekst bevatte'. Voor Arthur Gotlieb was het echter een bewijs dat hij van zijn leidinggevenden geen steun ontving 'voor een duidelijke beleidslijn over de omgang met de farmaceutische industrie'.[240]

Arthur Gotlieb werpt zelf de vraag op waarom hij geen bezwaar aantekende tegen de beoordeling 2012, die hem 'als een steen op de maag lag'. Enerzijds is het antwoord 'simpel': tegen een voldoende totaalscore tekent hij 'in principe' geen bezwaar aan. Ook omdat het tijd kost en 'relaties op scherp [zet]'. Maar hij zegt ook dat hij 'er de kracht op dat moment niet voor [had]'.[241]

Zoals hij ook bij zijn andere managers doet, plaatst Arthur Gotlieb de negatieve beoordeling die hij ontving tegenover de inspanningen die zijn manager, in dit geval zijn unitmanager, jegens hem verrichtte. Hij merkt in dat verband op dat zijn unitmanager herhaalde verzoeken om bespreking van zijn ontwikkelingsafspraken weigerde. Ook annuleerde ze zonder redenen twee keer een bila met Arthur Gotlieb.[242] In de reguliere bila's waren er 'geen noemenswaardige aandachtspunten' geweest en ook verder had zijn unitmanager gedurende het jaar geen signalen afgegeven of e-mailberichten verzonden waaruit viel op te maken 'dat ik op drie onvoldoendes zou afstevenen'.[243]

Ten slotte verwijt Arthur Gotlieb zijn unitmanager dat zij 'duikt' wanneer hij bij haar de werkdruk aankaart die hij ondervindt omdat hij dossiers van zijn vorige unit heeft moeten meenemen bij zijn overstap naar de unit geestelijke gezondheidszorg per 1 januari 2013. De unitmanager wijst namelijk geen vervanger aan die deze dossiers kan overnemen.[244] Bovendien schuift zij Arthur Gotlieb in mei 2013 in overleg met zijn nieuwe manager ook nog eens de cure-brede opbrengstverrekening in de schoenen. En dat terwijl zij volgens Arthur Gotlieb weet dat hij zich door die taak 'zwaar belast' voelt.[245]

Ondanks dit alles maakt Arthur Gotlieb ook naar haar een verzoenend gebaar aan het einde van zijn bezwaarschrift. Hij merkt op dat in haar unit 'complexe vraagstukken worden uitgewerkt' onder druk van aandacht van de media. In zijn ogen verdient ze daarom 'respect, want haar "span of control" is niet gering'. Verder zegt dat zij al dertien jaar zowel in de zakelijke 'als de meer informele omgang' goed met elkaar overweg kunnen.[246]

Zijn unitmanager (januari 2013 – 2014)

Inleiding

Nadat Arthur Gotlieb per 1 januari 2013 was overgestapt van de unit tweedelijns somatische zorg naar de unit geestelijke gezondheidszorg, kreeg hij weer een nieuwe unitmanager als leidinggevende. Arthur Gotlieb zegt over hem dat hij door zijn directeur 'op het schild is geheven' als programmanager geestelijke gezondheidszorg. Zijn directeur en zijn unitmanager kennen elkaar al twintig jaar; ze waren ooit collega's op het ministerie van Economische Zaken. Volgens Arthur Gotlieb is zijn unitmanager de 'trouwe hond' die op bevel van zijn directeur bijt.[247]

Over de werkstijl van zijn unitmanager merkt Arthur Gotlieb op dat de bila's met hem 'inhoudsloos' zijn en hij zijn faciliterende taken als manager richting medewerkers verwaarloost.[248] Zijn unitmanager bereidt de genoemde bila's nooit voor.[249] Verder zou hij tegenover medewerkers indiscreet zijn over andere medewerkers.[250] Hij zou medewerkers afstraffen die 'kritische feedback' geven.[251] Arthur Gotlieb merkt ook op dat het bij zijn unitmanager zelf schort aan het omgevingsbewustzijn dat volgens hem bij Arthur Gotlieb zou ontbreken.[252] Zijn unitmanager blijkt er bijvoorbeeld niet van op de hoogte dat zijn unit al drie jaar werkzaamheden uitvoert ten behoeve van de opbrengstverrekening.[253]

Volgens Arthur Gotlieb scoort zijn unitmanager onder de norm van het functieprofiel voor een manager waarbij het gaat om het ontwikkelen en realiseren van een adequaat personeelsmanagement. Hetzelfde geldt voor het verdelen van de werkzaamheden over de medewerkers van de unit en het daarbij rekening houden met de afbreukrisico's.[254]

Bejegening van Arthur Gotlieb

Volgens Arthur Gotlieb was zijn unitmanager ten opzichte van hem bezig met 'voorsorteren op een onvoldoende beoordeling'. Arthur Gotlieb ontving van hem in 2013 'twee zinnen feedback in één jaar'.[255] Zijn unitmanager weigerde dat jaar ook de door Arthur Gotlieb gevraagde cursus.[256]

Verder zette zijn unitmanager de zijn voorganger ingezette lijn door om Arthur Gotlieb op dossiers te laten waar deze zelf al langer van af wilde. Daartoe behoorden 'de uitstervende

budgettaken'.[257] Op 21 mei 2013 maakte zijn unitmanager tezamen met Arthur Gotliebs voormalige unitmanager bij tweedelijns somatische zorg Arthur Gotlieb verantwoordelijk voor de cure-brede opbrengstverrekening, hetgeen wil zeggen voor alle instellingen op het terrein van cure: 'ziekenhuizen, revalidatie-instellingen, audiologische- en radiotherapeutische centra, GGZ instellingen enz.'.[258] Dat gebeurde ondanks het feit dat Arthur Gotlieb al eind 2012 had aangegeven dat niet meer te willen.[259] Noch zijn unitmanager, noch zijn unitmanager zetten hierover iets op papier: 'Waarom niet? Afbreukgevoelig'.[260]

Het 'strafkamp Opbrengstverrekening' was al in 2012 door zijn unitmanager bedacht. Arthur Gotlieb was ervan overtuigd dat de keuze van managementteam om hem daarmee te belasten 'pure pesterij' was. Er was een reeds ervaren kracht terwijl de materie voor Arthur Gotlieb nieuw was.[261] Voor zijn twee counterparts bij CVZ was het werk bijna een dagtaak.[262] Zelf kreeg hij er een beperkt aantal uren per jaar voor. Bij zijn overstap van de unit tweedelijns somatische zorg naar de unit geestelijke gezondheidszorg dacht hij er van verlost te zijn, totdat zijn unitmanager en diens voorganger in mei 2013 anders beslisten. Wel zei zijn unitmanager hem dat hij de andere werkzaamheden voor tweedelijns somatische zorg diende af te stoten. Zelf ondernam hij echter geen actie richting zijn collega-manager toen die weigerde om Arthur Gotlieb te ontlasten.[263] Hetzelfde gebeurde toen zijn unitmanager hem in september 2013 opdroeg om diens voorganger te melden dat hij volgend jaar niet meer beschikbaar zou zijn voor tweedelijns somatische zorg in het kader van de opbrengstverrekening.[264]

Omdat hij zich ook moest inwerken in de voor hem nieuwe taken bij de unit geestelijke gezondheidszorg, dreigde al het werk hem al snel boven het hoofd te groeien. Al in januari 2013 kwam het voor dat hij drie project overleggen op hetzelfde tijdstip had.[265] Hij waarschuwde zijn unitmanager toen al tevergeefs dat hij 'op omvallen' stond.[266] Op 23 april 2013 had hij tien afspraken op één dag.[267] De effecten daarvan bleven niet uit. Ze trokken volgens Arthur Gotlieb een 'zware wissel op mijn leven'; hij zat 's avonds vaak afgepeigerd op de bank.[268]

Zijn werkpakket, 'met ruim tien stevige projecten' waarvan sommige 'containerprojecten', was onhaalbaar binnen de beschikbare werktijd. Reeds in de voorbereiding op zijn planningsgesprek met zijn unitmanager gaf Arthur Gotlieb aan dat zijn werkpakket uitkwam op 225 dagen, volgens hem een 'bezopen aantal' omdat de norm 190,5 bedraagt. Daar kwamen de claims van de projectleiders van de vier oude dossiers die hij ook nog had meegenomen, nog eens bij. Er was volgens hem 'geen tweede met zo'n waanzinnig pakket'.[269] Hij was 'aanspreekpunt voor alles'; Arthur Gotlieb geeft ter onderbouwing een lange lijst met voorbeelden.[270] De '2.0 fte' aan werk die hij in zijn nieuwe functie kreeg toebedeeld was volgens hem onderdeel van een 'moedwillige overbelasting', 'want een baas die overduidelijk te hoge targets afgeeft is uit op je scalp'.[271] Het takenpakket 'heeft maar één doel, mij omver blazen'.[272]

Arthur Gotlieb verwijst in dat kader naar wat externe onderzoeker Andersson in 2008 in zijn rapport over de NZa opmerkte over de 'roofbouw' die gepleegd werd op een deel van de medewerkers.[273]

Arthur Gotlieb zegt dat hij 'voor het eerst in mijn loopbaan' signalen afgaf dat hij er aan onderdoor dreigde te gaan. Maar telkens wanneer hij dat deed gaf zijn unitmanager hem additionele taken.[274] Zo werd hij tegen zijn zin ook nog eens ingeschakeld bij de beoordeling van een offerte voor het nieuwe geautomatiseerde systeem BRE. Toen Arthur Gotlieb zich bij zijn unitmanager beklaagde over de te grote werkdruk, beklaagde zijn unitmanager zich op zijn beurt over die klacht bij zijn directeur.[275]

Toen in het functioneringsgesprek Arthur Gotliebs klacht over werkdruk aan de orde kwam liet zijn unitmanager in reactie weten dat Arthur Gotlieb 'meer regie' diende te nemen over zijn eigen werkpakket. Daartoe diende hij een plan in te dienen met voorstellen hoe Arthur Gotlieb dacht zaken anders aan te pakken. Daar voegde hij aan toe: 'Initiatief ligt bij Arthur'. Voor Arthur Gotlieb maakte dit duidelijk dat zijn manager geen 'buffer' wilde zijn terwijl dat naar zijn mening wel zou moeten: 'Zorgplicht, waar ben je?'.[276]

In oktober 2013 agendeerde Arthur Gotlieb voor een bila met zijn unitmanager wederom de werkdruk. Zijn manager bleek toen het gesprek plaatsvond niet voorbereid te zijn, zodat Arthur Gotlieb hem er zelf 'doorheen' praatte: 'Op het agendapunt "Werkdruk" krijg ik geen reactie. Ook van [zijn unitmanager] niet'.[277]

Arthur Gotlieb had in zijn planningsgesprek aan het begin van het jaar aangegeven dat hij gezien de herhaalde kritiek op zijn 'gebrek aan overtuigingskracht en omgevingsbewustzijn' graag een professionele coach wilde hebben. Zonder enige motivering veegde zijn unitmanager volgens hem dat plan van tafel. Wel suggereerde hij om een collega te vragen als 'interne coach' te fungeren. Arthur Gotlieb wist een collega daartoe bereid te vinden, ondanks het feit dat zij niet de door HRM bepleite opleiding tot interne coach had gevolgd. Zijn unitmanager gaf hem echter geen leerdoelen mee. Hij kwam ook nooit meer terug op het onderwerp.[278]

Op 28 november 2013, de dag voor zijn beoordelingsgesprek, ontving Arthur Gotlieb zijn beoordelingsformulier met daarin, ondanks het feit dat hij dit keer 'voorbereid' was op 'een verrassingsoverval', 'een serie mokerslagen'. Ook in dit geval meent hij dat de uitkomst van de beoordeling eigenlijk al vaststond. Eerder vonden de vlootschouwbesprekingen plaats: 'Op dat moment was mij[n] "niet voldoende beoordeling" bekend bij managementteam Cure'.[279]

Arthur Gotlieb ontving twaalf onvoldoende deelscores - het jaar daarvoor waren het er nog drie - en als gevolg daarvan voor het eerst een onvoldoende totaalscore. Tijdens het door hem heimelijk opgenomen gesprek met zijn unitmanager maakte hij vruchteloos tegenwerpingen. Ook liet hij zijn unitmanager weten dat hij slapeloze nachten had en dat zijn manager niet besefte 'waar ik in zit'.[280] Zijn unitmanager wist aan het einde van het gesprek niet wat de vervolgprocedure was. Arthur Gotlieb vulde in het digitale formulier in dat hij zich niet in het oordeel kon vinden.[281]

Arthur Gotlieb meent dat zijn unitmanager 'kennelijk […] de opdracht [heeft] gekregen om mij te vernietigen. Een andere verklaring is er niet'.[282] Opvallend is dat Arthur Gotlieb hierbij niet teruggrijpt op een voorval dat hij één keer eerder vermeldt en dat daar slechts als illustratie moet dienen voor de indiscretie van zijn unitmanager als het om zijn medewerkers gaat. Volgens Arthur Gotlieb zei zijn unitmanager op enig moment tegen een met name genoemde projectleider dat 'Arthur niet het niveau heeft van een senior beleidsmedewerker'. Bovendien bracht zijn unitmanager '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'.[283] De desbetreffende projectleider heeft wat haar wordt toegeschreven in het bezwaarschrift bij de Onderzoekscommissie ten stelligste en schriftelijk ontkend.

Op 16 december 2013 ontving Arthur Gotlieb - pas nadat hij er zelf bij de unit HRM naar had moeten informeren - het definitieve door zijn directeur ondertekende beoordelingsbesluit; de tekst bleek niet af te wijken van het concept dat hij eerder had ingezien. De steldatum van de brief was 4 december 2013 en de brief vermeldde geen verzenddatum, terwijl die wel bepalend is voor het ingaan van de termijn waarbinnen beroep kan worden aangetekend. Arthur Gotlieb kwalificeert het als 'rotstreken': het gespreksverslag van de beoordeling was al definitief gemaakt voordat het gesprek gevoerd was en het werd opgemaakt en ondertekend maar niet verzonden.[284]

Diezelfde dag meldde Arthur Gotlieb zich ziek.

In de balans van zijn 'persoonlijke en professionele omgang' met zijn managers, merkt Arthur Gotlieb op dat de situatie met zijn unitmanager hem tot het schrijven van het bezwaarschrift heeft gedwongen. Zijn unitmanager is volgens hem 'op enig moment gestopt met nadenken'. De zakelijke bejegening van Arthur Gotlieb door het managementteam steekt volgens hem 'nogal af tegen zijn unitmanagers informele omgang met mij'. Daarin is 'ruimte voor wederzijdse belangstelling', als het tenminste om vrijetijdsbesteding of actualiteiten gaat.

> *'De kracht die zijn unitmanager nu negatief inzet, zou hij kunnen aanwenden om mij te motiveren. Mij op normale wijze te begeleiden. Een dergelijke faciliterende rol mag verwacht worden van een manager. En zeker van een unitmanager C.'*

Arthur Gotlieb sluit af met de opmerking dat zijn unitmanager 'zijn "strippenkaart met kansen" dubbelzijdig heeft opgesoupeerd', maar dat hij desalniettemin bereid is 'een nieuwe tevoorschijn te trekken':

> *'Een chipknip met een nieuw saldo. Van mijn kant is er namelijk de wil om een streep te trekken achter een nare periode.'*[285]

HRM

De kritiek van Arthur Gotlieb op zijn achtereenvolgende leidinggevenden gaat in veel gevallen gepaard met een kritiek op de unit HRM van de NZa. Meer in het bijzonder richt de kritiek van Arthur Gotlieb zich op één bepaalde medewerker van de unit HRM. Zij bekleedt tevens de functie van vertrouwenspersoon integriteit (VPI) binnen de NZa, wat volgens Arthur Gotlieb - die zich daarbij beroept op het BIOS - een ongewenste combinatie van functies is die leidt tot 'dubbele petten'. Zij is enerzijds VPI maar is anderzijds ook betrokken bij de indeling van personeel in het kader van de vlootschouw.[286] Volgens Arthur Gotlieb is zij daarachter zelfs 'de drijvende kracht'.[287] Maar volgens hem is ze niet in staat 'haar rollen te scheiden'.[288]

Arthur Gotlieb wijdt vele pagina's aan allerlei andere tekortkomingen van haar. Hier ligt de nadruk op hetgeen Arthur Gotlieb haar verwijt in directe relatie tot hemzelf. Zij is volgens hem sinds 2011 diverse malen 'nalatig' geweest jegens Arthur Gotlieb.

- Zij reageerde drie maal niet op een vraag van hem over de mogelijkheid een bepaalde cursus te volgen die hem was toegezegd.
- Evenmin gaf zij antwoord op de vraag wat de reden was dat een toeslag die de raad van bestuur hem in 2007 toekende, eind 2011 op directeursniveau kon worden ingetrokken.
- Zij liet verder na Arthur Gotlieb de procedure te verstrekken bij het gebruik van de digitale HR-tool, waarbij ondertekenen voor 'gezien' tegelijkertijd ook betekende dat iemand voor 'akkoord' tekende.[289]
- Eenmaal hierop gewezen liet zij de onduidelijkheid hierover, die bij meer mensen leefde, voortbestaan in plaats van opheldering te verschaffen.
- Ze ondernam geen actie toen duidelijk werd dat de direct leidinggevende van Arthur Gotlieb in gebreke bleef om voor hem een coherent trainingsplan op te stellen. Mede als gevolg daarvan prijkt op het curriculum vitae van Arthur Gotlieb 'een gapend gat sinds ik bij de NZa werk'.
- Arthur Gotlieb wijst er op dat hij vijftig jaar is. De unit HRM laat echter na om een leeftijdsbewust personeelsbeleid te ontwikkelen.
- Ze ontving van Arthur Gotlieb een afschrift van de brief aan zijn manager waarin hij aangaf het niet eens te zijn met zijn beoordeling 2011. Daarin gaf hij ook aan dat hij sinds hij in 2008 de opdracht kreeg om te werken aan zijn ontwikkeling, hij de invulling daarvan had ervaren als 'een eenzaam avontuur'. Nu hij ook nog onvoldoendes kreeg op voorheen sterke punten, kreeg hij 'nog sterker het gevoel rond te dobberen'. Daarom leek het hem een goed idee om samen met HRM te bezien hoe hij zijn ontwikkelpunten effectief kon aanpakken.[290] Volgens Arthur Gotlieb was het of hij hiermee een etiket 'Help mij' op zijn voorhoofd had geplaatst. Er volgde echter geen reactie van haar. Volgens Arthur Gotlieb is dat 'kwalijk' omdat zij is aangewezen als zijn personeelsfunctionaris en zij verantwoordelijk is voor het ondersteunen van medewerkers bij coachingsvraagstukken.
- Arthur Gotlieb wijst er op dat de door hem gesignaleerde afzijdigheid van haar nog opmerkelijker is tegen het licht van haar rol als vertrouwenspersoon. Zij deed niets aan de 'onregelmatigheden' bij de directie zorgmarkten cure op het gebied van personeelsmanagement, zoals het jarenlang niet verstrekken van beoordelingen aan medewerkers door zijn unitmanager.[291] Elders merkt Arthur Gotlieb ook nog op dat zij evenmin reageert op twee verzoeken tot coaching aan zijn leidinggevende waarbij hij haar inkopieert.[292]
- Arthur Gotlieb vermeldt hoe zij hem belde op 2 december 2013, een paar dagen na het voor hem schokkende beoordelingsgesprek: 'na twee jaar wachten geeft zij opeens een teken van leven'. Het gesprek verloopt niet prettig. Als zij hem toevoegt dat hij op zijn woorden moet passen, schrijft hij dat ze hem 'bedreigt'. Op het aanbod van haar voor een gesprek over 'hoe nu verder' wil Arthur Gotlieb echter voorlopig niet ingaan.[293]

Arthur Gotlieb concludeert na dit alles:

> *'Ik constateer dat zowel HRM als het managementteam Cure zich jaren lang hermetisch hebben afgesloten voor elke vraag en ieder signaal. Uit niets blijkt dat mijn problemen serieus genomen zijn. Arthur moet eruit; zo simpel is het.'*[294]

Ook merkt hij op:

> *'HRM is kennelijk in het geheel niet geïnteresseerd in de kant van het verhaal van de medewerker. De leidinggevende wordt echter royaal bediend'.*[295]

3. Beleid en praktijk op het gebied van HRM

Inleiding
Arthur Gotlieb heeft zware kritiek op de wijze waarop de unit HRM hem persoonlijk heeft bejegend (zie hiervoor). Daarnaast geeft hij - weliswaar sterk vanuit zijn persoonlijke ervaringen - een aantal kritische observaties over aspecten van het HRM-beleid in meer algemene zin. Die observaties betreffen zowel strikt het functioneren van de unit HRM als in bredere zin de uitvoering van HRM-beleid door het management en de wijze waarop datzelfde management de kaders van het HRM-beleid heeft beïnvloed.

Handhaven van procedures
Arthur Gotlieb abstraheert zijn eigen ervaringen rond beoordelingen tot algemene uitspraken over het HRM-beleid. Hij wijst er bij voorbeeld op dat HRM-procedures slecht worden gerespecteerd als het gaat om frequentie en inhoud van gesprekken.[296]

Hij benadrukt daarbij vooral de schending van procedures die bedoeld zijn om werknemers te beschermen. Zo merkt hij op dat het kennelijk mogelijk is dat managers verzoeken weigeren om gesprekken te voeren in het kader van de jaarlijkse HR-cyclus.[297] Daarbij moet echter worden opgemerkt dat zijn voorbeelden betrekking hebben op de jaren 2007, 2008 en 2009 en op één specifieke adviseur.[298]

Zijn voornaamste kritiek is echter dat er 'zeker de laatste jaren […] sprake [is] van een evident onzorgvuldige beoordeling'. Ook hierbij leunt hij sterk op zijn eigen ervaringen. Verder is er sprake van 'een nog kwalijker ontwikkeling', namelijk 'dat het beoordelingsgesprek misbruikt wordt om een medewerker de deur uit te werken'.[299] Arthur Gotlieb geeft geen voorbeelden van collega's die volgens diezelfde methode zouden zijn behandeld. Wel noemt hij verspreid over het bezwaarschrift acht voormalige collega's die onvrijwillig zijn vertrokken of zijn ontslagen ('weggewerkt' of 'er uitgewerkt'). In één geval tekende hij uit de mond van één van hen op dat het management bewust aanstuurde op 'verwijtbaar ontslag'.[300] Een ander voorbeeld betreft iemand die vlak voor zijn pensioen nog een onvoldoende eindebeoordeling kreeg.[301] Een medewerker die na mediation vertrok vertelde Arthur Gotlieb hoe zijn directeur tegen hem zei dat hij (zijn directeur) een beter dossier had moeten opbouwen tegen de persoon in kwestie.[302]

Arthur Gotlieb zet onder meer vraagtekens bij het gebruik van informanten als onderdeel van de in 2010 ingevoerde nieuwe HR-cyclus. Hij wijst er onder meer op dat managers selectief met de door informanten aangedragen gegevens kunnen omgaan en dat ook het gevaar van generalisatie dreigt.[303]

Naast procedures op het gebied van personeelsbeoordeling stelt Arthur Gotlieb ook andere HRM-gerelateerde procedures aan de orde. Zo wijst hij er onder meer op dat, voor zover hij heeft kunnen vaststellen, de unit HRM niet bijhoudt wie de eed of belofte als ambtenaar heeft afgelegd.[304] Ook stelt hij dat er slecht wordt toegezien op het ondertekenen van een geheimhoudingsverklaring door tijdelijk personeel. In dezelfde lijn bekritiseert hij het ontbreken van procedures op het terrein van informatiebeveiliging en overdracht bij het vertrek van medewerkers – een verantwoordelijkheid die overigens niet alleen de unit HRM betreft.[305]

Reorganisatie/nieuw functiegebouw
Arthur Gotlieb beschouwt de in 2010 aangekondigde reorganisatie, die zou moeten uitmonden in een nieuw functiegebouw, als het begin van zijn ellende. Los van het persoonlijke element maakt hij over dit onderwerp ook enkele opmerkingen met een bredere strekking.

Een belangrijk kritiekpunt daarbij is dat de verscheidene directies bij de NZa de vrije hand wordt gelaten bij het ontwerpen van een nieuw functiegebouw. Zoals de ondernemingsraad ook al waarschuwde, opende dat de mogelijkheid tot het ontstaan van inconsistenties tussen de diverse directies.[306]

De NZa zou moeten toegroeien naar een piramidemodel. Dat zou dienen te gebeuren langs natuurlijk verloop, pensionering, sturen op mobiliteit en interne overplaatsingen. Daarnaast was er

sprake van allerlei op het individu toegesneden maatregelen die onder de term 'maatwerk' vielen. Die term werd echter niet nader geduid. Volgens Arthur Gotlieb betekent het in de praktijk 'een vrijbrief van de raad van bestuur aan de managementteams om alle denkbare maatregelen in te zetten die medewerkers uit hun positie konden brengen'. Met alle 'persoonlijk ellende' van dien.[307]

Arthur Gotlieb wijst ook op het ontbreken van een 'speciaal sociaal plan', anders dan het gebruikelijke flankerende beleid voor herplaatsingskandidaten. Hij zegt daarover: 'Personeel willen lozen zonder geld voor regelingen: dat wordt een stinkend verhaaltje'.[308]

Kritiek is er ook op de aanpak van het management om enerzijds af te slanken en anderzijds veel tijdelijke krachten in te huren. Volgens Arthur Gotlieb heeft dat 'veel weg van Amerikaanse "hire & fire"-toestanden'.[309] De inhuur van al deze tijdelijke krachten heeft volgens hem mede tot gevolg dat stakeholders klagen over het gebrek aan kennisborging.[310]

Arthur Gotlieb wijst er aan het slot van zijn bezwaarschrift nog eens op dat er richting personeel nog altijd geen evaluatie van de reorganisatie tot dusverre heeft plaatsgevonden. Als gevolg daarvan blijft 'een sfeer van onveiligheid' intact.[311]

Inhuur externe adviseur

Arthur Gotlieb wijst er op dat de unit HRM gebruik maakt van externe adviseurs, ook in het kader van de reorganisatie. Hij verwijst in het bijzonder naar één specifieke door de unit HRM ingehuurde adviseur, van wie hij het doopceel heeft gelicht. Op basis daarvan concludeert hij dat de adviseur in kwestie 'een adviseur op het gebied van psychoterreur' is. Arthur Gotlieb suggereert een verband tussen diens adviezen en 'het op zeer intimiderende wijze voeren van een volstrekt onredelijk beoordelingsgesprek 2013'.[312] Hij verwijst niet naar soortgelijke voorbeelden die collega's betreffen.

HRM-beleid: de vlootschouw

Net als veel andere organisaties hanteert de NZa op het terrein van HRM-beleid een zogenaamde vlootschouw, die jaarlijks in het najaar wordt gehouden. Het voltallig personeel wordt daarbij beoordeeld op doorgroeipotentie en ingedeeld in één van vier kwadranten: 'bakens, high-potentials, learners en achterblijvers'. Het is een managementinschatting van de kwaliteiten van de medewerkers. Een medewerker krijgt volgens Arthur Gotlieb echter niet te horen in welk kwadrant hij of zij zich bevindt.[313]

Volgens Arthur Gotlieb is de status van een vlootschouw voor een rijksambtenaar onduidelijk; hij komt het niet tegen in het ARAR (Algemeen Rijksambtenarenreglement). Enige band met geformaliseerd HRM-beleid ontbreekt volgens hem, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de jaarlijkse beoordelingsgesprekken.

Volgens Arthur Gotlieb is de vlootschouw bij de NZa inmiddels 'een parallelbeoordeling op basis van perceptie of onderbuikgevoel'. Bedenkelijk is volgens hem dat de uitkomsten van de vlootschouw in de loop der jaren steeds meer bepalend zijn gaan worden voor - en nu zelfs ten grondslag liggen aan - de beoordelingen in het kader van de HR-cyclus. Een aantal van zijn managers wees hem daar sinds 2009 op.[314]

Daarmee wordt de vlootschouw volgens Arthur Gotlieb verheven 'tot een eigenstandig waarderingstraject, dat ex-ante de uitkomst van de formele beoordeling kan overrulen'. Hij merkt op dat zijn managers in de beoordelingsgesprekken de door hen aangedragen ontwikkelingspunten legitimeerden onder verwijzing naar de vlootschouw.[315]

De betekenis van de vlootschouw nam nog verder toe door een besluit van het managementteam cure om gratificaties toe te kennen op basis van iemands doorgroeivermogen en niet op basis van extra inzet. Volgens Arthur Gotlieb werd daarmee de hand gelicht met het door de unit HRM gepubliceerde beloningsbeleid.[316]

De vlootschouw verwierf zich volgens Arthur Gotlieb 'in luttele jaren' bij de NZa 'de status van heilig orakel'[317] met een 'onaantastbare status'.[318] Uitgaande van dat laatste heeft Arthur Gotlieb fundamentele kritiek op het feit dat in de vlootschouw het voltallige management bijdraagt aan de meningsvorming over wie in welk kwadrant valt. Volgens hem betekent dit dat

managers ook oordelen over medewerkers met wie zij feitelijk geen enkele functionele relatie hebben. Arthur Gotlieb vindt dan ook dat managementteamleden die het afgelopen jaar geen contact met een bepaalde medewerker hebben gehad, zich aan het einde van dat jaar bij de vlootschouw 'van krachtige uitspraken' over die medewerker zouden moeten onthouden.[319]

Arthur Gotlieb beweert ook dat er sprake zou zijn van 'kwadrantcorrosie'. Wie eenmaal in een bepaald hokje zit, komt daar niet gemakkelijk meer uit: 'Sterker nog, de kans bestaat dat voorbeelden worden verzameld, die iemands plaatsing in hetzelfde kwadrant jaar in jaar uit bevestigen. Dan wordt een beeld al snel een waarheid op zich'.[320] Volgens Arthur Gotlieb kan daarbij 'een sneeuwbaleffect aan reputatiebezoedeling' optreden.[321] Hij verwijst in dat verband ook naar kritische kanttekeningen die de ondernemingsraad in 2011 hierover maakte; de vlootschouw zou 'niet in beton gegoten' dienen te zijn. Het is tegelijkertijd ook niet duidelijk of mensen binnen het kwadrant van positie kunnen veranderen: 'Beweging *tussen* de kwadranten (over de jaren) worden in principe *niet* aan het betreffende personeelslid gemeld'. De ondernemingsraad bepleitte in 2012 dan ook voor 'meer aandacht voor transparantie over de vlootschouw richting medewerkers'.[322]

Arthur Gotlieb verwijst ook naar onbedoelde effecten. Wie 'verkeerd gekwadranteerd' is, heeft volgens hem 'geen leuk leven'. Met dat 'stigma' verwordt iemand die zich in 'het uitzichtloze kwadrant' bevindt tot 'paria'– ongeacht of de indeling terecht is of niet. Directeuren zullen zo iemand niet willen hebben. Als gevolg daarvan is doorstroom naar andere directies vrijwel geblokkeerd. Daar komt nog eens bij dat er vanuit het management informatie over de uitkomsten van de vlootschouw doorsijpelt naar personen die daar niets mee te maken hebben: 'Dan wil men plotseling liever niet meer met die persoon aan één tafeltje lunchen. Bang om gesignaleerd te worden met een geoormerkte *loser*. Imago is namelijk alles'.[323] Arthur Gotlieb voegt daar ook nog aan toe dat hij in een map van de raad van bestuur op de U-schijf een vertrouwelijk vlootschouwdocument uit 2011 aantrof waaruit hij kon opmaken dat er bij de directie zorgmarkten cure 'maar liefst 15 "losers"' rondliepen.[324] Die personen 'waarop gestuurd moet worden' werden bij naam genoemd.[325]

Arthur Gotlieb legt ten slotte ook een relatie tussen vlootschouw, beoordelingen, de reorganisatie en het diversiteitsbeleid bij de NZa.

Diversiteitsbeleid

Arthur Gotlieb schrijft dat de raad van bestuur de diversiteitscode heeft 'gecorrumpeerd'.[326] Hij leidt dat af uit een brief over diversiteit die de raad van bestuur in april 2013 aan de ondernemingsraad zond. Het oogmerk van diversiteitsbeleid bij de overheid is om belemmerende vooroordelen weg te nemen als gevolg waarvan bepaalde groepen minder kansen krijgen. Arthur Gotlieb wijst er op dat daarbij 'objectief onderscheidbare persoonskenmerken' worden gehanteerd. Volgens hem week de raad van bestuur daar van af 'door subjectiviteit in te bouwen' bij het bereiken van 'een goede verdeling qua diversiteit'. Dat deed de raad van bestuur volgens Arthur Gotlieb door het gangbare diversiteitsbeleid door te trekken naar het 'sturen op minder zichtbare persoonskenmerken zoals werkstijlen en karaktereigenschappen'.[327] 'Dergelijke moves', zo stelt Arthur Gotlieb, 'zetten de deur open voor misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie':

> *'De toegevoegde bepaling biedt de Raad van Bestuur een gelegitimeerde bewegingsruimte waarbinnen zich zaken kunnen afspelen die normaliter kwalificeren als een misstand'.*[328]

Arthur Gotlieb meent dat een dergelijk beleid in andere organisaties 'onverkoopbaar' zou zijn. Hij wijst in dit verband op Siemens, dat zelfs het sturen op waardevrije persoonskenmerken al 'gevaarlijk en stigmatiserend' noemt (Arthur Gotlieb haalt deze informatie van de website van de SER).[329]

De raad van bestuur noemde als middelen om tot een goede verdeling van diversiteit te komen onder meer de gesprekken in het kader van de HR-cyclus, de vlootschouw en 'mogelijkheden qua mobiliteit'. Volgens Arthur Gotlieb is dat 'een opmerkelijke uitbreiding':

> *'Vrij geïnterpreteerd schrijft de Raad van Bestuur aan de Ondernemingsraad dat personen "die niet lekker liggen bij het MT" weggebonjourd mogen worden onder de noemer "Diversiteitsbeleid"'.*[330]

Arthur Gotlieb vindt dit 'onethisch'. Hij vindt dat de vlootschouw dankzij deze invulling van het diversiteitsbeleid een legitimatie heeft verworven 'om medewerkers met bepaalde *"werkstijlen en karaktereigenschappen"* naar elders te verplaatsen'.[331]

VPI en integriteitsbeleid

Arthur Gotlieb heeft zoals hiervoor beschreven slechte persoonlijke ervaringen met een bepaalde HRM-functionaris. Een van de elementen die hij daarbij aanhaalt is het feit dat zij haar HRM-functie combineert met die van VPI. Arthur Gotlieb geeft een opsomming van de 'dertien petten' die de VPI van de NZa draagt. Hij spreekt daarbij van 'een vat vol conflicterende verantwoordelijkheden'. Eén van de voornaamste daarvan is dat de persoon die de functie van VPI vervult tevens een cruciale rol speelt bij de vlootschouw, de beoordeling van het potentieel van de medewerkers. Zij 'stopt ze in kwadranten, geeft ze kleurtjes'.[332] Elders noemt hij haar zelfs 'de drijvende kracht achter de vlootschouw', de 'dieselmotor achter de personeelskeuring'.[333] Arthur Gotlieb zegt over die rolvermenging:

> *'Een integriteitspersoon bij wie de belangrijke verantwoordelijkheid is gelegd om op naam onderscheid tussen medewerkers te maken (te discrimineren) kan niet neutraal staan tegenover het personeelslid dat zich met een werk gerelateerd probleem bij haar meldt'.*[334]

Om zijn punt kracht bij te zetten citeert Arthur Gotlieb vervolgens uit het *BIOS Jaarboek Integriteit 2011* waarin een dergelijke vermenging van rollen 'niet alleen onzuiver, maar ook onwenselijk' genoemd wordt.[335] Volgens Arthur Gotlieb zit er echter een gedachte achter de vele petten van de VPI. Volgens hem is dat de intentie van de raad van bestuur om de VPI te kunnen belasten met 'speciale projecten'.[336] In verband met dit laatste richt Arthur Gotlieb een fundamenteel verwijt aan de voorzitter van de raad van bestuur Langejan: 'Het is één van de ernstigste constateringen die ik te melden heb'. Hij meent dat Langejan 'werkelijk wat uit te leggen' heeft omdat hij als bestuurder 'onzuivere elementen injecteert in protocollen die bedoeld zijn om het personeel te beschermen'. Volgens Arthur Gotlieb heeft de raad van bestuur in oktober 2011 de integriteitscode namelijk net als het diversiteitsbeleid 'moedwillig gecorrumpeerd'. Dat gebeurde door de VPI een onderzoeksfunctie te verstrekken op basis van opdrachten door de raad van bestuur.[337]

De NZa heeft naast een integriteitscode ook een 'Factsheet Vertrouwenspersonen' waarin de taken van de VPI staan beschreven. Arthur Gotlieb wijst er op dat het factsheet hierin de handreiking volgt die het BIOS heeft opgesteld inzake vertrouwenspersonen. Arthur Gotlieb wijst er op dat in de nieuwe integriteitscode echter een taak is opgenomen die in beide hiervoor genoemde publicaties ontbreekt. Het betreft hier de taak 'onderzoeken'. Arthur Gotlieb citeert uit de integriteitscode:

> *'Artikel 2 – Taken Vertrouwenspersoon Integriteit*
> *f. Op verzoek van de Raad van Bestuur onderzoeken van een door een betrokkene gemeld vermoeden van een misstand op basis van de Meldingsregeling vermoeden van een misstand en het daaromtrent adviseren van de Raad van Bestuur'.*[338]

In hoofdstuk 5 van de BIOS Handreiking, waarin eveneens de taken van de VPI zijn benoemd, raadt BIOS echter sterk af om de VPI op enigerlei wijze betrokken te laten zijn bij een eventueel onderzoek naar een melding 'en/of betrokken te laten zijn bij het toepassen van sancties':

> *'De functie van Vertrouwenspersoon verhoudt zich niet met deze activiteiten. De VPI zal al snel niet meer in vertrouwen worden genomen als deze taken ook aan hem worden toebedeeld. Ook een regierol met betrekking tot het onderzoek is ongewenst'.*[339]

Arthur Gotlieb haalt ook nog eens de conclusies en aanbevelingen uit het slothoofdstuk van de handreiking aan, waar staat dat de VPI 'geen rol [zou] moeten hebben ten aanzien van het interne onderzoek naar een melding en is niet betrokken bij sancties'.[340]

Arthur Gotlieb citeert vervolgens diverse integriteitscodes van andere organisaties waarin de rol van de VPI wordt omschreven:

> *'Een exemplaar waarin staat dat de VPI onderzoek mag verrichten op verzoek van de Raad van Bestuur heb ik niet aangetroffen'.*[341]

HR-tool

Arthur Gotlieb wijst er op dat hij en veel van zijn collega's problemen hebben met de digitale HR-tool. De digitale accorderingsknoppen zijn voor meerdere uitleg vatbaar. Volgens hem waren daar al vaker meldingen over gedaan. Zo signaleerden collega's het ontbreken van een instructie hoe je een formulier voor 'gezien' moest tekenen. Zelf stelde hij ook een aantal malen tevergeefs de vraag wat nu precies de procedures voor het gebruik van de HR-tool waren. Arthur Gotlieb merkt daarbij op: 'Geen procedures betekent soms geen rechtsgeldigheid'.[342]

Omgang met privacy
Zoals in het gedeelte over ICT al aan de orde komt, hekelt Arthur Gotlieb de onzorgvuldigheid van de unit HRM bij de omgang met privacygevoelige informatie. Enerzijds heeft zijn kritiek betrekking op het onzorgvuldig gebruik van outlook en anderzijds op het gebruik van de V-schijf, waar allerlei personeelsvertrouwelijke informatie is te vinden. Voorbeelden hiervan zijn hiervoor reeds aangehaald bij de behandeling van de vlootschouw. Arthur Gotlieb geeft echter ook tal van andere voorbeelden van vertrouwelijke informatie, zoals met betrekking tot het (gedwongen) vertrek van collega's, coachings- en mediationtrajecten en gezondheidsproblemen.

Omgang met ziekteverzuim
Arthur Gotlieb hekelt het besluit van het managementteam in maart 2013 om ziekmeldingen per e-mail met de voltallige directie (zestig collega's) te communiceren. Een dergelijke aanpak staat niet vermeld in de NZa-procedure ziekteverzuimbeleid waarmee de ondernemingsraad had ingestemd. In de ogen van Arthur Gotlieb zet het managementteam hiermee 'naming and shaming' in 'als instrument bij verzuimpreventie'. Volgens hem kan een medewerker dit echter ervaren 'als een strafmaatregel'.[343] Hij geeft in het bezwaarschrift een aantal voorbeelden van deze 'publieke terechtstelling bij ziekmelding'.[344]

Omgang met werkdruk
Arthur Gotlieb wijst er op dat in het rapport van Andersson Advies uit 2009 onder meer werd gewaarschuwd voor 'roofbouw' op medewerkers die betrokken waren bij de totstandkoming van een nieuw tariefsysteem voor dure geneesmiddelen.[345] Hij haalt zichzelf als voorbeeld aan van iemand op wie roofbouw werd gepleegd. Arthur Gotlieb trekt het gebrek aan aandacht bij het management voor (te) hoge werkdruk echter veel breder dan alleen het dossier dure geneesmiddelen. Hij doet echter geen uitspraken over de vraag of de hoge werkbelasting ook voor andere collega's in dezelfde mate gold. Arthur Gotlieb plaatst die overbelasting veeleer in een persoonlijke context: die van een specifiek op hem gericht beleid waarbij hij door moedwillige overbelasting tot disfunctioneren zou worden gebracht, met als uiteindelijk doel zijn vertrek bij de NZa. Daarbij wijst hij er op dat volgens hem de unit HRM dit ondanks diverse waarschuwingen van zijn kant (ook met betrekking tot concrete zaken als het behoren tot de RSI-risicogroep) heeft laten passeren. Dit gedrag zou voortkomen uit een grondhouding van de unit HRM waarbij het bedienen van het management belangrijker is dan het bedienen van medewerkers. Onder meer kwam dat tot uiting in de afzijdigheid van de unit HRM bij een 'apert meningsverschil' tussen manager en medewerker.[346]

Omgang met werkplanning
Arthur Gotlieb verwijt het management dat het in 2013 zeer slordig is omgegaan met de werkplanning. Hij kan zich niet heugen dat dit eerder is voorgekomen. Medewerkers kunnen sinds 2012 op een zo genaamde klussenmarkt aangeven op welke vijf projecten zij het komende jaar graag zouden werken. Het managementteam probeert vervolgens met die wensen rekening te houden. De indeling werd kort voor het einde van 2012 verzonden, echter zonder een toedeling van het aantal dagen per project. Volgens Arthur Gotlieb is dat 'een raar verhaal' aangezien de medewerkers van de directie zorgmarkten care wèl weten waar ze aan toe zijn.[347] Begin januari 2013 moesten de medewerkers in de kick-offbijeenkomsten van de diverse projecten voortvarend van start. Onder andere moesten zij projectplannen schrijven. Er bestond echter bij projectleiders noch teamleden duidelijkheid over de hoeveelheid capaciteit die ter beschikking stond.

Hetzelfde probleem deed zich die maand voor bij de individuele planningsgesprekken. Na afloop daarvan wordt iemand geacht zich te committeren aan gemaakte werkafspraken. Dat is echter moeilijk wanneer de belangrijkste randvoorwaarde, beschikbare tijd, onbekend is. Volgens Arthur Gotlieb leidde dit tot veel onvrede, maar durfde niemand zich hierover uit te spreken toen het onderwerp in een unitoverleg geagendeerd werd.[348]

4. Werksfeer en organisatiecultuur binnen de NZa

Inleiding

Los van wat de behandeling van Arthur Gotlieb - zoals door hemzelf beschreven - zou kunnen zeggen over de werksfeer bij de NZa, doet hij hierover ook een aantal uitspraken met een bredere strekking dan alleen een persoonlijke. Hij hanteert hierbij de termen 'afrekencultuur', 'angstcultuur' en 'slijmcultuur', die onderling met elkaar zijn verbonden.

Afrekencultuur/angstcultuur

Volgens Arthur Gotlieb heerst bij de directie zorgmarkten cure een 'afrekencultuur'. Volgens hem is dat 'geen vraag maar een bevinding'.[349] Daarmee samenhangend is er ook sprake van een 'angstcultuur', die kritiek voorkomt.[350] Arthur Gotlieb verwijst echter sporadisch naar die term; naar afrekencultuur verwijst hij tientallen malen. Hij wijdt er zelfs een aparte paragraaf aan. Arthur Gotlieb ondersteunt zijn opmerkingen door erop te wijzen dat de afrekencultuur sinds 2007 naar voren komt in alle RI&E-onderzoeken. Organisaties zijn wettelijk verplicht dergelijke onderzoeken uit te voeren om te zien of het werk gevaar kan opleveren voor - of schade kan aanrichten aan - de gezondheid van medewerkers.[351]

Naar aanleiding van de RI&E-onderzoeken is er formeel aandacht besteed aan het onderwerp afrekencultuur. Arthur Gotlieb verwijst enkele malen naar een 'heisessie' van zijn unit op 17 april 2013. Bij die gelegenheid vroeg zijn unitmanager zijn medewerkers of men de afrekencultuur herkende. Daarop volgden stilzwijgen of ontkennende reacties. Volgens Arthur Gotlieb was dit niet verwonderlijk: 'Wie zijn mond opendoet over de afrekencultuur wordt daarop afgerekend.' Medewerkers met tijdelijke contracten of oudere medewerkers die voor hun baan vrezen durven hun nek niet uit te steken.[352]

In het verslag kwam te staan dat er 'geen afrekencultuur binnen de unit of directie [heerst]'. Bij de bespreking ervan in het unitoverleg van 3 september 2013 stond het onderwerp opnieuw op de agenda. Eén van Arthur Gotliebs collega's reageerde 'fel' op de opmerking in het verslag: 'Er heerst wel degelijk een afrekencultuur.' Andere collega's zeiden volgens Arthur Gotlieb na afloop dat niemand het achterste van de tong durfde te laten zien vanwege de aanwezigheid van de unitmanager.

Volgens Arthur Gotlieb zou diezelfde unitmanager tijdens diezelfde heisessie hebben opgemerkt dat 'de afrekencultuur bij de RvB nog veel erger is'. Unitmanagers zouden 'met samengeknepen billen hun beurt afwachten wanneer zij een update moeten geven over lopende zaken'.[353]

Rol directeur zorgmarkten cure

Volgens Arthur Gotlieb, die daarbij een lid van de ondernemingsraad en een projectmanager aanhaalt, geeft zijn directeur leiding 'door te straffen' en voert hij een 'bewind […] van sanctioneren'. Een andere projectmanager zei tegen Arthur Gotlieb: 'Je moet de directeur niet tegen je hebben'.[354]

De afrekencultuur gaat volgens Arthur Gotlieb 'hand in hand' met een 'slijmcultuur'. Zijn directeur omringt zich volgens hem met medewerkers 'die hem geen zuiver beeld van de werkelijkheid voorspiegelen'. Daardoor creëert hij 'een filter om zich, dat slechts doorlaat wat hij wil horen'.[355] Zijn directeur beloont vooral 'gezeglijkheid'.[356]

In relatie hiermee beschuldigt Arthur Gotlieb zijn directeur er ook van dat hij 'schaamteloos' gunsten verleent aan medewerkers die zijn positie kunnen versterken. Een collega van Arthur Gotlieb die op nominatie stond om voorzitter van de ondernemingsraad te worden, ontving van zijn directeur een gratificatie. Eenmaal voorzitter ontving zij eveneens een coachingstraject.[357] Een andere collega die in 2013 vicevoorzitter werd van de ondernemingsraad, ontving van zijn directeur 'zeven privileges op een rij'.[358] Volgens Arthur Gotlieb beloont zijn directeur vooral zijn 'lievelingen', van wie er overigens een aantal kort daarna zijn vertrokken.[359]

Afrekengedrag bij unitmanager

Afrekengedrag is niet alleen voorbehouden aan zijn directeur. Arthur Gotlieb zegt dat een bepaalde medewerkster door zijn unitmanager werd ontslagen omdat ze 'tegengas' gaf. Zoals zij zelf Arthur Gotlieb vertelde, zou zijn unitmanager haar hebben toegelicht: 'Als je verder wilt komen moet je mensen niet tegen je in het harnas jagen'. Volgens Arthur Gotlieb betekent dit 'kritiek=eruit'.[360] De Onderzoekscommissie merkt op dat, afgaande op haar LinkedIn-profiel, genoemde medewerkster inmiddels weer voor de NZa werkt, zij het bij de directie toezicht & handhaving.

Ook verwijst Arthur Gotlieb - bewust anoniem omdat betrokken personen nog werkzaam zijn bij de NZa - naar een geval in 2011. Toen een medewerker het niet eens was met zijn beoordeling en tegenover zijn unitmanager de mogelijkheid opperde om daartegen formeel in beroep te gaan, zou deze hebben gereageerd met: 'Als je dát doet, pak ik je volgend jaar nog veel harder'.[361]

Arthur Gotlieb merkt ten slotte op dat de 'sfeer van onveiligheid' intact blijft omdat er richting personeel geen evaluatie van de reorganisatie plaatsvindt.[362]

Gevolgen

Over de praktische gevolgen van de afrekencultuur maakt Arthur Gotlieb ook enkele opmerkingen. Zo stelt hij dat de misstanden rond het gebruik van de V-schijf door niemand gemeld werden als uitvloeisel van de afrekencultuur: betrokkenheid en verantwoordelijkheidsgevoel legden het volgens hem af tegen lijfsbehoud.[363]

Arthur Gotlieb wijst erop dat volgens de jaarverslagen van de NZa over 2011 en 2012, geen meldingen zijn gedaan inzake vermoedens van integriteitsschending. Volgens Arthur Gotlieb is dat het gevolg van een 'dubbele drempel'. Enerzijds gaat het daarbij om de afrekencultuur en anderzijds om het gebrek aan vertrouwen in de vertrouwenspersoon, die tegelijkertijd HRM-medewerker is.[364] Het personeel is volgens Arthur Gotlieb 'extreem beleefd en voorzichtig' en zou beducht zijn om zich ziek te melden.[365]

Hij wijst er ook op hoe niemand tijdens een unitoverleg over het concept Werkplan 2013, waarin per medewerker het geschatte aantal besteedbare uren is opgenomen, daarover opmerkingen maakt. Na afloop beklagen echter enkele met name genoemde medewerkers zich bij Arthur Gotlieb over de zwaarte van hun pakket.[366]
Toen het onderwerp terug kwam in de heisessie van 17 april 2013, bij het bespreekpunt 'arbeidsomstandigheden', brachten medewerkers naar voren dat het werkplan onrealistisch was. De unitmanager toonde volgens Arthur Gotlieb hierover 'geen schuldbesef' maar antwoordde daarentegen dat het de eigen verantwoordelijkheid van de medewerkers was om aan te geven wanneer de planning niet klopte met hun contractuele dagen. Volgens Arthur Gotlieb durfde niemand hiertegen in te gaan; voor hem weer een bewijs van het effect van de afrekencultuur.[367]

5. De beveiliging van en omgang met vertrouwelijke informatie

Inleiding

Arthur Gotlieb merkt in het bezwaarschrift op dat zich zowel op het gebied van personeelsbeleid als de bedrijfsvoering zich bij de NZa de laatste jaren 'grove nalatigheden' hebben voorgedaan. Zijn opmerking over de bedrijfsvoering specificeert hij met: 'Primair op het gebied van de vertrouwelijkheid van informatie'.[368]

Vooropgesteld moet worden dat Arthur Gotlieb in slechts één geval in zijn bezwaarschrift verwijst naar concrete gevallen van misbruik of lekken van gevoelige informatie als gevolg van slordig (digitaal) informatiebeheer. Wel wijst hij met regelmaat op het *potentiële* gevaar daarvan. Zo constateert hij naar aanleiding van de vondst van voor iedereen toegankelijke gevoelige bevindingen over de financiële positie van ziekenhuizen: 'Goed voor een nieuwsitem op pagina 101 van Teletekst'.[369] Veel van de informatie die volgens hem binnen de NZa voor iedereen vrij toegankelijk is, heeft volgens hem een dermate explosief karakter 'dat ze de nekslag voor de NZa kunnen betekenen'.[370] Er hoeft volgens Arthur Gotlieb 'maar één malloot te zijn die zo'n document naar de buitenwereld mailt en de NZa kan zijn deuren sluiten'.[371]

Noemt hij dus geen incidenten, Arthur Gotlieb geeft daarnaast wel diverse situaties aan waarbij niet (meer) is vast te stellen of personen of organisaties misbruik hebben gemaakt van de lacunes in de informatiebeveiliging en zich gevoelige informatie hebben toegeëigend.

Daarbij merkt hij in algemene zin op dat de aandacht voor informatiebeveiliging bij de NZa niet groot is. De managers van de NZa hebben weinig op met de technische aspecten en problemen die zich bij de cruciale automatiseringssystemen van de NZa voordoen. Zo is volgens Arthur Gotlieb het budget- en tariefsysteem NARJ-RIS, sinds 1990 'de ruggengraat van de NZa', voor het management 'een black box' zou zijn. De daaruit voortvloeiende 'achteloosheid' leidt volgens hem tot 'kwetsbare onzorgvuldigheden'.[372]

Hij vraagt zich dan ook af welke prioriteit ICT eigenlijk heeft bij de NZa; in de begroting 2014 'is er maar een klein bedrag opgenomen voor ICT'.[373] Arthur Gotlieb stelt dat in die houding pas verandering kwam in mei 2013. De aanleiding was volgens hem de schrik die volgde op een krantenpublicatie over een onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de informatiebeveiliging in het Torentje, het kantoor van de minister-president. Daarbij werd duidelijk dat de Algemene Rekenkamer van zins was om ook andere overheidsinstanties één voor één onder de loep te nemen.[374] Als gevolg hiervan kreeg informatiebeveiliging bij de NZa eindelijk meer aandacht.

Volgens Arthur Gotlieb waren bij het management de problemen rond met name de beveiliging van persoonsgegevens op dat moment al ruim drie jaar bekend. Hij leidt dit af uit een presentatie voor het management in februari 2011 door een toenmalige informatiemanager die volgens hem daarna met 'met gevoelens van onvrede over de bedrijfsvoering' is vertrokken. De presentatie trof hij aan op het netwerk van de NZa.[375]

Arthur Gotliebs observaties en constateringen inzake informatiebeveiliging volgen uit het gegeven dat hij zelf nauw bij de ICT van de NZa betrokken is geweest. Sinds 2005 is hij voor de directie zorgmarkten cure de zogenaamde key-user; degene die bevoegd is tot de handmatige aanpassing van de computerstructuren. Die aanpassing is drie maal per jaar benodigd bij de zogenaamde budgetrondes voor de zorginstellingen.[376] Het gaat hierbij om het budgetsysteem NARJ-RIS.

Zelf omschrijft hij zijn hoedanigheid in dat opzicht als volgt:

> *'[…] de NZa maakt gebruik van enorme automatiseringssystemen, die tonnen per jaar kosten om in de lucht te blijven. Om dit circus draaiend te houden zijn naast pukkelige nerds van [automatiseringsprovider] Nobel Sogeti ook kenners van de business nodig; NZa beleidsmedewerkers die met de schroevendraaier in de achterzak toegang hebben tot de achterdeur van deze systemen. Of iets minder populair gezegd: de budgetopbouw*

in de systemen kunnen aanpassen wanneer het beleid wijzigt. Dat is nog best ingewikkeld en uiteraard verantwoordelijk werk. Zo'n ketelbinkie ben ik.'[377]

Verder is Arthur Gotlieb namens zijn directie samen met nog een andere beleidsmedewerker betrokken bij het project 'Regie op ICT', dat betrekking heeft op alle aspecten van kantoorautomatisering.

Arthur Gotlieb was ook ingeschakeld bij de begeleiding van twee automatiseringsproviders in 2011 en 2012 met het oog op de migratie van de ene provider naar de andere. Sinds 1 juli 2007 was het beheer en onderhoud van ICT bij de NZa namelijk uitbesteed aan een externe partij.[378]

Arthur Gotlieb vermeldt met trots dat hij zijn eigen informatiebeheer 'uitstekend voor elkaar' heeft.[379]

In het bezwaarschrift stelt hij de voornaamste door hem vastgestelde tekortkomingen op het gebied van informatiebeveiliging aan de orde. Daarbij refereert hij onder meer aan de 'Modelgedragscode Integriteit Sector Rijk' van het BIOS. Uit die code citeert hij:

'Een ambtenaar heeft vaak toegang tot persoonlijke gegevens van burgers of informatie waarvoor buitenstaanders belangstelling hebben. Het spreekt voor zich dat hij met dergelijke informatie zorgvuldig omgaat als ook dat hij deze niet te eigen bate aanwendt.'[380]

Aan die zorgvuldigheid schort het nogal volgens Arthur Gotlieb. Zijn inventarisatie daarvan vergelijkt hij met het werk van de 'explosievenopruimingsdienst'.[381] De neerslag van die activiteiten is uitgebreid verwoord in het bezwaarschrift. Daarin geeft hij echter ook aan hoe hij is omgegaan met die tekortkomingen op het moment dat hij ze constateerde, dus voordat hij besloot ze uitgebreid aan de orde te stellen in zijn bezwaarschrift.

Arthur Gotlieb beantwoordt zelf 'de belangrijke vraag' of hij, 'vervuld van plichtsbesef' geen actie had moeten ondernemen op het moment dat hij bepaalde misstanden vaststelde:

'Het antwoord is simpel: nee. Er is sinds jaren bij de NZa sprake van een janboel van jewelste. Uit dit betoog zal blijken wat ik hiermee bedoel. Dat geldt ook voor de belemmerende omstandigheden waardoor ik mij niet geroepen voelde om corrigerend op te treden. Bovendien zou het voor mij een belastende opgave zijn om collega's te berispen. Dergelijke taken horen thuis bij duurbetaalde managers. Die op hun beurt onder supervisie staan van de verantwoordelijke directeur.'[382]

Over de mate waarin hij als key-user van het budgetsysteem een verantwoordelijkheid had bij geconstateerde problemen, schrijft hij dat 'bijsturing op de gesignaleerde kwetsbaarheden' niet in de taakomschrijving van de key-user vermeld staat. Hij maakt daarbij voor zichzelf wel een uitzondering. Alleen waar het de gebruikerskant gold 'maak ik […] melding, stuur bij en doe al het nodige om de integriteit van het budgetsysteem te borgen'. De beheerkant, waar volgens Arthur Gotlieb veel mis was, ziet hij echter als een verantwoordelijkheid van de unit informatie- en facilitair management van de directie bedrijfsvoering & informatie, de automatiseringsprovider en het afdelingsmanagement.[383]

Bij dit alles speelt volgens Arthur Gotlieb nog een ander aspect een rol, namelijk dat van de afrekencultuur die volgens hem binnen de NZa bestaat (en die uitgebreider hiervoor aan de orde is gekomen). Deze cultuur beïnvloedt niet alleen hem maar ook collega's die soortgelijke constateringen deden met betrekking tot informatiebeveiliging:

'Natuurlijk ben ik niet de enige die dit ziet. Waarom kraait geen haan? In een afrekencultuur laat je het wel uit je hoofd om onregelmatigheden te melden. Immers, de gesignaleerde tekortkoming is ontstaan door het gedrag van een ander. Je wilt niet dat die collega de dupe wordt van jouw opmerkzaamheid.'[384]

Op die manier, aldus Arthur Gotlieb, ontstaat een situatie 'waarin men alleen naar het eigen winkeltje kijkt':

'Het is een zichzelf versterkend effect; wanneer de verslonzing alomtegenwoordig is, verdampt het animo om correctief op te treden. Betrokkenheid en verantwoordelijkheidsgevoel leggen het af tegen lijfsbehoud. Een neerwaartse spiraal.'[385]

De organisatie stelt daar weinig tegenover vindt Arthur Gotlieb. Met de ontwikkeling van een informatiebeveiligingsbeleid was de NZa in 2010 begonnen.[386] Niet eerder dan per 1 januari 2013 publiceerde de raad van bestuur het document 'Informatiebeveiligingsbeleid NZa 1.0'.[387] In april 2013 verschenen op het Intranet '1,0 tips voor Informatiebeveiliging', volgens Arthur Gotlieb tot ergernis van de ondernemingsraad die het nieuwe beleid nog niet had geaccordeerd.[388] Arthur Gotlieb citeert een brief van 15 juli 2013 van diezelfde ondernemingsraad aan de raad van bestuur, waarin onder meer staat dat de raad van bestuur in een recent overleg met de ondernemingsraad 'heeft aangegeven dat de feitelijke uitrol en implementatie van het informatiebeveiligingsbeleid binnen de NZa nog grotendeels moet plaatsvinden'.[389]

Hoewel Arthur Gotlieb enerzijds kritiek heeft op de trage ontwikkeling van het informatiebeveiligingsbeleid, hekelt hij anderzijds 'een zeker procedure fetisjisme' dat hij 'de laatste jaren' signaleert. Procedurebeschrijvingen zijn volgens hem bij de NZa 'cover your ass documenten'.[390] Zo wijst hij er onder meer op dat er weliswaar een procedure is voor het regelmatig verversen van wachtwoorden, maar dat daarop geen controle plaatsvindt.[391] Er is geen sanctiebeleid ontwikkeld en een dergelijk initiatief staat evenmin in de planning, zo blijkt uit de door hem geciteerde antwoorden van de raad van bestuur op vragen van de ondernemingsraad daarover in 2013.[392]

Arthur Gotlieb wijst er ook op dat de NZa pas sinds 1 januari 2012 een security officer in dienst heeft.[393] Dat is geen full-time functie want de desbetreffende persoon vervult daarnaast ook nog de functie van functionaris gegevensbescherming in het kader van de Wet bescherming persoonsgegevens.[394] Voor de security officer was geen laptop beschikbaar zodat hij er uiteindelijk zelf maar een aanschafte.[395] Ook moest hij volgens Arthur Gotlieb een half jaar 'bedelen' om achtervang. Op 24 september 2013 werd een plaatsvervangend security officer/functionaris gegevensbescherming aangesteld.[396]

Toelichting op de ICT-structuur

Arthur Gotlieb legt het accent van zijn kritiek vooral, maar niet uitsluitend, op de beveiliging van digitale informatie. Met het oog daarop dient volgens Arthur Gotlieb de lezer van zijn bezwaarschrift het volgende te weten om zijn opmerkingen te kunnen begrijpen: 'Het is een beetje technisch, maar u bent daar vast wel tegen bestand. Even de kiezen op elkaar'.[397]

In het kantoor van de NZa werken de medewerkers aan bureaus waaronder zich een Thin Client of personal computer (pc) bevindt. Bestanden worden op deze apparaten niet opgeslagen maar op zogenaamde netwerkschijven, waarmee een Thin Client of pc is verbonden.

De NZa beschikt over vijf netwerkschijven (U, V, W, X, Y) die al dan niet (geheel of gedeeltelijk) toegankelijk zijn voor medewerkers (de Y-schijf is de persoonlijke schijf). Op de W-schijf heeft elke directie of afdeling een aparte map. Een medewerker die toegang heeft tot zo'n map kan alle daarin opgeslagen documenten benaderen, ook die van andere units binnen zijn directie.

De V-schijf is de algemeen toegankelijke netwerkschijf van de NZa. Deze dient om bestanden tijdelijk te delen en daarna weer te verwijderen. Het is geen archiefschijf voor permanente opslag van documentatie; daartoe dienen de Y-, U- en W-schijven. Het fungeert in de woorden van Arthur Gotlieb nu als 'een digitaal prikbord'.[398] De kritiek van Arthur Gotlieb op informatiebeveiliging bij de NZa richt zich vooral op het gebruik van deze V-schijf.

De V-schijf

Arthur Gotlieb merkt op dat het ooit routine was om de V-schijf regelmatig op te schonen, maar dat die routine 'jaren geleden' is gestopt – in ieder geval is er sinds 2010 niet meer opgeschoond.[399] Op de schijf bevinden zich ongeveer 300 gigabyte aan bestanden.[400] Het gaat daarbij om zo'n 35.000 documenten in 30.000 mappen.[401] Als gevolg van deze 'wildgroei aan algemeen toegankelijke mappen'[402] is de V-schijf volgens Arthur Gotlieb verworden tot een 'digitale vuilnisbelt'[403], een 'grabbelton met obsoleet materiaal, waaronder vertrouwelijke en explosieve bestanden.'[404]. De V-schijf is daardoor een 'tikkende tijdbom' en een 'potentieel veiligheidslek'.[405]

Toegankelijkheid

Voor het gebruik van de V-schijf gelden volgens Arthur Gotlieb geen procedures.[406] De mappen van de V-schijf zijn door alle NZa-medewerkers te benaderen. Dit houdt in dat zij de inhoud

van mappen kunnen bekijken, maar in die mappen ook zelf documenten kunnen opslaan of ze daaruit verwijderen.[407] Dat hoeven ze overigens niet op kantoor te doen. De meeste medewerkers beschikken over een token 'waarmee de bestanden ook vanuit huis te benaderen zijn'.[408]

De NZa telt ongeveer 270 fte, wat volgens Arthur Gotlieb in de praktijk neerkomt op ongeveer 330 personen.[409] Het aantal personen dat toegang heeft tot informatie die afkomstig is van de V-schijf is volgens Arthur Gotlieb in potentie echter veel groter.Arthur Gotlieb geeft de volgende opsomming van de gebruikersgroep van de V-schijf:
'Wat betreft de grote boze V-schijf. Wie mogen er eigenlijk in de computers van de NZa kijken?

- Ruim 300 personeelsleden van de NZa.
- De onderhoudsmonteur van de printers;
- De glazenwassers;
- De schilders;
- De monteurs van de liften en de luchtverversingsinstallatie;
- De brandbeveiligingstechnici van Esser & Ackermann;
- De technicus voor de audiovisuele apparatuur;
- De vele coaches en trainers met hun laptop;
- De uitzendkrachten die data-entry verzorgen;
- De zoon van [*De Onderzoekscommissie: naam verwijderd*] (een student die vakantiewerk doet);
- De interieurarchitect en de cateringmedewerkers;
- De invalkrachten bij de receptie;
- Meneer de behanger met voornaam van drie letters.'[410]

Daar komen volgens Arthur Gotlieb nog een aantal personen bij:

> *'Voeg daarbij de pakweg honderd medewerkers die in de afgelopen jaren afscheid namen van de NZa. Al dan niet vrijwillig. Die kunnen thuis genieten van hun afgevulde usb-sticks. Met dank aan B&I.'*[411]

Het gebruik/misbruik van usb-sticks stelt Arthur Gotlieb overigens diverse malen aan de orde.

'Koning uitzendkracht'

Arthur Gotlieb wijst diverse malen op een volgens hem nog ernstiger zaak. NZa-medewerkers dienen een geheimhoudingsverklaring te ondertekenen bij hun indiensttreding. Dit gebeurt conform hetgeen daarover is gestipuleerd in de integriteitscode van de NZa.[412] Op diverse plaatsen in zijn bezwaarschrift wijst Arthur Gotlieb er echter op dat de vertrouwelijke informatie die hij heeft aangetroffen op onder meer de V-schijf, ook kan worden ingezien door personen die (nog) niet de desbetreffende verklaring hebben ondertekend.

Arthur Gotlieb gaat zelfs nog verder door erop te wijzen dat een aantal van hen ook toegang heeft tot vertrouwelijke informatie waartoe hij en collega's op functionele gronden géén toegang hebben:

> *'Geen beleidsmedewerker bij de NZa heeft zulke hoge toegangsrechten tot de NZa-computersystemen als de uitzendkracht. Precies: studenten en dagloners die vaak geen geheimhoudingsverklaring van dichtbij hebben hoeven zien.'*[413]

Arthur Gotlieb baseert zich met deze stelling op één concreet geval waar hij zelf op gestuit is: dat van een uitzendkracht die benodigd was voor data-entry en archiefwerk. De persoon in kwestie, zo kon hij zelf vaststellen op basis van hem door zijn unitmanager verstrekte inloggegevens van de uitzendkracht, had inzage in bestanden op:

- Toegang tot de V-schijf (NZa-breed gedeeld)
- Toegang tot *W-Cure* (normaliter alleen toegang voor medewerkers van de directie zorgmarkten cure)
- Toegang tot *W-Care* (idem voor medewerkers van de directie zorgmarkten care)
- Toegang tot de NZa Info mailbox, waar vragen van patiënten in terechtkomen.

De uitzendkracht vertelde hem desgevraagd dat zij geen geheimhoudingsverklaring had hoeven te ondertekenen.[414] Volgens Arthur Gotlieb is het bij de directie zorgmarkten cure 'geen vaste gewoonte' om uitzendkrachten een dergelijke verklaring te laten ondertekenen. Zelf laat hij dat wel doen.[415]

De inhoud van de V-schijf

Arthur Gotlieb geeft een zeer omstandige opsomming van het soort bestanden dat hij aantrof op de V-schijf. Die beschrijving is niet uitputtend. Wanneer hij vermeldt hoe hij 96 patiëntendossiers heeft aangetroffen merkt hij op dat daarbij bedacht moet worden 'dat ik slechts een steekproef heb genomen op de V-schijf'. Het is volgens hem goed mogelijk dat 'er in andere obscure mappen meer patiëntendossiers staan'.[416]

Arthur Gotlieb geeft van zijn meeste vondsten uitgebreide beschrijvingen waarin hij ook tracht duidelijk te maken waarom de aangetroffen informatie niet thuis hoort op een voor iedereen toegankelijke netwerkschijf. Vooral in Deel II van zijn bezwaarschrift gaat hij hier nadrukkelijk op in, ter gelijktijdige illustratie van het door zijn managers bekritiseerde 'Omgevingsbewustzijn'.

Arthur Gotlieb behandelt sommige onderwerpen meer dan één keer. Hij brengt ze dan onder verschillende noemers onder, waardoor er als het ware een verdubbeling of verdriedubbeling optreedt. Wanneer hij bij voorbeeld telt hoeveel pdf-bestanden (90.000) zich op de V-schijf bevinden en daar een paragraaf aan wijdt, vermeldt hij dat zich daaronder ook veel bezwaarschriften bevinden. Het onderwerp bezwaarschriften komt echter ook terug onder de noemer van een door hem bekritiseerde gegevensdump. Als gevolg daarvan staan sommige van zijn kritische opmerkingen niet op zichzelf, maar overlappen ze soms met andere observaties, vanuit een andere invalshoek (format, systeem, inhoudelijk), elders in het bezwaarschrift. Arthur Gotlieb beperkt zich in sommige gevallen tot feitelijke vermeldingen van het soort informatie dat hij heeft aangetroffen. Daarentegen becommentarieert hij in andere gevallen nadrukkelijk zijn vondsten, bij voorbeeld in het licht van privacyschending of de gevoeligheid van het materiaal uit oogpunt van bedrijfsvoering. Ook grijpt hij sommige vondsten aan om specifiek het management te bekritiseren.

Arthur Gotlieb signaleert ook dat veel medewerker de V-schijf gebruiken voor het opslaan van illegale software en illegaal gedownloade muziek en films, alsmede ander privé-materiaal. Zijn kritiek betreft echter vooral de aanwezigheid van aan de werkzaamheden van de NZa gerelateerd materiaal.

Hieronder volgt een overzicht van enkele van de meest in het oog springende inhoudelijke bevindingen van Arthur Gotlieb.

Archieven van vertrokken medewerkers

Volgens Arthur Gotlieb hebben veel medewerkers die bij de NZa vertrokken hun archieven (doorgaans e-mailarchieven) op de V-schijf gedeponeerd. Al hun e-mailberichten plus bijlagen zijn daardoor voor iedereen raadpleegbaar. Het e-mailarchief van een bepaalde ex-collega bevat 12.000 e-mailberichten met bijlagen. Daaronder zit informatie over het mislukte project maatstafconcurrerende ziekenhuizen, het project DAISY; over (voorgenomen) fusies van ziekenhuizen; e-mailberichten van voormalig bestuursvoorzitter De Grave en nog tientallen andere bestanden in de categorie (zeer) vertrouwelijk.[417]

In 2009 liet een vertrekkende medewerker tien pst-bestanden achter op de V-schijf met daarin correspondenties van collega's. Hierin bevond zich onder meer correspondentie betreffende een onderzoek van Boer & Croon naar het IJsselmeerziekenhuis, waar een jarenlange bestuurscrisis speelde die veel ophef in de media veroorzaakte.[418] Nadat de NZa in 2009 besloten had het IJsselmeerziekenhuis achttien miljoen euro te verstrekken om overeind te blijven, stroomden ook andere steunverzoeken binnen. Een NZa-medewerker werd benoemd tot 'steuncoördinator'. Bij zijn vertrek anderhalf jaar later liet hij zijn volledige archief achter op de V-schijf, waaronder een notitie over de lessen die de NZa uit de casus IJsselmeerziekenhuis diende te trekken.[419]

In weer een ander e-mailarchief bevinden zich 280 vertrouwelijke e-mailberichten betreffende een evaluatie van de NZa.[420] Nog weer een ander archief bleek vertrouwelijke informatie te bevatten betreffende 'Uitkomsten heidagen managementteam'.[421]

In totaal telde Arthur Gotlieb vijftig outlook-mailarchiefbestanden. Deze behoorden toe aan medewerkers die zich onder meer bezighielden met fusies; relatiebeheer; inkoop en aanbestedingen; ICT-outsourcing. Het oudste archief dateert van 2007.[422]

Bezwaarschriften externe partijen

De V-schijf 'herbergt een enorme hoeveelheid bezwaarschriften', aldus Arthur Gotlieb. Dergelijke bezwaarschriften hebben betrekking op besluiten die de NZa heeft genomen als uitvloeisel van de wettelijke taken. Verreweg de meeste bezwaarschriften en vertrouwelijke documenten zijn opgeslagen in één-en-dezelfde map 'DIV' op de V-schijf. Ze vormen een zo genaamde bestandsdump (in tegenstelling tot een datadump blijven daarbij gegevens leesbaar) die de directie bedrijfsvoering & informatie in de zomer van 2012 (Arthur Gotlieb schrijft elders december 2012) op de V-schijf plaatste bij de overgang van het oude postsysteem Corsa naar een nieuw postsysteem.[423] Ruim 13.700 stukken betreffende bezwaar- en beroepszaken zijn daarmee voor iedere NZa-medewerker beschikbaar om 'in [te] grutten'.[424]

Onderdeel van deze bestanden vormt onder meer de bezwaarcorrespondentie van het Oogziekenhuis Rotterdam.[425]

Arthur Gotlieb schrijft dat ook nog op andere plekken op de V-schijf duizenden bestanden over bezwaarzaken te vinden zijn, zoals in een map van een juridisch medewerker.[426]

Verder signaleert hij dat zich op de V-schijf ongeveer honderdvijftig geluidsbestanden bevinden. Het gaat daarbij om opnames van onder meer hoorzittingen in verband met aangetekend bezwaar (de overige opnames betreffen 'consultatiebijeenkomsten' en 'vergaderingen van Vaste Adviescommissies').[427]

Bezwaarschrift HRM

Op de V-schijf bevinden zich vertrouwelijke stukken in verband met een bezwaarprocedure die een naaste collega van Arthur Gotlieb is gestart vanwege een negatieve personeelsbeoordeling.[428] Ook deze zijn in te zien.

Boetes

Op de V-schijf bevinden zich zo'n vijftig bestanden die de term 'boete' in de titel hebben. Daaronder bevindt zich op twee plekken het volledige boetedossier van een kliniek voor plastische chirurgie. In een andere map van een medewerker van de directie toezicht & handhaving staan 'uitvoeringsverslagen' een 'persoonlijk en vertrouwelijk' rapport van bevindingen.[429]

Digitale onderzoeksdossiers

De directie toezicht & handhaving van de NZa verricht onder meer onderzoeken. De in dat kader verzamelde dossiers en bescheiden (waaronder patiëntendossiers die zijn opgevraagd bij zorgaanbieders en zorgverzekeraars) worden gedigitaliseerd en op de V-schijf geplaatst. Het is dan de bedoeling dat de desbetreffende medewerker van toezicht & handhaving de map kopieert naar zijn eigen archief en de informatie op de V-schijf wist. Arthur Gotlieb beschrijft een paar gevallen waarbij dat laatste niet is gebeurd. In oktober 2011 werd een onderzoeksdossier op de V-schijf geplaatst betreffende een zorgbureau dat actief was voor Turkse cliënten en uiteindelijk in 2012 failliet zou gaan. Bij een inval door de NZa waren de dossiers in beslag genomen. De dossiers bevatten:

- Cliëntendossiers met onder andere bankafschriften en medicatiehistorie
- Scans van bankpassen met pincodes
- Loonstroken
- Werkbriefjes
- Persoonsinformatie inzake verblijven in kuuroorden
- Facturen aan zorgcliënten[430].

Sinds 23 november 2012 stonden op de V-schijf ook 96 patiëntendossiers van Turkse GGZ-cliënten. In de ogen van Arthur Gotlieb is dit 'een privacy schending van de ergste orde'. Ook hierbij ging het om gescande documenten:

'De patiëntendossiers bevatten onder andere:

- *Kopieën van paspoorten;*
- *Polisbladen van zorgverzekeringen;*

- *Personalia; woon/verblijfplaats, mobiel telefoonnummer, naam en adres huisarts;*
- *Medische gegevens en reden van aanmelding;*
- *Verslagen van behandelaars;*
- *Details van de zorgvraag. 'Echtgenoot heeft zichzelf opgehangen';*
- *Medische vragenlijsten; 'Trillen en beven: Ja.'*
- *Kopieën van verblijfskaarten;*
- *Anamnese;*
- *Medicatiehistorie;*
- *Behandelgeschiedenis zorginstelling;*
- *Handgeschreven behandelnotities;*
- *Verslagen van psychologische onderzoeken, enz."*[431]

Arthur Gotlieb spreekt over 'door het management gefaciliteerde losse omgang met GGZ patiëntendossiers'. Dit is volgens hem niet alleen 'onverteerbaar' maar ook nog eens 'schrijnend'. De rechter heeft namelijk al eens eerder de NZa te kennen gegeven hier iets aan te doen. Arthur Gotlieb wijst er op dat sinds 2011 zorgaanbieders en -verzekeraars met de NZa 'in de clinch' liggen over de privacy van GGZ-declaraties.[432] Daarbij ging het in het bijzonder om de vermelding van diagnose-informatie op declaraties. Deze informatie meende de NZa nodig te hebben voor een duidelijke informatieverstrekking over prestaties, kwaliteit en kosten voor het huidige zorgstelsel.[433] Zowel NZa als zorgaanbieders zouden 'veel te lichtvaardig denken over de privacy van GGZ patiënten'. De kwestie kreeg in de periode 2011-2013 ook diverse malen aandacht in de media, zo laat hij zien in een overzicht.

Arthur Gotlieb verwijst naar een juridisch traject dat er toe leidde dat de NZa haar regelgeving aanpaste aan privacy-eisen die waren opgelegd door het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Arthur Gotlieb constateert naar aanleiding hiervan:

> *'Wat bakt de NZa ervan? Minimaal 3.000 pagina's GGZ patiëntengegevens bivakkeren op de algemene netwerkschijf. 24 uur per dag benaderbaar voor 300 personen, een jaar lang al. Hoe kan het management zo gruwelijk buiten de lijntjes kleuren?"*[434]

Arthur Gotlieb geeft geen andere voorbeelden van dit soort informatie; hij benadrukt echter dat zijn vondst gebaseerd was op een steekproef en dat het goed mogelijk is dat 'er in andere obscure mappen meer patiëntendossiers staan'.[435]

Facturen

Arthur Gotlieb trof op de V-schijf een bestand aan met facturen uit 2010. Deze hadden betrekking op onder meer uitgaven aan interim-juristen; de inhuur van een advocatenkantoor voor vertrouwelijke HRM-werkzaamheden; coaching van collega's (inclusief een assertiviteitstraining voor een bepaalde collega) evenals outplacement-sessies ten behoeve van een met name genoemde collega. Arthur Gotlieb vermeldt daarbij ook een verkeersboete op naam van bestuursvoorzitter Langejan.[436]

Marktscans

Arthur Gotlieb beschrijft hoe twee projectteams van de NZa in 2013 aan de slag gaan met een onderzoek naar ziekenhuizen. Ze werken enerzijds aan een zo genaamde marktscan medisch specialistische zorg; die moet een antwoord bieden op de vraag hoe de ziekenhuizen de laatste tijd presteren. Anderzijds werken ze aan een vooruitblik 'Bekostiging', om vast te stellen wat 'integrale tarieven in ziekenhuizen per 2015' gaat betekenen.

Arthur Gotlieb merkt hierover op:

> *'Deze stukken zijn zo vertrouwelijk, dat de NZa ze pas publiceert na vaststelling door de Raad van Bestuur en commentaar van VWS. Tot slot wordt het document gescreend op tot organisaties herleidbare zaken (T&H signalen, concurrentiegevoelige informatie).'*

De projectleider marktscan medisch specialistische zorg plaatste echter achtereenvolgens zowel het conceptdocument als de definitieve versie die ter besluitvorming werd voorgelegd, in een map op de V-schijf.

> *'Zo kan eenieder, die er met zijn fikken af zou moeten blijven, het document van 91 pagina's openen, mailen, bij de buren bezorgen enz. Ook uitzendkrachten en andere personen die nooit "Zo waarlijk helpe mij…" hoefden te zeggen.'*

Uit de stukken als 'prematuur nieuws' worden opgemaakt dat veel ziekenhuizen 'op omvallen' staan: dit was het nieuwsitem dat, zoals eerder opgemerkt, volgens Arthur Gotlieb in aanmerking kwam voor 'pagina 101 van Teletekst'.[437]

De projectleider integrale tarieven plaatste documentatie voor het desbetreffende project op de W-schijf, in de submap cure, waarvoor beperkte toegang geldt. Arthur Gotlieb komt hier niet verder dan op te merken dat, in het licht van wat hij eerder heeft opgemerkt, uitzendkrachten 'er ook bij' kunnen.[438]

Nacalculaties

Arthur Gotlieb voerde ter controle met behulp van de verkenner ook een aantal zoekslagen op bepaalde termen uit. Op die manier stuitte hij op ongeveer zeshonderd bestanden met de term 'Nacalculaties' in de titel. Daarbij gaat het om ingediende formulieren waarin het wettelijk budget voor zorginstellingen staat gespecificeerd: 'De hoogte en de opbouw van het budget is bedrijfsvertrouwelijke informatie'.[439]

PowerPointpresentaties

Arthur Gotlieb telde op de V-schijf 832 PowerPointpresentaties: 'Over alles wat ik zou *willen* weten en over zaken die ik *niet zou mogen* weten'. Daaronder bevinden zich drie presentaties ten behoeve van de raad van bestuur. Eén daarvan was van de directeur toezicht & handhaving en bevat de fte-verwachting tot en met 2015 voor de NZa.[440]

W-schijf

Naast de V-schijf is er een W-schijf waarvoor beperkte toegangsrechten gelden. Volgens Arthur Gotlieb kunnen uitzendkrachten er zo bij. Ze hebben dan toegang tot allerlei gevoelige inhoudelijke dossiers maar ook tot de digitale handtekeningen van managers, directeuren en bestuurders en bezoekerspasjes in hoge resolutie.[441]

U-schijf

Arthur Gotlieb verklaart niet de status van de U-schijf, anders dan dat deze schijf samen met de Y- en W-schijven dient voor permanente opslag.[442] Hij vermeldt niet welke toegangsregeling voor deze schijf geldt. Wel verwijst hij naar enkele vondsten op deze schijf waartoe hij in ieder geval zelf kennelijk toegang had.

De als vertrouwelijk te beschouwen uitkomsten van de vlootschouw 2011, de jaarlijkse beoordeling van het groeivermogen van NZa-medewerkers is voor iedereen beschikbaar in de map RvB-stukken op de U-schijf.[443]

Op de U-schijf trof Arthur Gotlieb ook verslagen aan van 'NZa-actueel', 'het wekelijks treffen van de raad van bestuur, directeuren en unitmanagers'.[444]

Gebruik van outlook

Arthur Gotlieb besteedt aandacht aan een aantal gevoelige aspecten van het gebruik van outlook, de toegang van buitenaf tot het systeem en de toegang van binnenuit tot het agendasysteem.

Zijn opmerkingen over het opslaan van outlookarchieven zijn hiervoor aan de orde geweest.

Outlook web access

Volgens Arthur Gotlieb zijn e-mailberichten en daaraan gehangen bijlagen overal ter wereld ('zonder token, gewoon door tien toetsen in te drukken') via de outlook-webserver toegankelijk voor medewerkers. Die bijlagen kunnen ook worden gedownload op privé-computers. Daarnaast bestaat volgens Arthur Gotlieb ook het gevaar dat anderen zich toegang tot de webmail verschaffen. Voor het inloggen zijn slechts gebruikersnaam en wachtwoord benodigd. Gebruikersnamen staan vermeld boven in elke brief die een medewerker naar buiten verstuurt. Wachtwoordbeheer is volgens Arthur Gotlieb gebrekkig.

Er bestaat een veilige inlogprocedure met behulp van een token. Volgens Arthur Gotlieb kiezen de meeste medewerkers echter thuis voor toegang via de webmail van NZa omdat die werkwijze minder tijdrovend is.

Arthur Gotlieb vindt het dan ook onbegrijpelijk dat de NZa het gebruik van outlook webmail faciliteert.[445] Hij wijst er op dat het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het CVZ, de instanties waarmee NZa nauw samenwerkt, om veiligheidsredenen geen gebruik maken van outlook web access. Arthur Gotlieb zou in september 2011 de directie bedrijfsvoering & informatie hierop opmerkzaam hebben gemaakt, maar daar verder nooit iets op vernomen.[446]

Onderlinge openstelling outlook binnen NZa

Op 10 februari 2011 gaf zijn directeur de opdracht dat alle medewerkers van de directie zorgmarkten cure hun agenda's in outlook voor elkaar open dienden te stellen, 'in het kader van open communicatie'.[447] Sommige onderdelen van de NZa kunnen hun agenda's afschermen, zoals leden van de raad van bestuur en medewerkers van de unit HRM. Niet iedereen maakt echter van die mogelijkheid gebruik.

Arthur Gotlieb signaleert dat als gevolg van het wederzijds openstellen van agenda's veel vertrouwelijke informatie vrij toegankelijk is voor iedereen. Aangezien veel vergaderverzoeken vergezeld gaan van al dan niet vertrouwelijke bijlagen, zijn ook deze stukken voor iedereen in te zien.[448] Arthur Gotlieb somt een aantal voorbeelden op van vertrouwelijke informatie waarbij dit het geval was:

- Agenda directeur zorgmarkten cure: sollicitatiegesprekken met externen plus bijlagen
- Interne sollicitaties
- Ernstige klachten van stakeholders
- Personeelsvertrouwelijke afspraken met HRM-functionaris
- Interne beleidsdocumenten op het terrein van onder meer informatiebeveiligingsbeleid, HRM-planmodel

Ook deze bestanden zijn volgens Arthur Gotlieb in te zien door uitzendkrachten en andere tijdelijke personeelsleden die geen geheimhoudingsverklaring hebben ondertekend, ondanks de verplichting daartoe zoals verwoord in de NZa-integriteitscode. Outlook is volgens Arthur Gotlieb daarmee verworden tot een 'prikbord'[449], een term die hij zoals eerder opgemerkt ook van toepassing verklaart op de V-schijf.

Als het gaat om 'slordig' en ondoordacht gebruik van de outlook agenda richt Arthur Gotlieb zijn kritiek in het bijzonder op een van de HRM-adviseurs op wie hij ook in bredere zin veel heeft aan te merken met het oog op zijn eigen behandeling. Omdat zij geen gebruik maakt van de mogelijkheid om agenda-items af te schermen is volgens Arthur Gotlieb voor iedereen duidelijk met welke trajecten zij bezig is en wat daarbij op het spel staat:

> *'Of het nu gaat om de Vlootschouw, medewerkers die ontslagen zijn, ontslagen moeten worden, persoonlijke aangelegenheden of coaching: [Ze] maakt er geen geheim van.'*[450]

Wanneer zij tot dat laatste wel een poging doet door middel van het gebruik van initialen, suggereert Arthur Gotlieb dat dit aanleiding vormt tot nieuwsgierigheid en speculaties onder het personeel:

> *'Er worden weddenschappen op afgesloten en kratjes bier op gezet. De veronderstelling wordt namelijk steeds bewaarheid: wie met afkorting in haar Outlook Agenda vermeld staat, wacht spoedig einde dienstverband. Of zit in een nazorgtraject.'*[451]

Moedwillige vernietiging digitale bewijslast

Arthur Gotlieb uit in zijn bezwaarschrift de beschuldiging dat e-mailberichten en agenda-items moedwillig zijn vernietigd. Daarbij gaat het onder meer om wat hij aanmerkt als bewijsstukken in HRM-discussies. Hieronder vallen verwijzingen naar 'bila's' tussen Arthur Gotlieb en zijn voormalige manager. De verwijzingen zouden zijn verdwenen nadat Arthur Gotlieb hem een schriftelijke reactie had overhandigd met bezwaren tegen de beoordeling 2011. Uit de verdwenen informatie zou volgens Arthur Gotlieb af te leiden zijn dat zijn unitmanager hem slecht begeleid had.[452]

Arthur Gotlieb wijst er ook op dat een aantal van zijn (vroegere) unitmanagers.[453] Eenzelfde verwijt richt hij ook aan zijn laatste unitmanager.

Betrekt Arthur Gotlieb deze voorbeelden vooral op zichzelf, hij plaatst ze in de context van de bewering dat het bij de NZa vaker voorkomt dat informatie die als bewijslast kan dienen,

gewist wordt. Zo verwijst hij naar het voorbeeld van een collega die in overleg met de unitmanager een hele map e-mailcorrespondentie vernietigde met het oog op een eventuele Wob-procedure [*Arthur Gotlieb noemt de naam van de collega niet en duidt het desbetreffende project aan met 'X'*].[454] In het geval van zijn unitmanager wijst hij niet alleen op het verdwijnen van alle indicaties van overlegmomenten met hemzelf, maar ook op die van andersoortige informatie uit de periode 2007-2011. Arthur Gotlieb vraagt zich in dat verband af

> *'hoe een blanco agenda, gedurende vier jaren, van een hoofdrolspeler bij de NZa in een uiterst belangrijke periode - namelijk de invoering van de Prestatiebekostiging bij ziekenhuizen - te rijmen is met zorgvuldig bestuur en de bewaarplicht ten behoeve van bijvoorbeeld Wob verzoeken'.*[455]

Postsysteem DMS Corsa (2007-2012)

Het digitale documentmanagementsysteem (DMS) Corsa functioneerde in de periode 2007-2012. In dat laatste jaar werd het vervangen door een nieuw systeem, CRM/PerfectView. Dat laatste systeem kent afgeschermde gedeelten voor poststukken over 'bezwaar, beroep en boetes'. Tot het moment van de overgang was Corsa echter volgens Arthur Gotlieb 'een lekkend postsysteem'. Ook Corsa kende afgeschermde gedeelten maar veel vertrouwelijke stukken glipten volgens Arthur Gotlieb 'tussen de mazen' door. Door gebruikmaking van een eenvoudige zoekfunctie vond hij vertrouwelijke stukken op financieel en HRM-gebied, onder andere betreffende ontslagvoornemens, inclusief hoorzittingen bezwaar en ontslag.[456]

Ook de notulen van het overleg tussen de ondernemingsraad en de raad van bestuur waren op die manier toegankelijk. Die verslagen gaan 'nota bene over de meest gevoelige periode in de afgelopen jaren: de in 2010 afgekondigde reorganisatie'.[457] Arthur Gotlieb was in staat al deze bestanden voor eigen gebruik op te slaan: 'Voor zover ik weet is er geen regel bij de NZa die dat ontmoedigt of verbiedt. Sterker nog: al die jaren worden de meeste stukken niet meer als vertrouwelijk aangemerkt. Er is destijds besloten tot brede toegang van documenten […]'.[458]

Bij de conversie naar het nieuwe systeem vonden verbeteringen plaats. Volgens Arthur Gotlieb is het echter in het nieuwe systeem nog steeds mogelijk om 'veel, misschien wel alle' correspondentie in te zien van direct belanghebbenden in door hen aangespannen bezwaar- en beroepszaken. Arthur Gotlieb noemt dit 'de kat op het spek binden'.[459]

Daarnaast beging de directie bedrijfsvoering & informatie bij de overgang op dit nieuwe systeem volgens Arthur Gotlieb 'een eersteklas blunder'. Een bestandsdump van het oude Corsa van bijna negen gigabyte werd op de V-schijf geplaatst, waardoor de daar in vervatte informatie voor iedereen binnen de NZa toegankelijk werd.[460]

Budgetsysteem NARJ-RIS

NARJ-RIS is het zogenaamde budget- en tariefsysteem van de NZa. RIS staat voor Rekenstaat Informatiesysteem en is een van de onderdelen van het NZa-informatiesysteem NARJ, dat uit vier onderdelen bestaat (R staat voor RIS). Het RIS is een database waarin alle zorginstellingen en hun bijbehorende budgetgegevens zijn opgenomen. RIS heeft tevens een functionaliteit om tarieven te berekenen. Zoals reeds eerder aangehaald omschrijft Arthur Gotlieb NARJ-RIS als de 'ruggengraat van de NZa' sinds 1990.[461] Arthur Gotlieb was dossierhouder van beheer en ontwikkeling RIS.

In RIS kan 'met enkele toetsaanslagen elk willekeurig bedrag aan een instellingbudget worden toegevoegd'. Dat maakt 'illegale budgetophoging' mogelijk aldus Arthur Gotlieb.[462]

Tegen deze achtergrond richt de kritiek van Arthur Gotlieb zich op de zijns inziens gebrekkige toegangsbeveiliging tot het systeem. Juist vanwege het gevaar van illegale ophoging dient iedere gebruiker van RIS met een eigen toegangscode in te loggen. Daardoor is het mogelijk te achterhalen wie een bepaalde mutatie heeft aangebracht.

Arthur Gotlieb wijst er op dat sinds de lancering van RIS in 1988 medewerkers een standaardwachtwoord krijgen toegewezen. Dit bevat de letters COTG en werkt in combinatie met de medewerkerscode. Dit systeem is nooit gewijzigd.

Volgens Arthur Gotlieb zijn er echter binnen de NZa nog talloze gebruikersaccounts actief van medewerkers die de NZa inmiddels al lang geleden hebben verlaten. Wanneer iemand vertrekt worden zijn of haar gebruikersrechten namelijk niet verwijderd of geblokkeerd. Deze zogenaamde 'spookaccounts' zijn nog steeds in gebruik ten behoeve van tijdelijk personeel en van NZa-medewerkers die mutaties willen invoeren maar nog niet de beschikking hebben over een persoonlijke toegang. Dat laatste is het gevolg van trage aanvraagprocedures.

Volgens Arthur Gotlieb schept dit 'de theoretische mogelijkheid om anoniem budgetaanpassingen in te voeren'. De persoon wiens naam aan een spookaccount is verbonden staat immers niet meer vermeld in het personeelsbestand van de NZa. Arthur Gotlieb noemt een aantal van die personen met naam en toenaam. Evenmin is er volgens Arthur Gotlieb toezicht op het regelmatig wijzigen van het wachtwoord door medewerkers aan wie een account is verstrekt.

'Zeer kwalijk' noemt Arthur Gotlieb het bestaan van een 'weesaccount' van een voormalige key-user van het systeem, waar bovendien nog altijd het standaardwachtwoord aan hangt. Een key-user kan ook aanpassingen aanbrengen in de structuur van budgetten of reeds afgegeven budgetten terugdraaien. Dit is het hoogst mogelijke toegangsniveau.

Volgens Arthur Gotlieb is door het bestaan van spookaccounts de integriteit van het NAW-register, dat het secretariaat beheert', evenmin gewaarborgd. Tot de spookaccounts behoort namelijk tevens een account van een inmiddels vertrokken secretaresse. Ook haar wachtwoord is nooit gewijzigd.[463]

Gebruik van usb-sticks

Het is bij de NZa toegestaan om documenten op een usb-stick te zetten en die mee te nemen naar huis. Er zijn usb-sticks uitgereikt met wachtwoordbeveiliging. Volgens Arthur Gotlieb vinden veel medewerkers het gebruik daarvan te omslachtig en gebruiken ze eigen usb-sticks. Iedereen kan vrijelijk bestanden van de netwerkschijven meenemen naar huis. Vanuit het management 'ontbreekt elke controle' daarop.

Arthur Gotlieb haalt in dit verband ook het voorbeeld aan dat hij in december 2012 via de receptie van de NZa een onbeveiligde usb-stick ontving die retour kwam van een reproductiebedrijf. De stick bevatte de volledige jaarlijkse opbrengstverrekening van de curatieve instellingen: 'Deze zijn goud waard in handen van zorgverzekeraars. Het is concurrentiegevoelige informatie'.[464]

Omgang met fysieke bescheiden

Niet alleen het digitale informatiebeheer kent volgens Arthur Gotlieb problemen. Datzelfde geldt voor de omgang met fysieke bescheiden.

Wanneer een medewerker de NZa verlaat 'is er geen procedure die de borging van persoonlijke archieven regelt. Er is geen overdracht en geen zekerstelling'.[465]

In 2013 vroeg de ondernemingsraad om beveiligde kamers en archiefruimtes, maar plannen daarvoor werden wegens gebrek aan financiële middelen uitgesteld.[466]

Daarnaast signaleert Arthur Gotlieb problemen op alledaags niveau in de omgang met vertrouwelijke informatie die op papier is gezet. Hij haalt aan hoe in mei 2013 in het printerhok pagina's 'rondzwierven' van een conceptrapport over 'integrale tarieven'.[467] Elders geeft hij meer voorbeelden van wat hij in 'kiosk printerhok' aan gevoelige 'zwerfprintjes' aantrof. Daaronder bevonden zich onder meer privacygevoelige stukken.[468]

Arthur Gotlieb spreekt van 'wanorde op de werkvloer'.[469] Om dat te illustreren heeft hij foto's hiervan als bijlagen toegevoegd. Onderhanden werk blijft op bureaus liggen, in strijd met het clean-desk beleid zoals dat is opgenomen in het huisreglement van de NZa. Structureel zijn volgens Arthur Gotlieb de problemen met stukken die afkomstig zijn van stakeholders en die voor vernietiging in aanmerking komen. Medewerkers deponeren dergelijke stukken in een oudpapier bak, een grijze plastic container naast hun bureau. Deze dienen regelmatig geleegd te worden in een speciaal papierdepot (een afgesloten blauwe container) in de printerruimtes. Omdat medewerkers het te druk hebben schiet die handeling er vaak bij in met als gevolg dat de grijze bakken uitpuilen en een tijd lang zo blijven staan.

Arthur Gotlieb wijst er vervolgens op dat het bij de NZa ‘een komen en gaan’ is van allerlei dienstverleners: ‘tijdelijk personeel, ramenwassers, plantenverzorgers en schoonmakers’. Volgens hem is ieder van hen in de gelegenheid - vooral ’s avonds wanneer het kantoorpersoneel naar huis is - ‘om volle tassen met dit materiaal mee naar buiten te nemen. Geen haan die ernaar kraait’.[470] Hij meent dat de ‘ooit geuite instructie dat een ‘onbekende’ staande dient te worden gehouden’ een ‘farce’ is.[471] Arthur Gotlieb geeft een opsomming van dertien categorieën documenten met vertrouwelijke onderwerpen betreffende de gezondheidszorg waarvoor dit risico zou gelden.[472]

6. De verhouding tussen het ministerie en de NZa

Inleiding
De NZa bedient formeel op basis van de Wmg alleen direct belanghebbenden, zorgverleners en zorgverzekeraars. Tevens heeft de NZa bij de uitvoering van haar wettelijke taken te maken met het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en met een ander zelfstandig bestuursorgaan, het CVZ, dat de NZa onder meer adviezen verstrekt.

Arthur Gotlieb beperkt zich echter niet alleen tot de formele partners van de NZa. Ook besteedt hij op veel plekken aandacht aan de rol van de farmaceutische industrie, voor wie de NZa een belangrijke speler is. Fabrikanten gelden voor de NZa echter als *niet* direct belanghebbenden in de zin van de Wmg.[473]

Arthur Gotlieb verwijst in zijn bezwaarschrift naar voorvallen die binnen deze relaties plaatsvonden. In een aantal gevallen koppelt hij daaraan fundamentele kritiek op de wijze waarop de NZa binnen bepaalde relaties opereert. Veel van de andere voorbeelden die hij aanhaalt dienen echter allereerst als ondersteuning van zijn betoog over de onrechtvaardige behandeling die hem van de zijde van zijn managers ten deel is gevallen. In de meeste gevallen probeert hij aan te tonen dat het management van de NZa faalde, ondanks waarschuwingen vooraf van medewerkers (inclusief Arthur Gotlieb persoonlijk) en vaak ten koste van diezelfde medewerkers – eveneens inclusief Arthur Gotlieb zelf.

Stakeholders

Inleiding
Arthur Gotlieb plaatst zijn opmerkingen in de context van de rapporten uit 2008 en 2009 die Andersson Advies, Houthoff Buruma en Boer & Croon uitbrachten. Die hadden de aanbeveling gemeen dat de NZa zich op allerlei vlakken diende te verbeteren, onder meer door beter gebruik te maken van signalen uit het veld. Volgens Arthur Gotlieb sloegen zijn directeur en unitmanager (en, zo valt impliciet uit het betoog op te maken, diens opvolgers) al deze adviezen in de wind. Daarbij werd de toon sterk gezet door de overtuiging die bij zijn directeur zou leven dat deze partijen allemaal probeerden 'een spelletje' met de NZa te spelen. Medewerkers die op basis van hun dagelijkse ervaringen niet mee wilden gaan in die overtuiging, zoals Arthur Gotlieb zelf, werden daarvoor afgestraft in hun beoordeling.

Het gevolg van het gebrek aan omgevingsbewustzijn bij zijn leidinggevenden - precies het verwijt dat zij hem in toenemende mate maakten - is dat 'organisatiebelang én consumentenbelang […] ondergeschikt gemaakt [worden] aan een persoonlijk doel: gezichtsverlies voorkomen'. Dat ging soms ten koste van 'bakken met gemeenschapsgeld' die werden weggegooid 'om het eigen straatje schoon te houden'.

Dure geneesmiddelen
Onder verantwoordelijkheid van zijn directeur (toen nog directeur ontwikkeling) was in 2008 een nieuw tariefsysteem voor dure geneesmiddelen uitgedacht. Daarbij was sprake geweest van slechts 'minimale afstemming met het veld'. Evenmin waren bij de besluitvorming de interne dossierhouders op de directie zorgmarkten cure geraadpleegd, die vervolgens echter aan de slag moesten om het nieuwe systeem in te voeren:

> *'Intussen ontstaat er in het zorgveld zoveel frustratie over het betoonde struisvogelgedrag, dat het imago van de NZa eronder lijdt alsook de voortgang van de eigen beleidsontwikkeling. Extern en intern ontstaat schade.'*[474]

Er volgde 'een stroom van verontwaardigde brieven en telefonische reacties'. Die kwamen niet alleen van de kant van de formele partners maar ook van de zijde van farmaceutische industrie, dat de facto ook partij was: het voorstel ging over de vergoeding door zorgverzekeraars van producten die de fabrikanten op de markt brachten. Zij waren niet in het traject gekend geweest.

Volgens Arthur Gotlieb was de unanieme mening van alle klagers dat het plan 'tal van marktverstorende prikkels [bevat], waarvan de zorgconsument de dupe wordt'. Zijn directeur en zijn voornaamste medewerker gaven echter 'niet thuis'.

Begin 2010 'kwamen partijen in opstand', tijdens een technisch overleg dat Arthur Gotlieb voorzat. Hij wist naar eigen zeggen de gemoederen tot bedaren te brengen. Een zevental brancheorganisaties kondigde vervolgens aan om met een alternatief en beter werkbaar voorstel te komen. Toen het voorstel arriveerde kreeg Arthur Gotlieb echter van zijn directeur te horen dat hij de desbetreffende brief diende te negeren – zijn unitmanager steunde zijn directeur daarin. Zij huldigden de stelling dat de directie zorgmarkten cure niet terugkwam op eenmaal genomen besluiten.[475] De leidinggevenden gaven in februari 2010[476] aan medewerkers de instructie 'de rolluiken neer te laten'.[477] Vanuit dat uitgangspunt en die geest moest Arthur Gotlieb later dat jaar van zijn leidinggevenden ook een antwoord geven aan ZKN (Zelfstandige Klinieken Nederland) toen die zich in een brief beklaagden over de onrealistische uitgangspunten van het besluit uit 2008.

Omdat de druk niet helemaal te negeren was, stelde zijn unitmanager in het najaar van 2010 voor om een consultancybureau onderzoek te laten doen naar een belangrijk onderdeel van het voorstel. Aan dat onderzoek werd volgens Arthur Gotlieb naar schatting 80.000 euro uitgegeven – met de kosten van de NZa meegerekend kwam het bedrag uit rond de ton.[478] De uitkomsten 'bevestig[d]en de visie die zeven partijen een jaar eerder schriftelijk kenbaar hadden gemaakt aan de NZa. Het besluit uit 2008 was inderdaad onuitvoerbaar in de praktijk'.[479] Voor Arthur Gotlieb was de conclusie uit deze kwestie duidelijk. De 'halsstarrige opstelling van het Cure management' in deze kwestie leidde voor de NZa tot 'imagoschade […] bij een zevental van diens belangrijkste stakeholders'. Zijn directeur en zijn unitmanager brachten de NZa 'in diskrediet'. Een poging om er lering uit te trekken kwam niet aan de orde: 'Een evaluatie van het proces heeft nooit plaatsgevonden'.[480]

'Hakken-in-het-zandmentaliteit'

Arthur Gotlieb haalt meer voorbeelden aan van onvrede bij stakeholders die naar zijn idee het gevolg is van het falen van zijn managers. Dat falen heeft vaak te maken met wat hij noemt de 'hakken-in-het zandmentaliteit' bij het management van zijn directie richting stakeholders. Hij verwijst in dat verband naar de ook elders in deze weergave vermelde casus van het Groene Hart Ziekenhuis in Gouda, dat 'jarenlang aan het lijntje' werd gehouden. Het ziekenhuis, dat een kapitaallastenprobleem had, tekende in 2004 bezwaar aan tegen een besluit van - toen nog - het CTG dat voor het ziekenhuis slecht uitpakte. De eigen beleidsmedewerkers van het CTG meenden dat het besluit van hun bestuurder onterecht was geweest. Toen in 2007 bleek dat het ziekenhuis overwoog om te gaan procederen, schreef een medewerker een memo aan het management met het advies om het besluit te heroverwegen. Dat legde het memo echter terzijde. Arthur Gotlieb merkt daarover op: 'Op het eerdere besluit wil het Cure management niet terugkomen, of er nu sprake was van een dwaling of niet'.

Arthur Gotlieb vermeldt dat een door het ziekenhuis in 2007 aangevraagd overleg door zijn directeur op het laatste moment werd afgeblazen. Het ziekenhuis moest het maar doen met de argumenten die reeds gewisseld waren. Toen er alsnog een overleg plaatsvond, schoof zijn directeur pas halverwege aan en bleek hij de stukken niet gelezen te hebben. Het ziekenhuis besloot uiteindelijk er toch een zaak van te maken en diende in 2010 een schadeclaim in van 220.000 euro wegens onbehoorlijk bestuur. Arthur Gotlieb keek samen met de huisjuristen naar de stukken en zij concludeerden dat de NZa inderdaad brieven van het ziekenhuis niet had beantwoord. Volgens Arthur Gotlieb kon dat kloppen, gezien de enorme werkachterstanden bij zijn unitmanager. Na intern overleg produceerde de NZa desalniettemin een afwijzingsbrief van de schadeclaim. Daarop kwam geen reactie meer van de instelling.

Het voorbeeld toont volgens Arthur Gotlieb aan 'hoe de medewerkers van Cure zeeën van tijd kwijt kunnen zijn, door onhandige manoeuvres van het management'. De hoofdoorzaak is echter de eerdergenoemde mentaliteit: 'Niet van wijken willen weten en tegelijkertijd links en rechts steken laten vallen'.[481]

Arthur Gotlieb geeft nog meer voorbeelden van problemen die ontstonden door trage of uitblijvende reacties.

In september 2011 vond een overleg plaats met ActiZ, de koepelorganisatie van zorginstellingen, over de kraamzorgtarieven. ActiZ vond deze te laag en had bezwaar aangetekend. Zijn unitmanager deed in het overleg 'een belangrijke toezegging, die hij niet waar kan maken'. ActiZ beklaagde zich vervolgens dat het 'van het kastje naar de muur gestuurd [werd]'. Vervolgens stuurde ActiZ op 15 november 2011 een ontstemde brief aan directeur met daarin onder meer de tekst 'Onbehoorlijke communicatie van de NZa' en 'U begrijpt dat wij totaal uit het veld geslagen zijn door deze gang van zaken'. Zijn unitmanager gaf vervolgens Arthur Gotlieb (die zelf tijdens het voorval met vakantie was) de opdracht om de zaak te sussen.[482]

Zijn unitmanager beging volgens Arthur Gotlieb nog meer fouten, onder meer als het ging om de bewaking van procedures en verantwoordelijkheden. Op 22 november 2011 zond de NVZ een rechtstreeks verzoek aan het CVZ om de bestaande vermelding van een bepaald medicijn op de lijst dure geneesmiddelen uit te breiden en de NZa daartoe te adviseren. Deze omzeilende actie leidde niet tot een correctie door zijn unitmanager. Ook andere partijen gingen 'deze tactiek' volgen, zoals ZKN, die tegen de procedures in een aanvraag gelijktijdig aan de NZa en CVZ zond: 'Dit is zeer kwalijk; de NZa wordt hiermee gepasseerd en de[r]gelijk gedrag kan miljoenenconsequenties hebben. Geen correctieve actie [zijn unitmanager]'.[483]

Een ander voorbeeld gaat terug tot het 'tijdperk' van zijn unitmanager in de periode van 2007 tot 2010. Het betreft de klacht die de NVVH (Nederlandse Vereniging voor Heelkunde) en het NOG (Nederlands Oogheelkundig Gezelschap) op 22 augustus 2012 naar de NZa zonden. De afzenders stelden in de brief dat de NZa structureel de termijn bij de afhandeling van bezwaren overschreed 'en in grote mate de wettelijke termijnen, zonder kennisgevingen of toestemming van de bezwaarden':

> *'Meer concreet lichten we toe dat deze overschrijdingen ook plaatsvinden als er nauwelijks onderzoek naar de gronden van het bezwaar is verricht. Ook ontbeert de NZa een zorgvuldige voorbereiding en ontbreekt het open vizier bij de afhandeling van de bezwaren. Kennelijke fouten worden niet hersteld'.*

De briefschrijvers vermeldden dat de genoemde gebeurtenissen vanaf eind 2007 [vandaar de verwijzing van Arthur Gotlieb naar het 'tijdperk [zijn unitmanager]' hadden plaatsgevonden en dientengevolge 'een structureel karakter [hebben]'.[484] Volgens Arthur Gotlieb is 'met [aan] zekerheid grenzende waarschijnlijkheid […] zo een ernstige klacht niet ingediend sinds de oprichting van het COZ, de oer-rechtsvoorganger van de NZa'.[485]

Arthur Gotlieb merkt overigens in een andere context op dat het schrijven, dat geagendeerd wordt voor de vergadering van de raad van bestuur, via outlook agenda's leesbaar is voor het voltallige personeel van de NZa.[486]

'De geschiedenis herhaalt zich', aldus Arthur Gotlieb, in 2013. In september van dat jaar ontving de NZa een bezwaarschrift namens een aantal organisaties van apothekers. Daarin kwamen verschillende klachten naar voren, onder meer betreffende het ten onrechte niet voeren van overleg terwijl partijen wel in de veronderstelling waren dat dit nog zou plaatsvinden. Als gevolg daarvan voelden partijen zich nu door besluitvorming van de NZa 'overvallen'; ze waren niet gehoord over de haalbaarheid van de uitvoering.[487]

CVZ

Arthur Gotlieb verwijst een paar maal naar de relatie met het CVZ. Met laatstgenoemde instantie bestond een samenwerkingsprotocol inzake samenwerking en coördinatie op het gebied van regelgeving, beleid en bilateraal overleg. Het NZa vraagt het CVZ onder meer om advies met het oog op beoordeling van verzekerde prestaties.

Arthur Gotlieb liep zijn omstreden verplichte stage bij het CVZ, uiteindelijk met onverwacht groot plezier. Zijn relaties met het CVZ waren dan ook goed, zoals ook bleek uit positieve reacties vanuit het CVZ op die stage. Hij noemt een aantal CVZ-medewerkers bij name die als informanten zouden kunnen optreden om te verklaren dat hij een goede verstandhouding onderhield met het CVZ, ondanks 'gevoelige vraagstukken'. Die goede verstandhouding kwam hem goed van pas. Volgens Arthur Gotlieb waren er vooral onder zijn manager zijn unitmanager 'continu strubbelingen' met het CVZ, waardoor steeds 'kou uit de lucht gehaald [moest] worden'.[488]

Arthur Gotlieb verwijt zijn directeur dat hij in een discussie in 2012 met het CVZ over de opbrengstverrekeningen 'de problematiek hier dramatisch [onderschat]. Dit leidt tot een verkilde verstandhouding me het CVZ en een buitengewoon ontstemde manager van de Afdeling Zorgadvies van het CVZ'.[489] In een noot verwijst hij naar de bijlage met een e-mailbericht van de desbetreffende manager, die over de relatie tussen CVZ en NZa opmerkt:

> *'Ten slotte nog een verzuchting: vorig kalenderjaar zijn er regelmatig overleggen uitgevallen omdat de NZa kennelijk geen noodzaak zag voor een overleg terwijl het CVZ toch graag zaken wilde doorspreken en afstemmen. Daarnaast bleek soms tijdens een technisch overleg dat er tussentijds overleg was geweest waarbij het CVZ niet was aangesloten. Daardoor worden we soms voor voldongen feiten gesteld, denk bijvoorbeeld aan de 'nagekomen opbrengstverrekeningen', die het CVZ dan voor allerlei problemen stelt. Ook nu zien wij het als een gemiste kans dat we niet eerder mee hebben kunnen denken."*[490]

Dit e-mailbericht laat overigens ook het - niet door Arthur Gotlieb vermelde - antwoord van zijn directeur zien, waaruit kan worden afgeleid dat hij het probleem wel onderkende:

> *'Het lijkt me goed om deze kou met het CVZ snel even uit de lucht te halen, bv middels een overleg. De verhoudingen staan al aardig onder druk, met het oog op de wederzijdse afhankelijkheden moet dat zeker niet erger worden. Naast de specifieke casus (onderstaand) kan dat overleg ook worden gebruikt om ten algemene vooruit te kijken naar waar we elkaar dit jaar nodig hebben en welke afspraken daarover moeten worden gemaakt (kwaliteit van aangeleverde gegevens, deadlines, etc)."*[491]

De relatie tussen het ministerie en de NZa

Inleiding

In verband met zijn kritiek op het management verwijst Arthur Gotlieb naar volgens hem problematische elementen in de relatie van de NZa tot het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Een rode draad daarbij is dat NZa-medewerkers (onder wie Arthur Gotlieb zelf) vaak de last dragen van de wijze waarop het management van de NZa zich tot het ministerie (minister en management) verhoudt. Verder wijst Arthur Gotlieb op enkele volgens hem structurele problemen in de verhouding tussen beide organisaties; problemen waar het management te weinig rekening mee houdt en die de medewerkers voor problemen of extra werkdruk stellen.

Dubbele communicatielijn

Arthur Gotlieb wijst er op dat de directie zorgmarkten cure van de NZa op het dossier dure geneesmiddelen zaken moet doen met twee verschillende directies van het ministerie. De ene is de directie curatieve zorg, die zich naar zijn mening vooral richt op kostenbeheersing. De andere is de directie geneesmiddelen en medische technologie. Deze directie is gericht op de introductie van nieuwe behandelmethodes. Volgens Arthur Gotlieb danst deze directie 'soms stomweg naar de pijpen van de farmaceutische industrie', voor wie het de 'rode loper' uitrolt. Beide directies hebben naar zijn mening vaak tegengestelde belangen. Dit leidt soms tot verschillende en tegenstrijdige instructies aan de NZa. Arthur Gotlieb geeft een voorbeeld van een situatie waarbij de directie geneesmiddelen en medische technologie volgens hem als 'doorgeefluik' van de industrie fungeert richting NZa. Bij voorbeeld van een e-mailbericht van de directeur van een 'strategisch adviesbureau' met als expertise 'het analyseren van de vergoedingsomgeving' en 'het ontwikkelen van een vergoedingsstrategie'. De beleidscoördinator van de directie geneesmiddelen en medische technologie zond het 'dringende' e-mailbericht (waarvan Arthur Gotlieb de inhoud niet prijsgeeft) zonder commentaar door naar de NZa 'met de dringende opdracht "een oplossing te vinden" voor "dit zeer zorgelijke signaal"'. Arthur Gotlieb schreef een conceptantwoord en lichtte toe: 'VWS moet geen doorgeefluik van de industrie worden'.[492]

Rol van het management

Arthur Gotlieb zegt zelf 'een zuivere lijn' voor te staan, 'zowel in beleid als in het contact met externe collega's'. Hij plaatst in dat verband echter vraagtekens bij zijn leidinggevenden.

Totdat in 2013 de zorgfraude losbarstte, was het stokpaardje van Langejan volgens Arthur Gotlieb 'innovatie', de ontwikkeling van nieuwe medicijnen en behandeltechnieken.[493] Volgens Arthur Gotlieb leverde Langejan met zijn 'kruistocht voor innovatie'[494] 'bedoeld of onbedoeld- een handreiking aan de directie geneesmiddelen en medische technologie […] van VWS'.[495] De

grote nadruk die Langejan op innovatie legde ging volgens Arthur Gotlieb ten koste van regulering, zoals in 2013 duidelijk werd toen de 'zorgfraude' het nieuws ging beheersen.[496]

Arthur Gotlieb haalt echter ook een kwestie waarbij Langejan besloot 'om niet mee te buigen met VWS'.[497] In dit geval ging het om de wens van het ministerie dat de NZa mee zou gaan in wat volgens Arthur Gotlieb 'een intransparante deal' was over prijsafspraken voor een innovatieve groep antistollingsmiddelen en nog enkele andere bijzondere medicijnen. Die afspraak (uit 2013) liep dwars door een proces van de NZa heen waarin de kosten van bepaalde medicijnen een herijking zouden ondergaan. Het ministerie vroeg de NZa die herijking maar te laten zitten.[498] De NZa besloot echter de herijking toch vast te stellen. Volgens Arthur Gotlieb noemde Langejan, in het bijzijn van collega's, de directie geneesmiddelen en medische technologie naar aanleiding van deze kwestie 'het bijkantoor van Nefarma' (de vereniging van de Nederlandse farmaceutische industrie).[499]

Arthur Gotlieb spreekt over de 'Theo-cratie' bij de NZa.[500] Langejan had 'een neiging tot solistisch optreden', ook in de relatie met het ministerie. Dat leidde er in 2013 een paar keer toe dat hij in contacten met een hoge ambtenaar op een bepaald dossier een andere koers koos dan zijn medewerkers tot dan toe in onderhandelingen met het ministerie hadden uitgedragen. Dat had boosheid aan de Haagse Rijnstraat tot gevolg en maakte het noodzakelijk dat de medewerkers aan de slag konden om de plooien weer glad te strijken.[501]

Casus IJsselmeerziekenhuis

Arthur Gotlieb haalt ook enkele voorbeelden aan over de relatie tussen de NZa en het ministerie waarin zijn directeur en enkele van zijn unitmanagers een rol speelden. Zo wijdt hij aandacht aan de casus van de IJsselmeerziekenhuis, die in 2008 failliet dreigden te gaan. Omdat het ministerie voorstander was van een overheidssteun van achttien miljoen euro, ging zijn directeur (met in zijn kielzog unitmanager zijn unitmanager) alsnog akkoord met het steunverzoek na een aanvankelijke afwijzing. Daartoe werd in een analogie met de bankenwereld de term 'systeemziekenhuis' ingevoerd. Volgens Arthur Gotlieb was dat 'tegen alle regels in'. Hij verwijst hiervoor naar een evaluatie van Boer & Croon in de zomer van 2009 waarbij de onderzoekers concludeerden dat het ministerie zich geen rol zou moeten aanmeten bij individuele casuïstiek. Die rol was voorbehouden aan de NZa die daartoe ook bevoegd was. Anders zou 'rolvervaging' ontstaan 'met alle onduidelijkheden voor (overige) partijen en ongewenste effecten (leungedrag) van dien'.[502]

Casus Oogziekenhuis Rotterdam

Een ander voorbeeld betreft de gang van zaken rond een bezwaar van het Oogziekenhuis tegen een besluit van de NZa dat werd ingediend op 4 januari 2012. Arthur Gotlieb hield zich sinds 2009 bezig met het Oogziekenhuis. Na het indienen van het bezwaar nodigde zijn unitmanager vertegenwoordigers van het Oogziekenhuis 'op de koffie' voor een informeel overleg. Volgens Arthur Gotlieb was dit tot ergernis van de NZa-juristen, die bang waren voor de zweem van 'achterkamertjespolitiek'. Het Oogziekenhuis was niet de enige speler, aldus Arthur Gotlieb:

> *'Ondanks protest van beleidsmedewerkers bevoordeelt het NZa management een individuele instelling. Omdat de Minister geen media-commotie wil.'*[503]

De gang van zaken had volgens Arthur Gotlieb 'veel weg van een individuele aanwijzing van het ministerie, wat uiterst discutabel is (of niet toegestaan)'.[504] De NZa ging zelfs zover dat het Oogziekenhuis hulp kreeg met het opstellen van een verzoekschrift 'teneinde de slagingskans te vergroten dat de NZa gebruik maakt van zijn inherente afwijkingsbevoegdheid'.[505] Die bevoegdheid lag bij Langejan en zijn directeur. Al voordat het verzoekschrift binnen was kreeg een collega van Arthur Gotlieb de taak om alvast een memo te schrijven met voorstellen voor een budgettaire tegemoetkoming. Arthur Gotlieb las op verzoek van zijn collega mee. Boven het memo kwam een tekst die diende om te voorkomen dat het document zou moeten worden vrijgegeven in geval van een Wob-verzoek.[506] Volgens Arthur Gotlieb is de vermelding van een dergelijke clausule 'uitzonderlijk en opmerkelijk; zeker voor een toezichthouder'.[507] De betrokken medewerkers vroegen zich ondertussen af waar 'de countervailing power' van hun directeur en zijn unitmanager bleef.[508]

Relatie van de NZa met de farmaceutische industrie

Een 'dubbele' relatie

Afgaande op de wettelijke taken van de NZa bestaat er geen formele relatie met de farmaceutische industrie, noch met individuele fabrikanten, noch met hun koepelorganisatie Nefarma. Arthur Gotlieb geeft echter veel voorbeelden van de wijze waarop de NZa en de industrie elkaar toch tegen kwamen en welke (negatieve) invloed daarvan uitging. In het voorafgaande deel over de relatie tussen NZa en het ministerie kwam ook al naar voren hoe de verhouding tot de industrie daarin een, volgens Arthur Gotlieb omstreden, rol speelde. Hij verwijst daarbij onder meer naar de inspanningen van Langejan ten behoeve van 'innovatie'. Daarbij geeft hij volgens Arthur Gotlieb blijk van 'een zeer vriendelijke opstelling' jegens de farmaceutische industrie, 'in zijn kielzog' gevolgd door zijn directeur.[509] Langejan wil onder meer dat de NZa de commerciële sector 'incentives' aanreikt voor vernieuwing.[510]

Arthur Gotlieb zegt dat de relatie van de NZa met de farmaceutische industrie 'op zijn zachtst gezegd "dubbel" te noemen [is]'. Beleidsmedewerkers ontvangen van hun leidinggevenden 'een oorvijg als het idee bestaat dat fabrikanten te dicht bij komen'.[511] Hij haalt - zoals reeds eerder aangegeven - onder meer aan hoe zijn directeur en zijn unitmanager een voorgesteld buitenlands congresbezoek en studiereis van Arthur Gotlieb vergeefs trachtten te blokkeren, onder meer door te verwijzen naar een vermeende financiering door de industrie.[512]

Aan de andere kant laten de managers zich echter door diezelfde industrie onthalen. Arthur Gotlieb haalt aan hoe er in 2005 al kamervragen werden gesteld over bezoeken van NZa-vertegenwoordigers aan congressen van de farmaceutische industrie.[513] Vervolgens verwijst hij diverse malen naar de bezoeken die Langejan en zijn directeur (zijn unitmanager ging een enkele keer mee) jarenlang twee keer per jaar brachten aan congressen die door fabrikant Pfizer werden georganiseerd – en betaald. Eén daarvan vond traditioneel op Terschelling plaats, het andere in Zuid-Frankrijk, in Saint Paul-de-Vence. Vooral dat laatste was volgens zijn unitmanager, die Arthur Gotlieb daarover citeert, 'walgelijk luxueus'.[514]

Bestuursvoorzitter Langejan trad een enkele keer als spreker op. Daarbij bewees hij met zijn pleidooi voor innovatie volgens Arthur Gotlieb 'ontegenzeggelijk een lippendienst aan deze commerciële partij'.[515] Innovatie gaat immers 'niet in de laatste plaats over farmaceutische en technologische handelswaar waar miljarden in omgaan'.[516]

Ook zijn directeur hield, weliswaar na lang aandringen van Pfizer, in 2013 presentaties op zowel de bijeenkomst op Terschelling als in Zuid-Frankrijk.[517] Ook wijst hij er op dat zijn directeur zich liet interviewen voor een brochure van Pfizer en bij die gelegenheid pleitte voor minder regulering en meer overheid op afstand; volgens Arthur Gotlieb een andere lijn dan die welke minister Schippers volgde.[518]

De door fabrikanten georganiseerde 'all-inclusives' waren volgens Arthur Gotlieb traditie geworden. Hij merkt op dat vóór 2013, toen er in de media ophef ontstond over de aanwezigheid van NZa-bestuurders op deze bijeenkomsten, de NZa deze bezoeken nooit zelf betaalde.[519]

Arthur Gotlieb verwijst overigens niet alleen naar de Pfizercongressen, maar bij voorbeeld ook naar een door onder meer Nefarma en Philips gesponsord congres in München dat Langejan in 2012 bijwoonde.[520]

Druk fabrikanten op medewerkers

In contrast hiermee beschrijft Arthur Gotlieb hoe de NZa-medewerkers steeds vaker te maken krijgen met druk van de farmaceutische industrie, zonder dat het management daar iets aan doet. Hij vermeldt de stijgende werklast die het gevolg is van de ontwikkeling dat fabrikanten steeds vaker 'brutaal' directe toegang zoeken tot medewerkers van de NZa: 'Mijn e-mailadres en directe doorkiesnummer gaat van hand tot hand in kringen van fabrikanten'.[521] Arthur Gotlieb vermeldt hoe hij zelf een lobbypoging afwees.[522] Hij beschrijft eveneens hoe een collega de druk voelde van 'lobby trucs'.[523] Wat er daarbij op het spel staat maakt hij de lezer ook duidelijk: 'Ik ben verantwoordelijk voor een dossier waarin gedurende 2012 bijna een miljard euro omgaat, met een sterke commerciële druk van buiten'.[524]

Het management van de NZa had en heeft volgens Arthur Gotlieb echter geen oog voor het probleem dat voor medewerkers onduidelijk is hoe zij zich in de omgang met vertegenwoordigers van de farmaceutische industrie dienen te gedragen. Er is geen beleid op het gebied van omgang met fabrikanten.[525] Op 6 november 2007 zond Arthur Gotlieb een e-mailbericht naar de raadsadviseur van het bestuur, waarin hij aangaf:

> *'[…] dat het wenselijk is dat op RvB-niveau een beleidslijn wordt bepaald over de contacten met de fabrikanten. Er zit een enorme lobby achter, waar wij dagelijks last van hebben'.*[526]

Hij concludeert echter dat er zes jaar na het verzenden van dit e-mailbericht nog altijd geen sprake is van een beleidslijn.[527]

Arthur Gotlieb haalt in dat verband ook het e-mailbericht aan dat hij in augustus 2012 verstuurde aan onder meer zijn unitmanager. Het betrof een analyse met het oog op een rechtszaak die fabrikant Bayer tegen de NZa dreigde aan te spannen. Arthur Gotlieb vermeldt dat hij hierin onder andere schrijft: 'Laten we wel wezen. Gaan we fabrikanten nu als Wmg partij behandelen?'.[528] Hij krijgt echter van geen van zijn leidinggevenden steun voor 'een duidelijke beleidslijn over de omgang met de farmaceutische industrie': 'Het blijft oorverdovend stil uit alle management echelons'.[529]

Arthur Gotlieb geeft ook andere voorbeelden die moeten aantonen dat zijn managers het probleem kennelijk niet zien dat de NZa voor de industrie een belangrijke partij is. Zo vermeldt hij hoe hij in juli 2011 zijn unitmanager er tevergeefs op attent maakt dat stukken uit het technisch overleg terecht waren gekomen bij vertegenwoordigers van de industrie.[530] Elders hekelt hij hoe een juridisch adviseur van de NZa in december 2012 een concept-dagvaarding in de rechtszaak met fabrikant Merck aan een voormalig NZa-medewerker had gegeven die inmiddels als adviseur voor de industrie optrad.[531]

---

1 Aanbiedingsbrief bij het bezwaarschrift, 8 januari 2014.
2 Bezwaarschrift blz. 263.
3 Bezwaarschrift blz. 331.
4 Bezwaarschrift blz. 346.
5 Bezwaarschrift blz. 127.
6 Bezwaarschrift blz. 15.
7 Bezwaarschrift blz. 6.
8 Bezwaarschrift blz. 93.
9 Bezwaarschrift blz. 15.
10 Bezwaarschrift blz. 5.
11 Bezwaarschrift blz. 600.
12 Bezwaarschrift blz. 458.
13 Bezwaarschrift blz. 458.
14 Bezwaarschrift blz. 600.
15 Bezwaarschrift blz. 160.
16 Bezwaarschrift blz. 600.
17 Bezwaarschrift blz. 458.
18 Bezwaarschrift blz. 458.
19 Bezwaarschrift blz. 1.
20 Bezwaarschrift blz. 460.
21 Bezwaarschrift blz. 446-457.
22 Bezwaarschrift blz. 460.
23 Bezwaarschrift blz. 460.
24 Bezwaarschrift blz. 5.
25 Bezwaarschrift blz. 330.
26 Bezwaarschrift blz. 460.
27 Bezwaarschrift blz. 143.
28 Bezwaarschrift blz. 193.
29 Bezwaarschrift blz. 96.
30 Bezwaarschrift blz. 458.
31 Zie bezwaarschrift blz. 260n2, over de strubbelingen met CVZ.
32 Bezwaarschrift blz. 5.
33 Bezwaarschrift blz. 5n4.
34 Bezwaarschrift blz. 5.
35 Bezwaarschrift blz. 234n11.
36 Bezwaarschrift blz. 267.
37 Bezwaarschrift blz. 167.
38 Bezwaarschrift blz. 7.
39 Bezwaarschrift blz. 139.

40 Bezwaarschrift blz. 139.
41 Bezwaarschrift blz. 409.
42 Bezwaarschrift blz. 138-139.
43 Bezwaarschrift blz. 315n5.
44 Bezwaarschrift blz. 345.
45 Bezwaarschrift blz. 329.
46 Bezwaarschrift blz. 328.
47 Bijlage bij het bezwaarschrift 16 – blz. 364.
48 Bezwaarschrift. 550.
49 Bezwaarschrift blz. 26.
50 Bezwaarschrift blz. 83.
51 Bezwaarschrift blz. 177.
52 Bezwaarschrift blz. 178.
53 Bezwaarschrift blz. 199.
54 Bezwaarschrift blz. 163.
55 Bezwaarschrift blz. 177.
56 Bezwaarschrift blz. 29.
57 Bezwaarschrift blz. 446.
58 Bezwaarschrift blz. 176.
59 Bezwaarschrift blz. 452.
60 Bezwaarschrift blz. 5.
61 Bezwaarschrift blz. 246.
62 Bezwaarschrift blz. 247.
63 Bezwaarschrift blz. 441.
64 Bezwaarschrift blz. 550.
65 Bezwaarschrift blz. 346.
66 Bezwaarschrift blz. 451.
67 Bezwaarschrift blz. 452.
68 Bezwaarschrift blz. 138.
69 Bezwaarschrift blz. 187.
70 Bezwaarschrift blz. 100n10, 103. Ook vóór 2012 waren de beoordelingen overigens (mede)bepalend voor de toekenning van gratificaties.
71 Bezwaarschrift blz. 101.
72 Bezwaarschrift blz. 199n1.
73 Bezwaarschrift blz. 444.
74 Bezwaarschrift blz. 145.
75 Bezwaarschrift blz. 138.
76 Bezwaarschrift blz. 267.
77 Bezwaarschrift blz. 554.
78 Bezwaarschrift blz. 167.
79 Bezwaarschrift blz. 164.
80 Bezwaarschrift blz. 554.
81 Bezwaarschrift blz. 9.
82 Bezwaarschrift blz. 52.
83 Bezwaarschrift blz. 97.
84 Bezwaarschrift blz. 57.
85 Bezwaarschrift blz. 250-251.
86 Bezwaarschrift blz. 328.
87 Bezwaarschrift blz. 204.
88 Bezwaarschrift blz. 179.
89 Bezwaarschrift blz. 443-445.
90 Bezwaarschrift blz. 446.
91 De desbetreffende directeur heeft de Onderzoekscommissie erop gewezen dat hij de latere unitmanager uitsluitend telefonisch heeft gewezen op deze vacature, maar niet bij de selectie betrokken is geweest.
92 Bezwaarschrift blz. 461.
93 Bezwaarschrift blz. 59; 59n6.
94 Bezwaarschrift blz. 59.
95 Bezwaarschrift blz. 123.
96 Bezwaarschrift blz. 134.
97 Bezwaarschrift blz. 341.
98 Bezwaarschrift blz. 119n8.
99 Bezwaarschrift blz. 116.
100 Bezwaarschrift blz. 411.
101 Bezwaarschrift blz. 61.
102 Bezwaarschrift blz. 41-42.
103 Bezwaarschrift blz. 255.
104 Bezwaarschrift blz. 9.
105 Bezwaarschrift blz. 42.
106 Bezwaarschrift blz. 43.
107 De desbetreffende directeur heeft de Onderzoekscommissie erop gewezen dat mevrouw Van Beek haar voorstel niet eerst met de betrokken leidinggevenden heeft besproken.
108 Bezwaarschrift blz. 21.
109 Bezwaarschrift blz. 21n3.
110 Bezwaarschrift blz. 268.
111 Bezwaarschrift blz. 165.
112 Bezwaarschrift blz. 256.

113 Bezwaarschrift blz. 256.
114 Bezwaarschrift blz. 393.
115 Bezwaarschrift blz. 182.
116 Bezwaarschrift blz. 452.
117 Bezwaarschrift blz. 102.
118 Bezwaarschrift blz. 9.
119 Bezwaarschrift blz. 81.
120 Bezwaarschrift blz. 9.
121 Bezwaarschrift blz. 8.
122 Bezwaarschrift blz. 17.
123 Bezwaarschrift blz. 23.
124 Bezwaarschrift blz. 58.
125 Bezwaarschrift blz. 24-25.
126 Bezwaarschrift blz. 17.
127 Bezwaarschrift blz. 57.
128 Bezwaarschrift blz. 16.
129 Bezwaarschrift blz. 30-33.
130 Bezwaarschrift blz. 15.
131 Bezwaarschrift blz. 23.
132 Bezwaarschrift blz. 9.
133 Bezwaarschrift blz. 9.
134 Bezwaarschrift blz. 15.
135 Bezwaarschrift blz. 26.
136 Bezwaarschrift blz. 38.
137 Bezwaarschrift blz. 57.
138 Bezwaarschrift blz. 51.
139 Bezwaarschrift blz. 52.
140 Bezwaarschrift blz. 446n4.
141 Bezwaarschrift blz. 228.
142 Bezwaarschrift blz. 17.
143 Bezwaarschrift blz. 34.
144 Bezwaarschrift blz. 20.
145 Bezwaarschrift blz. 100.
146 Bezwaarschrift blz. 21.
147 Bezwaarschrift blz. 25n15.
148 Bezwaarschrift blz. 22.
149 Bezwaarschrift blz. 21n11.
150 Bezwaarschrift blz. 26.
151 Bezwaarschrift blz. 451.
152 Bezwaarschrift blz. 97.
153 Bezwaarschrift blz. 94.
154 Bezwaarschrift blz. 98.
155 Bezwaarschrift blz. 62.
156 Bezwaarschrift blz. 97.
157 Bezwaarschrift blz. 97.
158 Bezwaarschrift blz. 97.
159 Bezwaarschrift blz. 97.
160 Bezwaarschrift blz. 100.
161 Bezwaarschrift blz. 62.
162 Bezwaarschrift blz. 63.
163 Bezwaarschrift blz. 64.
164 Arthur Gotlieb schrijft per vergissing 2011.
165 Bezwaarschrift blz. 95.
166 Bezwaarschrift blz. 96.
167 Bezwaarschrift blz. 195.
168 Bezwaarschrift blz. 183.
169 Bezwaarschrift blz. 1855n10.
170 Bezwaarschrift blz. 227.
171 Bezwaarschrift blz. 195.
172 Bezwaarschrift blz. 230.
173 Bezwaarschrift blz. 232n8.
174 Bezwaarschrift blz. 99.
175 Bezwaarschrift blz. 451.
176 Bezwaarschrift blz. 180.
177 Bezwaarschrift blz. 187
178 Bezwaarschrift blz. 229.
179 Bezwaarschrift blz. 229.
180 Bezwaarschrift blz. 168.
181 Bezwaarschrift blz. 198.
182 Bezwaarschrift blz. 196.
183 Bezwaarschrift blz. 170.
184 Bezwaarschrift blz. 169n4.
185 Bezwaarschrift blz. 169.
186 Bezwaarschrift blz. 172.
187 Bezwaarschrift blz. 188.
188 Bezwaarschrift blz. 189.

189 Bezwaarschrift blz. 188.
190 Bezwaarschrift blz. 252.
191 Bezwaarschrift blz. 169.
192 Bezwaarschrift blz. 98.
193 Bezwaarschrift blz. 243.
194 Bezwaarschrift blz. 194.
195 Bezwaarschrift blz. 201, 435n9.
196 Bezwaarschrift blz. 192.
197 Bezwaarschrift blz. 209.
198 Bezwaarschrift blz. 250.
199 Bezwaarschrift blz. 229.
200 Bezwaarschrift blz. 141.
201 Bezwaarschrift blz. 249.
202 Bezwaarschrift blz. 225.
203 Bezwaarschrift blz. 249.
204 Bezwaarschrift blz. 249.
205 Bezwaarschrift blz. 226.
206 Bezwaarschrift blz. 248.
207 Bezwaarschrift blz. 181-182.
208 Bezwaarschrift blz. 183.
209 Bezwaarschrift blz. 184.
210 Bezwaarschrift blz. 263.
211 Bezwaarschrift blz. 263.
212 Bezwaarschrift blz. 269.
213 Bezwaarschrift blz. 247, 247n5.
214 Bezwaarschrift blz. 191.
215 Bezwaarschrift blz. 226.
216 Bezwaarschrift blz. 103.
217 Bezwaarschrift blz. 269.
218 Bezwaarschrift blz. 265.
219 Bezwaarschrift blz. 266.
220 Bezwaarschrift blz. 248.
221 Bezwaarschrift blz. 171.
222 Bezwaarschrift blz. 269.
223 Bezwaarschrift blz. 268.
224 Bezwaarschrift blz. 183.
225 Bezwaarschrift blz. 269.
226 Bezwaarschrift blz. 273.
227 Bezwaarschrift blz. 273n1.
228 Bezwaarschrift blz. 274-275.
229 Bezwaarschrift blz. 285-286.
230 Bezwaarschrift blz. 287.
231 Bezwaarschrift blz. 288.
232 Bezwaarschrift blz. 289.
233 Bezwaarschrift blz. 92
234 Bezwaarschrift blz. 285.
235 Bezwaarschrift blz. 281, 284, 436.
236 Bezwaarschrift blz. 71, 73, 277.
237 Bezwaarschrift blz. 301.
238 Bezwaarschrift blz. 253.
239 Bezwaarschrift blz. 284.
240 Bezwaarschrift blz. 73.
241 Bezwaarschrift blz. 282.
242 Bezwaarschrift blz. 102.
243 Bezwaarschrift blz. 284n3.
244 Bezwaarschrift blz. 334.
245 Bezwaarschrift blz. 296.
246 Bezwaarschrift blz. 451.
247 Bezwaarschrift blz. 306.
248 Bezwaarschrift blz. 341.
249 Bezwaarschrift blz. 129.
250 Bezwaarschrift blz. 128-129.
251 Bezwaarschrift blz. 128.
252 Bezwaarschrift blz. 372.
253 Bezwaarschrift blz. 341.
254 Bezwaarschrift blz. 344.
255 Bezwaarschrift blz. 405.
256 Bezwaarschrift blz. 392-393.
257 Bezwaarschrift blz. 250.
258 Bezwaarschrift blz. 296.
259 Bezwaarschrift blz. 445n1
260 Bezwaarschrift blz. 296.
261 Bezwaarschrift blz. 325.
262 Bezwaarschrift blz. 326.
263 Bezwaarschrift blz. 332.
264 Bezwaarschrift blz. 295.

265 Bezwaarschrift blz. 314.
266 Bijlage 16; P634.
267 Bezwaarschrift blz. 314.
268 Bezwaarschrift blz. 314.
269 Bezwaarschrift blz. 315.
270 Bezwaarschrift blz. 335-337.
271 Bezwaarschrift blz. 315.
272 Bezwaarschrift blz. 316.
273 Bezwaarschrift blz. 446n4.
274 Bezwaarschrift blz. 318.
275 Bezwaarschrift blz. 445n3.
276 Bezwaarschrift blz. 343.
277 Bezwaarschrift blz. 343.
278 Bezwaarschrift blz. 385.
279 Bezwaarschrift blz. 350.
280 Bezwaarschrift blz. 321.
281 Bezwaarschrift blz. 351.
282 Bezwaarschrift blz. 346.
283 Bezwaarschrift blz. 128.
284 Bezwaarschrift blz. 351.
285 Bezwaarschrift blz. 452.
286 Bezwaarschrift blz. 541.
287 Bezwaarschrift blz. 542.
288 Bezwaarschrift blz. 543.
289 Bezwaarschrift blz. 438
290 Bezwaarschrift blz. 439.
291 Bezwaarschrift blz. 439-440.
292 Bezwaarschrift blz. 174.
293 Bezwaarschrift blz. 550.
294 Bezwaarschrift blz. 441.
295 Bezwaarschrift blz. 440.
296 Bezwaarschrift blz. 248.
297 Bezwaarschrift blz. 443.
298 Bezwaarschrift blz. 18.
299 Bezwaarschrift blz. 248.
300 Bezwaarschrift blz. 161.
301 Bezwaarschrift blz. 141.
302 Bezwaarschrift blz. 27.
303 Bezwaarschrift blz. 240-243.
304 Bezwaarschrift blz. 442.
305 Bezwaarschrift blz. 28.
306 Bezwaarschrift blz. 138.
307 Bezwaarschrift blz. 111.
308 Bezwaarschrift blz. 111.
309 Bezwaarschrift blz. 455.
310 Bezwaarschrift blz. 112.
311 Bezwaarschrift blz. 455.
312 Bezwaarschrift blz. 445.
313 Bezwaarschrift blz. 549.
314 Bezwaarschrift blz. 100.
315 Bezwaarschrift blz. 103.
316 Bezwaarschrift blz. 103.
317 Bezwaarschrift blz. 104.
318 Bezwaarschrift blz. 106.
319 Bezwaarschrift blz. 102.
320 Bezwaarschrift blz. 107.
321 Bezwaarschrift blz. 103.
322 Bezwaarschrift blz. 107.
323 Bezwaarschrift blz. 105.
324 Bezwaarschrift blz. 106.
325 Bezwaarschrift blz. 107. Volgens zijn directeur moet dit 15% zijn, wat een halvering zou betkenen van het door Arthur Gotlieb genoemde getal.
326 Bezwaarschrift blz. 551.
327 Bezwaarschrift blz. 150.
328 Bezwaarschrift blz. 551.
329 Bezwaarschrift blz. 150.
330 Bezwaarschrift blz. 108.
331 Bezwaarschrift blz. 108.
332 Bezwaarschrift blz. 549.
333 Bezwaarschrift blz. 542.
334 Bezwaarschrift blz. 549.
335 Bezwaarschrift blz. 549.
336 Bezwaarschrift blz. 549.
337 Bezwaarschrift blz. 551.
338 Bezwaarschrift blz. 552.
339 Bezwaarschrift blz. 553.

340 Bezwaarschrift blz. 553.
341 Bezwaarschrift blz. 553.
342 Bezwaarschrift blz. 439, 439n1.
343 Bezwaarschrift blz. 122.
344 Bezwaarschrift blz. 136.
345 Bezwaarschrift blz. 34.
346 Bezwaarschrift blz. 439.
347 Bezwaarschrift blz. 310.
348 Bezwaarschrift blz. 311.
349 Bezwaarschrift blz. 114.
350 Bezwaarschrift blz. 306.
351 Bezwaarschrift blz. 120.
352 Bezwaarschrift blz. 120.
353 Bezwaarschrift blz. 80.
354 Bezwaarschrift blz. 114.
355 Bezwaarschrift blz. 125.
356 Bezwaarschrift blz. 206.
357 Bezwaarschrift blz. 125.
358 Bezwaarschrift blz. 126.
359 Bezwaarschrift blz. 599.
360 Bezwaarschrift blz. 131.
361 Bezwaarschrift blz. 120.
362 Bezwaarschrift blz. 455.
363 Bezwaarschrift blz. 559.
364 Bezwaarschrift blz. 136.
365 Bezwaarschrift blz. 121.
366 Bezwaarschrift blz. 120n6.
367 Bezwaarschrift blz. 313.
368 Bezwaarschrift blz. 93n9.
369 Bezwaarschrift blz. 564.
370 Bezwaarschrift blz. 556.
371 Bezwaarschrift blz. 30n4.
372 Bezwaarschrift blz. 593.
373 Bezwaarschrift blz. 595.
374 Bezwaarschrift blz. 596.
375 Bezwaarschrift blz. 567.
376 Bezwaarschrift blz. 198.
377 Bezwaarschrift blz. 413.
378 Bezwaarschrift blz. 588.
379 Bezwaarschrift blz. 177.
380 Bezwaarschrift blz. 555.
381 Bezwaarschrift blz. 556.
382 Bezwaarschrift blz. 13.
383 Bezwaarschrift blz. 595.
384 Bezwaarschrift blz. 559.
385 Bezwaarschrift blz. 559.
386 Bijlage D657.
387 Bezwaarschrift blz. 480.
388 Bezwaarschrift blz. 481.
389 Bezwaarschrift blz. 590.
390 Bezwaarschrift blz. 596.
391 Bezwaarschrift blz. 594.
392 Bezwaarschrift blz. 589
393 Bezwaarschrift blz. 481.
394 Bezwaarschrift blz. 591.
395 Bezwaarschrift blz. 596.
396 Bezwaarschrift blz. 596.
397 Bezwaarschrift blz. 555.
398 Bezwaarschrift blz. 30.
399 Bezwaarschrift blz. 30.
400 Bezwaarschrift blz. 587.
401 Bezwaarschrift blz. 559.
402 Bezwaarschrift blz. 556.
403 Bezwaarschrift blz. 555.
404 Bezwaarschrift blz. 556.
405 Bezwaarschrift blz. 591.
406 Bezwaarschrift blz. 559.
407 Bezwaarschrift blz. 581n8.
408 Bezwaarschrift blz. 583n6.
409 Bezwaarschrift blz. 583n6.
410 Bezwaarschrift blz. 558.
411 Bezwaarschrift blz. 558.
412 Bezwaarschrift blz. 475.
413 Bezwaarschrift blz. 584.
414 Bezwaarschrift blz. 584.
415 Bezwaarschrift blz. 558n7.

416 Bezwaarschrift blz. 582.
417 Bezwaarschrift blz. 571-572.
418 Bezwaarschrift blz. 51n13.
419 Bezwaarschrift blz. 567.
420 Bezwaarschrift blz. 29.
421 Bezwaarschrift blz. 555.
422 Bezwaarschrift blz. 563.
423 Bezwaarschrift blz. 588.
424 Bezwaarschrift blz. 585.
425 Bezwaarschrift blz. 235n6.
426 Bezwaarschrift blz. 561.
427 Bezwaarschrift blz. 560.
428 Bezwaarschrift blz. 27.
429 Bezwaarschrift blz. 561.
430 Bezwaarschrift blz. 575-580.
431 Bezwaarschrift blz. 581.
432 Bezwaarschrift blz. 583.
433 'NZa geeft toe aan privacywens ggz', Zorgvisie, 3 april 2013. Door Arthur Gotlieb opgenomen als bijlage P008.
434 Bezwaarschrift blz. 583.
435 Bezwaarschrift blz. 582.
436 Bezwaarschrift blz. 573-574.
437 Bezwaarschrift blz. 564.
438 Bezwaarschrift blz. 564.
439 Bezwaarschrift blz. 563n2.
440 Bezwaarschrift blz. 563.
441 Bezwaarschrift blz. 585-586.
442 Bezwaarschrift blz. 555.
443 Bezwaarschrift blz. 106.
444 Bezwaarschrift blz. 56n14, 229n3.
445 Bezwaarschrift blz. 501.
446 Bezwaarschrift blz. 502.
447 Bezwaarschrift blz. 4, 532.
448 Bezwaarschrift blz. 12.
449 Bezwaarschrift blz. 12.
450 Bezwaarschrift blz. 517.
451 Bezwaarschrift blz. 536.
452 Bezwaarschrift blz. 218-219.
453 Bezwaarschrift blz. 500.
454 Bezwaarschrift blz. 219.
455 Bezwaarschrift blz. 28.
456 Bezwaarschrift blz. 471.
457 Bezwaarschrift blz. 472.
458 Bezwaarschrift blz. 471n1.
459 Bezwaarschrift blz. 473.
460 Bezwaarschrift blz. 588.
461 Bezwaarschrift blz. 593.
462 Bezwaarschrift blz. 593.
463 Bezwaarschrift blz. 593-594.
464 Bezwaarschrift blz. 503.
465 Bezwaarschrift blz. 28.
466 Bezwaarschrift blz. 590.
467 Bezwaarschrift blz. 564.
468 Bezwaarschrift blz. 504-508.
469 Bezwaarschrift blz. 481.
470 Bezwaarschrift blz. 479.
471 Bezwaarschrift blz. 479n6.
472 Bezwaarschrift blz. 479.
473 Bezwaarschrift blz. 71n6.
474 Bezwaarschrift blz. 34.
475 Bezwaarschrift blz. 35.
476 Arthur Gotlieb schrijft hier '2009'; hij haalt in zijn weergave van het voorval een paar keer 2009 en 2010 door elkaar.
477 Bezwaarschrift blz. 37.
478 Bezwaarschrift blz. 36.
479 Bezwaarschrift blz. 37.
480 Bezwaarschrift blz. 37.
481 Bezwaarschrift blz. 58.
482 Bezwaarschrift blz. 232.
483 Bezwaarschrift blz. 189.
484 Bezwaarschrift blz. 11.
485 Bezwaarschrift blz. 12.
486 Bezwaarschrift blz. 12.
487 Bezwaarschrift blz. 37.
488 Bezwaarschrift blz. 260n2.
489 Bezwaarschrift blz. 195n6.
490 Bijlage E245.

491 Bijlage E245.
492 Bezwaarschrift blz. 84.
493 Bezwaarschrift blz. 445n1.
494 Bezwaarschrift blz. 445n1.
495 Bezwaarschrift blz. 85.
496 Bezwaarschrift blz. 81.
497 Bezwaarschrift blz. 89.
498 Bezwaarschrift blz. 88.
499 Bezwaarschrift blz. 89.
500 Bezwaarschrift blz. 154.
501 Bezwaarschrift blz. 159-160.
502 Bezwaarschrift blz. 51.
503 Bezwaarschrift blz. 233.
504 Bezwaarschrift blz. 234.
505 Bezwaarschrift blz. 234.
506 Bezwaarschrift blz. 235.
507 Bezwaarschrift blz. 234.
508 Bezwaarschrift blz. 234n5.
509 Bezwaarschrift blz. 74 e.v.
510 Bezwaarschrift blz. 82.
511 Bezwaarschrift blz. 65.
512 Bezwaarschrift blz. 63.
513 Bezwaarschrift blz. 91.
514 Bezwaarschrift blz. 65.
515 Bezwaarschrift blz. 76.
516 Bezwaarschrift blz. 73.
517 Bezwaarschrift blz. 65.
518 Bezwaarschrift blz. 67.
519 Bezwaarschrift blz. 91.
520 Bezwaarschrift blz. 75.
521 Bezwaarschrift blz. 69.
522 Bezwaarschrift blz. 68.
523 Bezwaarschrift blz. 69.
524 Bezwaarschrift blz. 69.
525 Bezwaarschrift blz. 92.
526 Bijlage E048.
527 Bezwaarschrift blz. 69.
528 Bezwaarschrift blz. 71.
529 Bezwaarschrift blz. 73.
530 Bijlage E072.
531 Bezwaarschrift blz. 72.

Deel III
De bijlagen

Bijlage 1

Instellingsbesluit

STAATSCOURANT

Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Nr. 12195

25 april 2014

Besluit van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 24 april 2014, kenmerk MC-120360, houdende instelling van de Onderzoekscommissie intern functioneren NZa

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

Gelet op artikel 2 van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies,

Besluit:

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:
a. *de minister:* de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport;
b. *de commissie:* de commissie, genoemd in artikel 2.

Artikel 2

Er is een Onderzoekscommissie intern functioneren NZa, hierna te noemen: de commissie.

Artikel 3

1. De commissie heeft tot taak onderzoek te verrichten naar het interne functioneren van de Nederlandse Zorgautoriteit met betrekking tot:
   a. de handelwijze van de Nederlandse Zorgautoriteit ten aanzien van de in de brief van de minister van 9 april 2014, 360903-119731-MC[1], bedoelde voormalige medewerker van de Nederlandse Zorgautoriteit en de daarmee verband houdende werksfeer binnen de Nederlandse Zorgautoriteit;
   b. het borgen van de ICT-veiligheid en de vertrouwelijkheid van dossiers bij de Nederlandse Zorgautoriteit alsmede de beoordeling van de inmiddels door de Nederlandse Zorgautoriteit genomen maatregelen.

2. De commissie publiceert haar onderzoeksrapport op uiterlijk 31 augustus 2014. Uiterlijk vier weken na publicatie wordt de commissie ontbonden.

Artikel 4

1. De commissie bestaat uit de volgende leden:
   a. drs. H. Borstlap, te Den Haag, tevens voorzitter;
   b. drs. L.J.E. Smits, te Den Haag;
   c. mr. P.F.M. van der Meer Mohr, te Den Haag.

2. De leden van de commissie worden geschorst en ontslagen door de minister. Bij tussentijds vertrek van de voorzitter of een ander lid kan de minister een andere voorzitter, onderscheidenlijk een ander lid, benoemen. De minister kan ten hoogste twee andere leden benoemen indien de werkzaamheden daartoe nopen.

Artikel 5

De commissie wordt bijgestaan door een secretariaat. De commissie kan zich voorts laten ondersteunen door personen en instanties die zij nodig acht voor de uitvoering van haar taak.

Artikel 6

1. Aan de voorzitter van de commissie wordt voor de duur van zijn werkzaamheden als voorzitter van de commissie een vaste vergoeding per maand toegekend waarbij de salarisschaal wordt vastgesteld op het maximum van schaal 18 van Bijlage B van het Bezoldigingsbesluit burgerlijke rijksambtenaren 1984 en de arbeidsduurfactor op 0,4 fte.

[1] Kamerstukken II, 2013–2014, 25 268-81.

2. Aan de leden van de commissie wordt voor de duur van hun werkzaamheden als lid van de commissie een vaste vergoeding per maand toegekend waarbij de salarisschaal wordt vastgesteld op het maximum van schaal 17 van Bijlage B van het Bezoldigingsbesluit burgerlijke rijksambtenaren 1984 en de arbeidsduurfactor op 0,4 fte.

Artikel 7

1. De leden van de commissie kunnen zich rechtstreeks wenden tot alle instanties en personen die aan het uitvoeren van haar taak kunnen bijdragen.

2. De leden van de commissie krijgen toegang tot alle informatie van het ministerie die zij nodig hebben om hun opdracht te kunnen vervullen.

3. De commissie en het secretariaat gaan vertrouwelijk om met de informatie die zij in het kader van het onderzoek ontvangen. Indien medewerkers van de Nederlandse Zorgautoriteit worden gehoord, dragen de commissie en het secretariaat er zorg voor dat dit in volledige vertrouwelijkheid gebeurt. De commissie maakt uitsluitend het in artikel 3, tweede lid, bedoelde onderzoeksrapport openbaar.

4. De commissie stelt een protocol vast over de wijze waarop zij het onderzoek uitvoert, waaronder in ieder geval over de wijze waarop zij personen hoort en daarvan verslag doet.

5. De commissie verstrekt aan de minister desgevraagd de door de minister gewenste inlichtingen. De minister kan inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, voor zover dat voor de vervulling van haar taak redelijkerwijs nodig is.

Artikel 8

1. De archiefbescheiden van de onderzoekscommissie, voor zover niet zijnde door de Nederlandse Zorgautoriteit aan de commissie verstrekte documenten, worden na afloop van het onderzoek overgebracht naar het archief van het Ministerie van VWS.

2. Het beheer van de archiefbescheiden vindt plaats met inachtneming van de door de onderzoekscommissie in haar protocol aangegeven vertrouwelijkheid.

Artikel 9

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 9 april 2014.

Artikel 10

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Onderzoekscommissie intern functioneren NZa.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.I. Schippers.

TOELICHTING

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (de minister) heeft op 9 april 2014 de Onderzoekscommissie intern functioneren NZa ingesteld. Deze commissie is ingesteld naar aanleiding van informatie die de minister heeft ontvangen van de voorzitter van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa). De voorzitter van de NZa heeft de minister op 8 april 2014 geïnformeerd over het feit dat een omvangrijk dossier via een bezwaarschriftprocedure naar aanleiding van een personeelsbeoordeling in het bezit is gekomen van de NZa. De minister heeft op 9 april 2014 de Tweede Kamer hierover per brief geïnformeerd[2].

De NZa heeft aangegeven dat het dossier in kwestie betrekking heeft op geconstateerde gebreken in de beveiliging van vertrouwelijke gegevens bij de NZa en op de werksfeer in de organisatie. In bredere zin wordt de integriteit van het handelen van de NZa als organisatie aan de orde gesteld. De minister heeft daarop besloten om hier onafhankelijk extern onderzoek naar te laten verrichten.
In dat kader vraagt de minister de onderzoekscommissie om onderzoek te doen naar het intern functioneren van de NZa met betrekking tot:

a. de handelwijze van de Nederlandse Zorgautoriteit ten aanzien van de in de brief van de minister van 9 april 2014, bedoelde voormalige medewerker van de Nederlandse Zorgautoriteit en de daarmee verband houdende werksfeer binnen de Nederlandse Zorgautoriteit;
b. het borgen van de ICT-veiligheid en de vertrouwelijkheid van dossiers bij de Nederlandse Zorgautoriteit alsmede de beoordeling van de inmiddels door de Nederlandse Zorgautoriteit genomen maatregelen.

Deze taakomschrijving is zodanig, dat daaronder ook de door het parlement gestelde vragen vallen die door de minister naar de Onderzoekscommissie worden doorgeleid.

De onderzoekscommissie heeft een secretariaat ter beschikking. De onderzoekscommissie bepaalt zijn eigen werkwijze en stelt daarvoor een onderzoeksprotocol op. De onderzoekscommissie zal uiterlijk 31 augustus 2014 haar resultaten opleveren. De Onderzoekscommissie zal bij de uitvoering van het onderzoek gebruik maken van wetenschappelijk aanvaarde methodes. Na ontvangstname van het rapport zal de minister een standpunt voorbereiden en dit ter kennis brengen van de Tweede Kamer.

In artikel 6 wordt de vergoeding geregeld voor de leden van de commissie. De leden, niet zijnde de voorzitter, zien af van een vergoeding, respectievelijk laten deze ten gunste komen van het bedrijf waarvoor zij werkzaam zijn. De voorzitter heeft een dienstverband van 3 dagen per week bij de Raad van State en is voor 2 dagen per week beschikbaar voor de commissie.

De NZa heeft aangegeven medewerking te zullen verlenen aan het onderzoek. Door de NZa wordt in dit kader een introductiebrief opgesteld die de commissie naar de medewerkers van de NZa stuurt die de commissie wenst te horen. In die brief wordt de medewerkers meegedeeld dat zij alle door de onderzoekscommissie verlangde medewerking dienen te verlenen.

Voorts is de NZa bereid alle relevante documenten aan de onderzoekscommissie te overleggen. Aangezien deze documenten persoonsgegevens van derden kunnen bevatten, is het van groot belang dat bij de uitvoering van het onderzoek is voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van die derden niet onevenredig wordt geschaad. Om die reden zal door de minister een gedragscode worden opgesteld die ondertekend dient te worden door de leden van de commissie, de secretaris en andere personen die betrokken worden bij de werkzaamheden van de onderzoekscommissie en in dat kader inzage kunnen krijgen in de documenten die persoonsgegevens bevatten.

In de gedragscode worden in ieder geval bepalingen opgenomen die waarborgen dat:

– de noodzakelijke geheimhouding wordt betracht;
– aan de belangen van de in de documenten genoemde derden, hun familieleden of nabestaanden geen onevenredig nadeel wordt toegebracht;
– geen fotokopieën van de documenten worden gemaakt;
– de verstrekte documenten in principe niet worden overgedragen aan derden;
– de door de NZa verstrekte documenten na voltooiing van de werkzaamheden van de commissie aan de NZa worden geretourneerd;
– de nodige beveiligingsmaatregelen worden getroffen.

Deze waarborgen zijn aanvullend op de waarborgen, opgenomen in artikel 7, derde en vierde lid, van het instellingsbesluit en op het door de commissie op te stellen onderzoeksprotocol.

In dit kader wordt opgemerkt dat, gezien de onderzoekstaak, niet te vermijden is dat herleidbare gegevens met betrekking tot leden van de Raad van Bestuur en de Raad van Advies van de NZa

[2] Kamerstukken II, 2013–2014, 25 268-81.

alsmede de in artikel 3, eerste lid, onder a, bedoelde persoon, openbaar gemaakt kunnen worden; hiermee wordt in het gedragsprotocol rekening gehouden.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.I. Schippers.

STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 18626
4 juli
2014

Besluit van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 30 juni 2014, kenmerk 123228-MC, houdende wijziging van het Instellingsbesluit Onderzoekscommissie intern functioneren NZa

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

ARTIKEL I

Het Instellingsbesluit Onderzoekscommissie intern functioneren NZa wordt gewijzigd als volgt.

A

Aan artikel 3, eerste lid, wordt, onder vervanging van de punt door een puntkomma aan het slot van onderdeel b, een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. het aan de hand van de casus marktscan medisch specialistische zorg 2012 en het toekennen van extra financiële ruimte aan het Oogziekenhuis Rotterdam in 2011 en 2012, beoordelen van de systeemrelatie tussen de Nederlandse Zorgautoriteit en het Ministerie van VWS, tegen de achtergrond van het geldende (wettelijke) kader van de Wet marktordening gezondheidszorg, de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en het Informatiestatuut VWS-NZa. Dit in aanvulling op de reeds lopende evaluatie van de NZa op basis van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

B

Artikel 6 wordt gewijzigd als volgt:

1. In het eerste lid wordt '0,4 fte' vervangen door: 0,3 fte.

2. Het tweede lid alsmede de aanduiding '1' voor het eerste lid vervallen.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 9 april 2014.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.I. Schippers

TOELICHTING

Op 24 april 2014 is de Onderzoekscommissie intern functioneren NZa ingesteld. De taken van deze commissie zijn geregeld in artikel 3 van het instellingsbesluit van die onderzoekscommissie. Naar aanleiding van de kwestie waarvoor de Onderzoekscommissie is ingesteld zijn door de Tweede Kamer verschillende vragen gesteld[1]. Zoals toegezegd in mijn brief van 22 april 2014[2] alsmede in de toelichting op het instellingsbesluit van de Onderzoekscommissie heb ik deze vragen inmiddels doorgeleid naar de commissie die deze vragen zal inpassen in haar onderzoek. Gezien de door de Kamer gestelde vragen heb ik besloten de onderzoeksopdracht van de Onderzoekscommissie uit te breiden met een derde onderdeel. Dit betreft het, aan de hand van de casus marktscan medisch specialistische zorg 2012 en het toekennen van extra financiële ruimte aan het Oogziekenhuis Rotterdam in de jaren 2011 en 2012, beoordelen van de systeemrelatie tussen de NZa en het Ministerie van VWS. Het is de bedoeling dat de Onderzoekscommissie hierbij het geldende (wettelijke) kader betrekt van de Wet marktordening gezondheidszorg, het op artikel 22 van die wet gebaseerde Informatiestatuut VWS-NZa en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Deze toets vindt plaats in aanvulling op de reeds lopende evaluatie van de NZa op basis van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, zodat overlap tussen de beide onderzoeken wordt voorkomen.

De in artikel 6, tweede lid, bedoelde leden hebben gemeld af te zien van een vergoeding. Er zal uitsluitend een compensatie aan hun werkgever worden verstrekt voor het tijdelijk verlies van arbeidscapaciteit. Voorts wordt gezien de door de onderzoekscommissie verwachte tijdsduur voor een zorgvuldige afronding van haar onderzoek, de arbeidsduurfactor aangepast naar 0,3 fte.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.I. Schippers

[1] Vragen van de leden Klever (2013Z06732 en 2014Z07270), Schouw en Dijkstra (2014Z068070, Van Gerven en Bouwmeester (2014Z07182) en Voortman (2014Z07269) alsmede 76 aanvullende vragen van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport van de Tweede Kamer (2014D15740)
[2] Kamerstukken II, 2013/2014, 25 268, nr. 82

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2013–2014

25 268 Zelfstandige bestuursorganen

Nr. 81

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 april 2014

Op 8 april jl. heeft de voorzitter van de Raad van Bestuur van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) mij medegedeeld dat een omvangrijk dossier, van 600 pagina's en een CD-rom, via een bezwaarschriftprocedure naar aanleiding van een personeelsbeoordeling in het bezit is gekomen van de NZa. Dit dossier is afkomstig van een (oud-)medewerker van de NZa die zich op 22 januari jl. het leven heeft benomen.
Met het bestuur van de NZa betreur ik ten zeerste het tragische overlijden van deze medewerker.

Ik heb van de NZa vernomen dat het dossier in kwestie betrekking heeft op door de betrokken medewerker geconstateerde gebreken in de beveiliging van vertrouwelijke gegevens bij de NZa en op de over deze medewerker opgestelde beoordeling. In bredere zin stelt hij de integriteit van het handelen van de NZa als organisatie aan de orde.
Naar aanleiding hiervan heeft de NZa maatregelen genomen, ondermeer om de veiligheid van vertrouwelijke gegevens te verbeteren.

Bij deze informeer ik u over mijn besluit tot instelling van een onafhankelijke externe commissie onder leiding van de heer drs. H. Borstlap.
In mijn gesprek met de voorzitter van de Raad van Bestuur van de NZa en in de brief terzake van de NZa (zie bijlage)[1], heeft de NZa aangegeven dat zij alle medewerking verleent en zich toetsbaar en transparant zal opstellen.

De commissie doet onderzoek naar het interne functioneren van de NZa ten aanzien van:
– De handelwijze van de NZa in het geval van de betrokken medewerker en de werksfeer in de organisatie;
– Het borgen van ICT-veiligheid, vertrouwelijkheid van dossiers en beoordeling van de inmiddels getroffen maatregelen.

[1] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kst-25268-81
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2014

Ik vertrouw er op u hiermee op dit moment voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.I. Schippers

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2013–2014

25 268 **Zelfstandige bestuursorganen**

32 620 **Beleidsdoelstellingen op het gebied van Volksgezondheid, Welzijn en Sport**

Nr. 82 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 april 2014

Naar aanleiding van het verzoek van uw Kamer tijdens het ordedebat van 17 april jl. (Handelingen II 2013/14, nr. 77, Regeling van Werkzaamheden) informeer ik u hierbij – in aansluiting op mijn brief van 9 april jl. (Kamerstuk 25 268, nr. 81) – nader over de onderzoekscommissie intern functioneren NZa.

Laat ik voorop stellen dat ik de ontstane situatie ten zeerste betreur. De familie Gotlieb is geconfronteerd met een groot persoonlijk verlies door het overlijden van hun zoon en broer. Ook betreur ik het dat het gezag van een belangrijke toezichthouder onder druk staat. Ik acht het dan ook noodzakelijk om door middel van onafhankelijk onderzoek zo snel mogelijk duidelijkheid te krijgen over het aangereikte. Het is de taak van de commissie het gestelde te beoordelen en aanbevelingen te doen die het gezag en het handelen van de toezichthouder buiten twijfel stellen.

Tijdens het ordedebat is door het lid Klever gevraagd om in onderhavige brief op een aantal specifieke vragen in te gaan. De onderzoekscommissie is evenwel ingesteld met een opdracht waarvan de reikwijdte ook de door uw Kamer gestelde vragen betreft. Ik wil het inmiddels volop lopende onderzoek van de onderzoekscommissie niet voor de voeten lopen met voortijdige conclusies en oordelen. Dat betekent dat ik op dit moment niet volledig aan uw verzoek tegemoet kan komen. Dit betreft niet alleen de

kst-25268-82
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2014

vragen van het lid Klever gesteld tijdens het ordedebat, maar ook de eerdere vragen van het lid Klever[1, 2], de vragen van de leden Schouw en Dijkstra[3], het lid Van Gerven en het lid Bouwmeester[4] en het lid Voortman[5] (gesteld op 11 april, 14 april, 17 april en 18 april).
Gezien het belang dat ik hecht aan het op tafel krijgen van alle feiten rond dit omvangrijke dossier, wil ik uw Kamer hierbij graag uitnodigen om eventuele aanvullende vragen aan de onderzoekscommissie aan mij door te geven. Ik zal deze vervolgens aan de commissie doorgeleiden. Opdat de commissie de vragen tijdig kan inpassen in haar onderzoekssystematiek is de datum voor het inzenden van deze vragen 1 mei aanstaande. Zo kan de commissie tot een spoedige uitvoering en afronding van haar werkzaamheden komen.

Ten aanzien van de vragen van het lid Van Gerven en het lid Klever maak ik graag een enkele kanttekening.

De NZa heeft mij aangegeven direct na kennisname van de bijlage bij het bezwaarschrift van de heer Gotlieb maatregelen te hebben genomen voor een stringente beperking van de toegang tot vertrouwelijke gegevens. Ik heb de commissie, mede gelet op het tweede deel van haar onderzoeksopdracht, inmiddels verzocht deze maatregelen en de daaromtrent gestelde vragen nadrukkelijk te betrekken bij haar onderzoek. Dit geldt ook voor de resultaten van de recent in opdracht van de NZa in gang gezette Electronic Data Processing (EDP)-audit. Deze wordt de komende weken door een onafhankelijk bureau uitgevoerd. Ik acht dit temeer van belang omdat ook ten aanzien van andere toezichthouders in de zorg berichten zijn verschenen over de kennelijke omgang met vertrouwelijke en privacy gevoelige gegevens.

Zo is in de uitzending van het VPRO radioprogramma Argos van zaterdag 19 april jl. naar voren gebracht dat vertrouwelijke informatie van de Inspectie voor de gezondheidszorg (IGZ) uit de periode tot en met 2006 op een netwerkschijf heeft gestaan die tenminste enige tijd vrij toegankelijk was voor vrijwel alle IGZ medewerkers. Zoals bij uw Kamer bekend vormt de herziening van de informatievoorziening van de IGZ een belangrijk onderdeel van het totaal aan verbeteringen die de inspectie thans doorvoert naar aanleiding van de aanbevelingen die zowel mevrouw Sorgdrager als de heer Van der Steenhoven in 2012 deden. Uit hun respectievelijke onderzoeken naar het functioneren van de IGZ kwam naar voren dat de ICT thans ondermaats is en dat het realiseren van de nodige verbeteringen eerder een kwestie van jaren dan van maanden zal zijn. Hiervoor heb ik een verbetertraject ingezet waarvoor ik ook extra middelen beschikbaar heb gesteld aan de inspectie.

De aanbevelingen van beide commissies op het gebied van de ICT zijn primair gericht op het realiseren van meer effectiviteit in de informatievoorziening en werkprocessen. Het project dat ziet op de herziening van de informatievoorziening IGZ is, conform toezegging aan uw Kamer,

---

[1] Vragen van het lid Klever (PVV) over de wanorde bij toezichthouder de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) (2014Z06732).
[2] Vragen van het lid Klever (PVV) over het schrappen van alarmerende cijfers over de financiële positie van ziekenhuizen door de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) (2014Z07270).
[3] Vragen van de leden Schouw en Pia Dijkstra (beiden D66) over het bericht dat de Nederlandse zorgautoriteit (NZa) jarenlang medische gegevens, onbeveiligd en in strijd met privacy regels, heeft bewaard (2014Z06807).
[4] Verzoek van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor beantwoording vragen van het lid Van Gerven (SP) en het lid Bouwmeester (PvdA) over het bericht dat vertrouwelijke gegevens bij de NZa niet veilig zijn (2014Z07182).
[5] Vragen van het lid Voortman (GroenLinks) over het bericht «Tekorten ziekenhuizen verdoezeld» (2014Z07269).

onderhevig geweest aan een Gateway review. Op basis van de projectplannen wordt gewerkt aan een volledig nieuw ingerichte informatie-infrastructuur. Onderdeel hiervan is een toets in hoeverre het huidige beleid op het gebied van informatievoorziening past binnen de regels en wetgeving op het terrein van de omgang met vertrouwelijke informatie. De resultaten van die toets, die nog dit voorjaar zal plaatsvinden, zal de IGZ laten verifiëren door het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP).

Tot slot heeft de IGZ heeft mij laten weten uitgebreid onderzoek te zullen doen naar de wijze waarop een kopie van deze netwerkschijf met zeer vertrouwelijke gegevens uit de periode tot en met 2006, onlangs ter inzage beschikbaar gekomen is voor een journalist van Argos. Dat kan een systeemfout zijn of een menselijke fout. Als er een indicatie van opzet is, zal de IGZ de rijksrecherche vragen hier onderzoek naar te doen.

Voor de goede orde hecht ik eraan hier te benadrukken dat iedereen die betrokken is bij de taakuitoefening van de NZa en de IGZ, naast de reguliere geheimhoudingsplicht voor ambtenaren, op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb, artikel 2:5), zonder uitzondering, verplicht is tot geheimhouding van vertrouwelijke informatie. Op het vastleggen en bewerken van vertrouwelijke informatie waaronder persoonsgegevens in een centrale database is voorts de Wet bescherming persoonsgegeven (Wbp) van toepassing. Zo is relevant dat verdere verwerking van persoonsgegevens niet onverenigbaar mag zijn met het doel waarvoor de gegevens zijn verkregen, te weten toezicht en handhaving.

Een tweede kanttekening wil ik plaatsen bij de specifieke situatie rondom de totstandkoming van het rapport «marktscan medisch specialistische zorg 2013». Ik hecht er aan de reguliere procedure van contacten tussen VWS en de NZa te duiden en dit ook bij de commissie onder de aandacht te brengen.

Op basis van artikel 22 van de Wet Marktordening gezondheidszorg (Wmg) hebben de minister van VWS en de NZa gezamenlijk een informatiestatuut vastgesteld waarin inhoudelijke en procedurele afspraken met betrekking tot de wederzijdse informatieverstrekking zijn vastgelegd. Dit informatiestatuut is in 2006 gelijktijdig met de Wmg in werking getreden. Onderdeel hiervan is dat de NZa conceptadviezen en signaleringen naar VWS stuurt, waarbij medewerkers vragen kunnen stellen en/of kritische kanttekeningen kunnen plaatsen. De NZa weegt deze inbreng en stelt vervolgens zelf het rapport vast. De minister van VWS ontvangt alleen dit definitieve rapport en stuurt deze aan beide Kamers der Staten-Generaal.

In het onderhavige geval van de marktscan medisch specialistische zorg 2013 is conform de reguliere procedure gehandeld. Medewerkers van VWS hadden vragen bij twee gepresenteerde tabellen inzake een vergelijking tussen de omzet mét en de omzet zónder transitiebedrag. Bij de omzet zonder transitiebedrag leek het resultaat van ziekenhuizen aanzienlijk lager, echter een dergelijke een op een relatie mag niet worden gelegd, omdat transitiebedragen gewoon onderdeel zijn van de omzet van ziekenhuizen en ook andere aspecten een rol spelen bij het bepalen van de omzet als het transitiebedrag een andere omvang heeft. De NZa heeft de inbreng van de VWS-medewerkers op het concept van de marktscan gewogen en besloten een correctie aan te brengen.

Tijdens het ordedebat van 17 april jl. is gevraagd om deze situatie expliciet mee te nemen in het onderzoek. Ik heb dit verzoek inmiddels overgebracht aan de onderzoekscommissie. Tevens stuur ik u hierbij de rapportage

voorlopige transitiebedragen medisch specialistische zorg 2014[6]. Het was aanvankelijk mijn voornemen deze rapportage aan u toe te sturen als bijlage bij de nadere informatie over de jaarrekeningen die u binnenkort tegemoet kunt zien. Ik zal mijn reactie op de rapportage in de betreffende brief over de jaarrekeningen opnemen.

Tot slot

Voor de volledigheid meld ik u dat het onderzoek naar het interne functioneren van de NZa wordt uitgevoerd door de heer H. Borstlap als voorzitter en de heer L.J.E. Smits en mevrouw P. van der Meer Mohr als leden. De commissie wordt ondersteund door de heer B. Kreemers en mevrouw M. Klinkers. Aangezien ook voor het onderzoek geldt dat dit betrekking heeft op vertrouwelijke gegevens, hebben alle leden van de commissie, evenals het secretariaat, een gedragscode ondertekend om de vertrouwelijkheid van deze gegevens te borgen. Ik zal het verzoek om het CBP bij het onderzoek te betrekken aan de commissie voorleggen. Het CBP is onafhankelijk en besluit vervolgens zelf of ze aan het onderzoek mee willen werken.

De onderzoekscommissie streeft naar afronding van haar onderzoek op 31 augustus 2014. Gezien het belang van dit onderzoek acht ik zorgvuldigheid belangrijk, maar is ook voortvarendheid geboden. Op korte termijn zal het instellingsbesluit van de onderzoekcommissie worden gepubliceerd in de Staatscourant.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.I. Schippers

[6] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2013–2014

31 016 Ziekenhuiszorg

Nr. 68

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 mei 2014

In het ordedebat van uw Kamer van 24 april jongstleden (Handelingen II 2013/14, nr. 80, Regeling van Werkzaamheden), heeft u mij om een feitenrelaas gevraagd over wie wat heeft besloten rond de toekenning van extra financiële ruimte door de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) aan het Oogziekenhuis Rotterdam (OZR). Dit naar aanleiding van een publicatie in de NRC van 24 april. Met deze brief voldoe ik aan uw verzoek. Het NRC-artikel gaat over de periode 2011–2012, maar ik hecht er aan eerst de context van het OZR te schetsen en een eerdere aanvraag voor extra financiering door dat ziekenhuis te belichten.

Het Oogziekenhuis Rotterdam

Het OZR is het enige zelfstandige oogziekenhuis in Nederland en fungeert als topklinisch instituut voor oogheelkundige zorg. Naast een regionale functie heeft het ziekenhuis ook een bovenregionale derdelijnsfunctie, ook oogartsen van buiten de regio verwijzen naar het ziekenhuis door. Het ziekenhuis heeft een opleidingsfunctie en doet aan klinisch wetenschappelijk onderzoek. Daarnaast verzorgt het OZR onderwijs aan co-assistenten van de medische faculteit van de Erasmus Universiteit en bijscholing aan huisartsen, oogartsen, oogverpleegkundigen en oogheelkundig assistenten. Het ziekenhuis kent als zelfstandige instelling een zeer lange historie. In de jaren tachtig en negentig is aan de orde geweest of het Oogziekenhuis zou opgaan in het academisch ziekenhuis Rotterdam. Uiteindelijk is er voor gekozen het Oogziekenhuis als bijzondere categorale instelling te behouden.

Dit alles is relevant omdat dit het specifieke karakter van het ziekenhuis weergeeft en ook duidelijk maakt dat het ziekenhuis een belangrijke functie heeft in de patiëntenzorg. Er worden bijzondere vormen van zorg geleverd, ook hoog complexe zorg, er vinden specifieke opleidingen plaats en er wordt relatief veel aan klinisch wetenschappelijk onderzoek gedaan. Een dergelijke combinatie van (hoog complexe) zorg, opleidingen

kst-31016-68
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2014

en onderzoek wordt buiten de universitaire medisch centra (umc's) in Nederland aangetroffen in slechts enkele topklinische ziekenhuizen.

Extra financiële ruimte voor het Oogziekenhuis Rotterdam

2008/2009

In augustus 2008 heeft het OZR bij de NZa aangegeven problemen te hebben met de bekostiging van de zorg omdat deze onvoldoende rekening hield met het specifieke karakter van het ziekenhuis. De NZa heeft dat destijds onderzocht, maar vond de onderbouwing onvoldoende. De NZa adviseerde het OZR een beter onderbouwd verzoek in te dienen, mede ondertekend door de zorgverzekeraars.

Bij brief van 30 oktober 2008 richt de voorzitter van de RvB van het OZR zich ook tot de toenmalige directeur-generaal Gezondheidszorg (DGG) van het Ministerie van VWS. In reactie daarop heeft zij aangegeven dat zij in overleg wil met het OZR maar pas in januari omdat VWS de NZa de gelegenheid wil bieden met een oordeel te komen over de financiële situatie. Ook wijst VWS in de antwoordbrief er op dat de NZa om een tweezijdig verzoek heeft gevraagd en dat de NZa daar uiteindelijk over moet oordelen.
Uiteindelijk leidt een en ander tot een gezamenlijk verzoek van het OZR en de zorgverzekeraars (Univé, Multizorg VRZ en Achmea) op 9 maart 2009. Op 16 maart informeert de NZa VWS dat men een gezamenlijk verzoek heeft ontvangen van het OZR en de zorgverzekeraars om met ingang 2008 maximaal € 2 mln per jaar toe te voegen aan het instellingsbudget. Het door instellingen en verzekeraars bereikte compromis voorziet, aldus de informatie van de NZa, in een oplossing voor een al jaren voortdurend financieel probleem. Het is gebruikelijk dat de NZa alvorens een besluit te nemen, VWS op de hoogte stelt van het effect op het Budgettair Kader Zorg.

De RvB van de NZa neemt op 31 maart 2009 een besluit. De kern van het besluit is dat vanaf 2008 een bedrag van (maximum) € 2 mln aan het instellingsbudget wordt toegevoegd. De overweging van de NZa is dat het OZR aannemelijk heeft kunnen maken dat er een financieel probleem is dat veroorzaakt wordt doordat de kosten voor de specifieke topzorg onvoldoende in de parameters van de Functiegerichte Budgettering tot uiting kunnen komen. Ook is relevant dat het aangevraagde bedrag al in 2003 door de rechtsvoorganger van de NZa – het College Tarieven Gezondheidszorg – onderkend werd als mogelijk knelpunt. Daarnaast weegt zwaar dat het verzoek na intensief overleg tussen betrokken partijen tot stand is gekomen als onderhandelingsresultaat. Tot slot wijst de NZa er op dat VWS de urgentie van de problematiek van het Oogziekenhuis heeft bevestigd.

2011/2012/2013

Op 23 mei 2011 doet het OZR wederom een (concept-)verzoek aan de NZa voor aanvullende financiering. De NZa reageert dat op basis van een concept geen besluit genomen kan worden. Een verzoek moet onderbouwd worden en duidelijk moet zijn wat de opstelling van de zorgverzekeraars is.
Een paar maanden later, per brief van 14 oktober 2011, komt het verzoek van het OZR, mede ondertekend door de zorgverzekeraars. Het OZR vraagt een vergoeding aan voor de beschikbaarheidsfunctie expertcentrum oogheelkundige zorg (€ 4.111.792,– dit bedrag is inclusief de reeds bestaande additionele financiering van € 2.000.000,–) en spoedeisende hulp (€ 742.538,–). De NZa wijst dit verzoek af en op 30 november

informeert de NZa het OZR per brief over het besluit van de directie cure. Een van de argumenten van de NZa om dit verzoek af te wijzen is dat het verzoek een beschikbaarheidsbijdrage betreft en het Ministerie van VWS bepaalt voor welke vormen van zorg een beschikbaarheidsbijdrage kan worden gegeven en de NZa hiervoor alleen de uiteindelijke hoogte vaststelt.
Het OZR meldt zich eind november en begin december ook bij VWS om het probleem in de bekostiging voor te leggen. Het nieuwe feit is volgens het OZR dat men verlies maakt 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 hebben verzekeraars aangegeven een dergelijke hogere prijs voor het B-segment niet meer te willen betalen en dat was de reden volgens het OZR zich wederom tot de NZa te richten, samen met de zorgverzekeraars[1]. Het OZR zegt het gevoel te hebben van het kastje naar de muur te worden gestuurd en wil daar graag met VWS over spreken. Naar aanleiding van de contacten van het OZR winnen medewerkers van VWS informatie in bij de NZa om zich een oordeel te vormen van de casus. Dit alles ook in aanloop naar een afspraak met het OZR. Deze afspraak vindt uiteindelijk op donderdag 12 januari 2012 plaats met de directeur Curatieve Zorg.

Het verzoek van het OZR betreft de transitieperiode (2012/2013), voor de periode vanaf 2014 zijn er andere opties. Met name twee mogelijkheden waren relevant. Ten eerste was in augustus 2011 een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) gestart waarin onder andere de vraag op tafel lag of niet ook instellingen (zoals het OZR) die zorg, onderzoek (en opleidingen) leveren die raken aan de topreferente zorg, mee zouden moeten delen in de academische component. Vooruitlopend op dat IBO vond ik het wenselijk in financiering te voorzien om na het IBO een weloverwogen definitief besluit te nemen. Het behoort tot mijn beleidsbevoegdheid (en niet die van de NZa) om een besluit te nemen wie in welke mate toegang heeft tot de academische component. Een tweede mogelijkheid voor het OZR was om na 2014 de oplossing te zoeken in een compensatie voor zorgzwaarte in hogere DBC-prijzen af te spreken met de zorgverzekeraars.

Voor de transitieperiode waren er vanuit de overheid bezien 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 toe te kennen.

Op 4 januari 2012 gaat het OZR in bezwaar tegen het besluit van de NZa van 30 november 2011. In vervolg op het contact in december voert de directeur Curatieve zorg van VWS op donderdag 12 januari overleg met het OZR. Het doel van het gesprek is de omvang van de problemen scherp te krijgen en om te bezien welke oplossingrichtingen er zouden kunnen zijn voor zowel de periode 2012/2013 als voor 2014 en verder. De conclusie van dit gesprek is dat het OZR vanaf 2012 bijna volledig in het segment met vrije prijzen valt en dus in de situatie van prestatiebekostiging na afloop van het transitiemodel zijn duurdere «casemix» uit moet kunnen onderhandelen met zorgverzekeraars. Belemmerende factor volgens het OZR is echter dat het transtiemodel voor 2012 nog steeds voor 95% afrekent op een «schaduw-budget» (over 2013 ontvangt of betaalt de instelling 70% van het verschil tussen DOT-opbrengst en schaduw-FB in 2012). Dat betekent dat als het OZR 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 OZR in de contacten

[1] Brief aan NZa van 14 oktober 2011

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. Ook de NZa wordt door VWS op de hoogte gesteld van het verloop van het gesprek. In het gesprek op 12 januari 2012 is ook voor iedereen duidelijk dat de NZa de aangewezen partij is om een besluit te nemen over een dergelijke toekenning.

Vrijdag 10 februari 2012 vindt er overleg plaats tussen de NZa, OZR en Achmea en VGZ. De NZa adviseert het OZR het bezwaar in te trekken. Het bezwaar is niet kansrijk omdat het aangrijpt bij het verzoek om een beschikbaarheidsbijdrage die voor deze casuïstiek niet bestaat en niet de NZa, maar de Minister van VWS definieert voor welke vormen van zorg een beschikbaarheidsvergoeding wordt vastgesteld. Het OZR wordt aangeraden een nieuw en beter onderbouwd verzoek in te dienen. De conclusie van het overleg is dat het probleem van het OZR waarschijnlijk zou kunnen worden opgelost mits goed onderbouwd en mits ondersteund door de zorgverzekeraars. VWS wordt hiervan op de hoogte gesteld.
Op 2 maart 2012 ontvangt de NZa een (nieuw) concept verzoek van het OZR. De NZa heeft op onderdelen van het conceptverzoek om een nadere toelichting gevraagd. Dit is niet ongebruikelijk. De onderbouwing moest beter, het OZR moest transparanter zijn (bijvoorbeeld hoe de prijsafspraken werden vormgegeven, werd inderdaad kruissubsidiëring toegepast) 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 volgt een nieuw concept verzoek aan de NZa waarin alle opmerkingen van de NZa zijn meegenomen. In het interne advies aan de RvB 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 (dit laatste houdt in dat het OZR efficiencywinst zou mogen behouden).

Het op 4 januari ingediende bezwaar trekt het OZR op 27 maart 2012 formeel in.
Op 29 maart 2012 volgt een formeel verzoek van het OZR, mede ondertekend door Achmea, Univé, VGZ, ISA en Trias. De RvB van de NZa besluit op 10 april 2012 dit verzoek gedeeltelijk te honoreren; dit komt overeen met de derde optie uit het interne advies. Over 2011 wordt een additioneel budget toegekend ter hoogte van het verwachte exploitatieverlies 2011 met een maximum van € 1,25 mln. Het bedrag zal ook worden meegenomen in de vaststelling van het schaduwbudget 2012.

Op 12 april 2012 wordt het OZR hierover schriftelijk geïnformeerd. De NZa wijst er in deze brief op dat gebruik is gemaakt van de inherente afwijkingsbevoegdheid van de NZa. Dat wil zeggen dat de NZa af kan wijken 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 OZR een grote groep chronische patiënten kent welke meerdere keren op de polikliniek komen en veel diagnostiek behoeven. Daarnaast kent het OZR volgens de NZa als gevolg van de last resort functie een hoog percentage verwijzingen uit andere tweede lijnsinstellingen met complexe pathologie welke 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 OZR om hiervoor binnen het budget te compenseren, maken dat de NZa van oordeel was dat dit omstandigheden zijn die aangemerkt kunnen worden als omstandigheden op grond waarvan de NZa zou kunnen afwijken van haar beleid. Dit omdat

er bij de vaststelling van haar beleid hiermee geen rekening is gehouden. Ook wijst de NZa er op dat het probleem tijdelijk is.

2014 en verder

In vervolg op het IBO-onderzoek heb ik in het hoofdlijnenakkoord medisch specialistische zorgafgesproken dat er een experiment zal worden gestart om de combinatie van zeer specialistische zorg met wetenschappelijk onderzoek te subsidiëren in drie niet-academische ziekenhuizen. Doel van het experiment is om vast te stellen of het meerwaarde biedt om een dergelijke combinatie van zorg en onderzoek ook te faciliteren voor niet-academische ziekenhuizen. Op basis hiervan kan in de volgende kabinetsperiode een besluit worden genomen over de openstelling van de beschikbaarheidsbijdrage academische zorg voor niet-umc's. Voor de looptijd van het hoofdlijnenakkoord medisch specialistische zorg is in totaal over vier jaar € 30 miljoen voor beschikbaar[2].

De drie deelnemende ziekenhuizen binnen dit experiment zijn het St. Antonius Ziekenhuis in Nieuwegein, het St. Elisabeth Ziekenhuis in Tilburg en het OZR. Zij geven aan nu al een bijzondere combinatie van zeer specialistische zorg, onderzoek en onderwijs te leveren. Binnen het programma TopZorg kunnen zij dit aantonen en verder uitbreiden. Een evaluatie door een extern onderzoeksbureau zal de maatschappelijke meerwaarde van deze subsidie vaststellen. Daarbij wordt onder andere gekeken: waaraan de extra subsidie is besteed; het effect op het niveau van de patiënt, de volksgezondheid, opleiding en onderzoek; het beleid dat is ingezet om de combinatie zorg en onderzoek vorm te geven. Voor de duur van het programma is voor de medische zorg en het onderzoek rondom het gekozen domein samenwerking vereist tussen elk van de ziekenhuizen met tenminste één umc/onderzoeksinstelling. ZonMw coördineert het experiment, ondersteund door een begeleidingscommissie en een onderzoekscommissie.

Relatie VWS-NZa

Terugkijkend op het proces hebben zowel de NZa als ik binnen de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling geopereerd. Dat wil niet zeggen dat VWS afzijdig is gebleven bij deze casus. Dat zou ook vreemd zijn gezien het feit dat het OZR zich rechtstreeks tot het ministerie heeft gewend met een verzoek tot overleg. Het past dan in de verhoudingen dat er dan een gesprek volgt zodat ik mij een beeld kan vormen van hetgeen er aan de hand is. Dat speelt des te meer daar waar er, zoals in dit geval, een beleidsmatige opvatting aan de orde is. Deze casus betrof de beleidsmatige afweging of er buiten de umc's vormen van topreferente zorg, onderwijs en opleiding kunnen worden gefinancierd, opdat er een gelijk speelveld met de umc's zou ontstaan. Over dergelijke zaken zijn altijd contacten over en weer tussen VWS en de NZa. De wenselijkheid daar van is ook vastgelegd in het informatiestatuut NZa-VWS uit 2006. In dat statuut is afgesproken dat partijen de intentie hebben elkaar goed op de hoogte te houden en elkaar niet te verrassen met welke vorm van informatie of publicatie dan ook, met inachtneming van ieders taken en verantwoordelijkheden. Dat geldt in het bijzonder ook voor besluiten met een potentieel effect op het budgettair kader zorg. Uit de reconstructie van de feiten rond de OZR casus is mij gebleken dat voor zowel de medewerkers van VWS als voor de NZa steeds duidelijk was hoe iedereen inhoudelijk ten opzichte van deze zaak stond. Op ambtelijk niveau binnen de NZa bestond daarnaast verschil van opvatting hoe met deze casus om te gaan. Dat past wat mij betreft ook in een professionele organisatie waar

[2] Zie ook Begroting VWS 2014, blz. 240/241

deskundigen ieder op hun manier tegen zaken aankijken en daarover ook van gedachten wisselen. Het is dan, in het geval van de NZa, aan de Raad van Bestuur om, na weging van de ambtelijke adviezen, de knoop door te hakken. Dat is op 10 april 2012 ook gebeurd: de Raad van Bestuur is geheel zelfstandig alles afwegend tot het besluit gekomen het verzoek van het OZR voor de helft van het bedrag te honoreren.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.I. Schippers

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 XVI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2014

Nr. 104

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 mei 2014

In de afgelopen maand hebben uw Kamer en ik regelmatig contact gehad over de instelling van, de opdracht aan, en nadere verzoeken aan de commissie die het intern functioneren van de Nederlandse Zorgautoriteit

kst-33750-XVI-104
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2014

(NZa) onderzoekt[1]. Deze onderzoekscommissie is ingesteld nadat ik het bericht van de NZa ontving dat zij beschikten over een uitgebreid bezwaarschrift in het kader van een jaarlijkse beoordeling waarbij de betrokken medewerker, de heer A. Gotlieb, op 22 januari een einde aan zijn leven heeft gemaakt. Ik wil nogmaals aangeven hoezeer ik dat betreur.

Naar aanleiding van meerdere vragen van uw Kamer, waaronder een brief met een feitenrelaas over het Oogziekenhuis Rotterdam op basis van een artikel in het NRC (Handelingen II 2013/14, nr. 80, Regeling van Werkzaamheden), heb ik op 25 april jl. de NZa verzocht mij, onder verwijzing naar artikel 20 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, het betrokken bezwaarschrift te verstrekken. Ik kan immers uw Kamer niet goed informeren zonder de context van deze mediaberichten en Kamervragen te kennen. Na kennis genomen te hebben van de inhoud heb ik besloten het integrale bezwaarschrift in het kader van artikel 68 van de Grondwet vertrouwelijk aan uw Kamer toe te zenden, opdat uw Kamer eveneens over alle informatie kan beschikken waardoor een gelijke informatiepositie met uw Kamer is geborgd[2].

Ik heb overwogen om het dossier integraal openbaar te maken. Dan zou immers iedereen die dat zou willen, zelf kennis kunnen nemen van de vorm en inhoud van het dossier. Ik heb evenwel ook rekening te houden met belangen (privacy van betrokkenen en bedrijfsgevoelige informatie) die in het geding kunnen zijn en die daarmee een bezwaar vormen voor onverkorte openbaarmaking of openbare toezending aan uw Kamer. Deze belangen wegend ben ik van oordeel dat vertrouwelijke toezending aan uw Kamer prevaleert boven volledige openbaarmaking.

Ik heb hierbij allereerst meegewogen dat sprake is van een bezwaarschrift als onderdeel van een individueel personeelsdossier, hierbij is logischerwijs sprake van grote terughoudendheid om dergelijke informatie openbaar te maken.

Vanwege het feit dat het bezwaarschrift in grote mate mogelijk privacygevoelige en bedrijfsvertrouwelijke informatie bevat, kan ik u thans melden dat deze informatie niet onverkort openbaar kan worden gemaakt. Het dossier is zeer omvangrijk en omvat diverse uitlatingen die benadelend

---

[1] a) Brief van de Minister van VWS aan de Tweede Kamer over extern onderzoek NZa, d.d. 9 april 2014, Kamerstuk 25 268, nr. 81, een brief van de NZa is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer;
b) Vragen van het lid Klever (PVV) over de wanorde bij toezichthouder de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) (2014Z06732) (ingezonden 11 april 2014);
c) Vragen van het lid Klever (PVV) over het schrappen van alarmerende cijfers over de financiële positie van ziekenhuizen door de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) (2014Z07270) (ingezonden 18 april 2014);
d) Vragen van de leden Schouw en Pia Dijkstra (beiden D66) over het bericht dat de Nederlandse zorgautoriteit (NZa) jarenlang medische gegevens, onbeveiligd en in strijd met privacy regels, heeft bewaard (2014Z06807) (ingezonden 14 april 2014);
e)Verzoek van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor beantwoording vragen van het lid Van Gerven (SP) en het lid Bouwmeester (PvdA) over het bericht dat vertrouwelijke gegevens bij de NZa niet veilig zijn (2014Z07182) van 17 april 2014;
f) Vragen van het lid Voortman (GroenLinks) over het bericht «Tekorten ziekenhuizen verdoezeld» (2014Z07269).
g) Brief van de Minister van VWS aan de Tweede Kamer over verzoeken inzake onderzoekscommissie intern functioneren NZa, d.d. 22 april 2014, Kamerstuk 25 268/32 620, nr. 82;
h) Nadere vragen van de vaste commissie van VWS over de brief van 22 april 2014 inzake reactie op verzoek van het lid Klever over de onderzoekscommissie intern functioneren NZa (Kamerstuk 25 268/32 620, nr. 82) (toegezonden 30 april 2014);
i) Nadere vragen van de vaste commissie van VWS over de brief van 13 maart 2014 (Kamerstuk 25 268, nr. 80) inzake het functioneren van de NZa in 2012 (toegezonden 28 april 2014).

[2] Ter vertrouwelijke inzage gelegd, alleen voor de vaste leden van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kunnen zijn voor personen, die betrekking hebben op bijzondere persoonsgegevens en interne verhoudingen, en die daarmee de privacy onevenredig schenden. Ook is onverkorte openbaarmaking niet mogelijk gezien de bescherming van bedrijfsvertrouwelijke informatie. Tevens heeft de betrokken medewerker zelf meer dan eens expliciet te kennen gegeven dat zijn bevindingen intern moeten blijven. Ik realiseer mij dat het vertrouwelijk ter inzage leggen beperkingen geeft aan de wijze waarop wij hierover met elkaar in overleg kunnen treden.

Om redenen van zorgvuldigheid heb ik de direct betrokkenen in kennis gesteld van mijn besluit uw Kamer vertrouwelijk te informeren.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.I. Schippers

14.00005

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

Commissie intern functioneren NZa
dhr. Borstlap, voorzitter
Lange Voorhout 13
2514 EA Den Haag

Bezoekadres:
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Kenmerk
120872-MC

Bijlagen
2

Correspondentie uitsluitend richten aan het retouradres met vermelding van de datum en het kenmerk van deze brief.

Datum - 9 MEI 2014

Betreft Aanvullende vragen onderzoek interne organisatie NZa

Geachte heer Borstlap,

In navolging van mijn brief aan de Tweede Kamer van 22 april jl. doe ik u hierbij een aanvullend verzoek toekomen om tijdens uw onderzoek een aantal vragen van de Kamer in uw onderzoek mee te nemen.

De Kamer heeft mij tijdens het ordedebat van 17 april jl. gevraagd om hen nader te informeren over uw onderzoekscommissie 'intern functioneren NZa'. Daarbij zijn ook vragen gesteld over de specifieke situatie rondom de publicatie van de marktscan medisch specialistische zorg 2013.

Ik heb de Kamer in mijn brief van 22 april jl. laten weten dat ik het onderzoek van uw commissie niet voor de voeten wil lopen met voortijdige conclusies en oordelen en dat ik daarom ook niet over kan gaan op beantwoording van hun vragen, zolang ik niet beschik over uw bevindingen. Het betreft specifiek de vragen van het lid Klever gesteld tijdens het ordedebat, maar ook de eerder schriftelijk gestelde vragen van het lid Klever[1,2], de vragen van de leden Schouw en Dijkstra[3], het lid Van Gerven en het lid Bouwmeester[4] en het lid Voortman[5] (gesteld op 11 april, 14 april, 17 april en 18 april).

Ik heb de Kamer toegezegd dat ik deze vragen, evenals aanvullende vragen die de Kamer mij voor 1 mei jongstleden heeft laten weten, onder uw aandacht zal brengen.

---

[1] Vragen van het lid Klever (PVV) over de wanorde bij toezichthouder de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) (2014Z06732).
[2] Vragen van het lid Klever (PVV) over het schrappen van alarmerende cijfers over de financiële positie van ziekenhuizen door de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) (2014Z07270).
[3] Vragen van de leden Schouw en Pia Dijkstra (beiden D66) over het bericht dat de Nederlandse zorgautoriteit (NZa) jarenlang medische gegevens, onbeveiligd en in strijd met privacy regels, heeft bewaard (2014Z06807).
[4] Verzoek van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor beantwoording vragen van het lid Van Gerven (SP) en het lid Bouwmeester (PvdA) over het bericht dat vertrouwelijke gegevens bij de NZa niet veilig zijn (2014Z07182).
[5] Vragen van het lid Voortman (GroenLinks) over het bericht 'Tekorten ziekenhuizen verdoezeld' (2014Z07269).

Ik vraag u deze vragen in te passen in uw onderzoekssystematiek in de overtuiging dat deze aanvullende vragen er toe bijdragen om alle feiten rondom dit omvangrijke dossier boven tafel te krijgen.

Kenmerk
120872-MC

Aangezien de Kamer verschillende vragen stelt over de positie van de NZa ten opzichte van het ministerie van VWS, wil ik hierbij uw onderzoeksopdracht uitbreiden met een derde afsluitende onderdeel:

- Het aan de hand van de casus marktscan medisch specialistische zorg 2012 en het toekennen van extra financiële ruimte aan het Oogziekenhuis in 2011 en 2012, beoordelen van de systeemrelatie tussen de NZa en het ministerie van VWS, tegen de achtergrond van het geldende (wettelijke) kader van Wet marktordening gezondheidszorg, de kaderwet zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en het informatiestatuut. Dit in aanvulling op de reeds lopende evaluatie van de NZa op basis van de kaderwet ZBO's.

In de bijlage vindt u een overzicht van de vragen die reeds zijn ingediend door bovengenoemde leden. Ik vertrouw er op dat u de vragen zult meenemen in uw onderzoek en dat u er ook op terugkomt in uw rapportage. Mocht het voor uw commissie om enige reden niet mogelijk zijn om bepaalde vragen van de Kamer mee te nemen in uw onderzoek, dan verzoek ik u daaraan aandacht te besteden in uw rapportage.

Hoogachtend,
de minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

mw. drs. E.I. Schippers

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2013–2014

Vragen gesteld door de leden der Kamer

2014Z06732

Vragen van het lid **Klever** (PVV) aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over *de wanorde bij toezichthouder de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)* (ingezonden 11 april 2014).

Vraag 1
Wat is uw reactie op het bericht «Wanorde bij NZa: medische gegevens onveilig, klokkenluider genegeerd»?[1]

Vraag 2
Deelt u de mening dat het onvergeeflijk is dat een toezichthouder jarenlang structureel de regels over informatiebeveiliging en de Wet bescherming persoonsgegevens overtreedt?

Vraag 3
Kunt u verklaren waarom de NZa niet direct na het overlijden van de klokkenluider een onderzoek heeft ingesteld? Had dit volgens u wel gemoeten?

Vraag 4
Wat betekent dit schandaal voor de geloofwaardigheid van de NZa, die geacht wordt toezicht te houden op de zorgsector?

Vraag 5
Bent u bereid het bestuur op non-actief te stellen tot het onderzoek is afgerond?

[1] NRC Handelsblad 10 april 2014

kv-tk-2014Z06732
's-Gravenhage 2014

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2013–2014

Vragen gesteld door de leden der Kamer

2014Z06807

Vragen van de leden **Schouw** en **Pia Dijkstra** (beiden D66) aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over *het bericht dat de Nederlandse zorgautoriteit (NZa) jarenlang medische gegevens, onbeveiligd en in strijd met privacy regels, heeft bewaard* (ingezonden 14 april 2014).

Vraag 1
Hoe is het mogelijk dat de Nederlandse zorgautoriteit (NZa) jarenlang zeer privacy gevoelige informatie, zoals patiëntendossiers en kopieën van bankpassen en pincodes, heeft kunnen bewaren zonder enige beveiliging van die gegevens, en zonder dat hierop (externe) controle heeft plaatsgevonden?[1]

Vraag 2
Op welke wijze wordt door het kabinet gewaarborgd dat Nederlandse toezichthouders privacy gevoelige gegevens bewaren conform privacy regels en noodzakelijke beveiliging? Ziet het kabinet aanleiding deze waarborgen nu aan te scherpen?

Vraag 3
Wordt bij het door u aangekondigde onderzoek naar deze ernstige misstand bij de NZa ook het College bescherming persoonsgegevens betrokken?

Vraag 4
Op welke termijn verwacht u de Kamer te kunnen informeren over de situatie rond de beveiliging van medische gegevens bij de NZa en over de maatregelen die zijn/worden getroffen om conform wet- en regelgeving de beveiliging van deze gegevens in orde te krijgen?

Vraag 5
Bent u voornemens de beveiliging en vertrouwelijkheid van gegevens nadrukkelijk ook bij andere Nederlandse toezichthouders onder de aandacht te brengen en waar nodig kritisch tegen het licht te houden?

[1] http://www.nu.nl/binnenland/3748710/zorgautoriteit-bewaarde-medische-gegevens-onbeveiligd.html

kv-tk-2014Z06807
's-Gravenhage 2014

Toelichting:

Deze vragen dienen ter aanvulling op eerdere vragen terzake van het lid Klever (PVV), ingezonden 11 april 2014 (vraagnummer 2014Z06807).

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2013–2014

Vragen gesteld door de leden der Kamer

2014Z07269

Vragen van het lid **Voortman** (GroenLinks) aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over *het bericht «Tekorten ziekenhuizen verdoezeld»* (ingezonden 18 april 2014).

Vraag 1
Bent u bekend met het bericht «tekorten ziekenhuizen verdoezeld»?[1]

Vraag 2
Hoe oordeelt u over het feit dat de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) de Kamer en uzelf verkeerd heeft geïnformeerd over de financiële situatie van ziekenhuizen?

Vraag 3
Op welke termijn verwacht u dat het onderzoek van de commissie Borstlap naar het functioneren van de NZa wordt afgerond en de resultaten van het onderzoek aan de Kamer te zenden?

Vraag 4
Zal het foutief informeren van de Kamer en het Ministerie van VWS over de financiële positie van ziekenhuizen onderdeel uitmaken van dit onderzoek? Zo nee, waarom niet?

Vraag 5
Is dit bericht voor u aanleiding om vooruitlopend op het onderzoek direct disciplinaire maatregelen te treffen tegen de raad van bestuur van de NZa? Zo nee, waarom niet?

[1] http://nos.nl/artikel/637044-tekorten-ziekenhuizen-verdoezeld.html

kv-tk-2014Z07269
's-Gravenhage 2014

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2013–2014

Vragen gesteld door de leden der Kamer

2014Z07270

Vragen van het lid **Klever** (PVV) aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over *het schrappen van alarmerende cijfers over de financiële positie van ziekenhuizen door de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)* (ingezonden 18 april 2014).

Vraag 1
Wat is uw reactie op het bericht «NZa schrapte alarmerende cijfers»?[1]

Vraag 2
Deelt u de mening dat een toezichthouder alle feiten uit onderzoeken dient te vermelden, ongeacht of die slecht of goed uitpakken?

Vraag 3
Staat het manipuleren van cijfers, feiten en conclusies uit een marktscan die door het ministerie van VWS gebruikt wordt om beleidsplannen te maken niet gelijk aan fraude?

Vraag 4
Kunt u verklaren waarom de NZa als toezichthouder het blijkbaar nodig achtte de cijfers te verfraaien?

Vraag 5
Deelt u de zorgen dat door het schrappen van cijfers er nu mogelijk verkeerd beleid uitgevoerd wordt? Zo ja, wat voor actie wordt er ondernomen? Zo nee, waarom niet?

Vraag 6
Was u op de hoogte van het feit dat er cruciale passages geschrapt werden in de marktscan ziekenhuizen? Zo ja, waarom is de Kamer niet geïnformeerd? Zo nee, hoeveel controle heeft u eigenlijk over de NZa?

Vraag 7
Heeft u nog vertrouwen in de NZa als onafhankelijk en onpartijdig toezichthouder?

[1] NRC, 17 april 2014

kv-tk-2014Z07270
's-Gravenhage 2014

Vraag 8
Kunt u de ongecensureerde versie van de marktscan per ommegaande naar de Kamer sturen?

Vraag 9
Bent u bereid het bestuur van de NZa op non-actief te zetten tot het onderzoek is afgerond?

Toelichting:

Deze vragen dienen ter aanvulling op eerdere vragen terzake van het lid Voortman (GroenLinks), ingezonden 18 april 2014 (vraagnummer 2014Z07269)

Verzoek lid Van Gerven voor procedurevergadering 17 april

Spoedig een brief van de minister van VWS ter aanvulling van haar brief van 9 april 2014 over het bericht dat vertrouwelijke gegevens bij de NZa niet veilig zijn. Het verzoek is of de minister daarbij in wil gaan op de volgende punten:

1. Kan de minister garanderen dat vertrouwelijke gegevens op dit moment niet meer voor onbevoegden toegankelijk zijn?

2. Op welke dag werd bij de directie van de NZa bekend dat de veiligheid van gegevens niet gegarandeerd was? Was dat op 10 januari 2014, toen het dossier van de klokkenluider werd afgeleverd? Zo nee, wanneer dan?

3. Wanneer heeft de directie van de NZa actie ondernomen om de veiligheidslekken te dichten? Welke maatregelen heeft de directie genomen om de veiligheid van vertrouwelijke gegevens te garanderen?

4. Hoe lang heeft de situatie geduurd waarin vertrouwelijke gegevens ook voor onbevoegden toegankelijk waren?

Verzoek lid Bouwmeester (PvdA) procedurevergadering 17 april

1. Klopt het dat de bestuursvoorzitter of een ander de cijfers van ziekenhuizen heeft gewijzigd?

Regeling van werkzaamheden 17 april

Lid Klever:

1. Waarom achtte de NZA het blijkbaar nodig om de cijfers te verfraaien?

2. Was de minister op de hoogte van het feit dat er cruciale passages geschrapt werden in de marktscan ziekenhuizen?

3. Heeft de minister nog vertrouwen in de NZA als onafhankelijke en onpartijdige toezichthouder?

4. Is zij bereid het bestuur van de NZA, hangende het onderzoek, op non-actief te stellen?

2014D15740

LIJST VAN VRAGEN

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de brief van 22 april 2014 inzake reactie op verzoek van het lid Klever over de onderzoekscommissie intern functioneren NZa (Kamerstuk 25 268/32 620, nr. 82).

De voorzitter van de commissie,
Neppérus

Adjunct-griffier van de commissie,
Sjerp

Nr	Vraag
1	De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) adviseert de Minister van VWS inzake regelgeving, maar kan ook zelf regels opstellen. De NZa houdt tevens toezicht op de naleving van deze regels. Wie houdt toezicht op de NZa? Waarom is er geen sprake van een onafhankelijke Raad van Toezicht, los van de NZa? Is een onafhankelijke Raad van Toezicht gewenst? Hoe neemt de commissie Borstlap dit mee in het onderzoek?
2	Zijn de huidige positie, taakomschrijving en organisatie van de NZa optimaal om het belang van de zorgconsument te bewaken? Welke wijzigingen ten aanzien van positie, taakomschrijving en organisatie van de NZa zouden de onafhankelijkheid van de NZa en de borging van de belangen van de zorgconsument verbeteren?
3	Kan het feitenrelaas waar de Kamer 24 april jl. om heeft gevraagd meegenomen worden in het onderzoek van de commissie Borstlap?
4	Welke organisatie veranderingen hebben plaatsgevonden binnen de NZa sinds 1 januari 2010, met welk doel? Is er sprake geweest van accent verschuivingen in de prioriteiten van de organisatie, tot uiting komend in organisatie wijzigingen? Hebben deze organisatie wijzigingen het beoogde resultaat opgeleverd?
5	De Minister van VWS schrijft in haar brief van 13 maart jl. (25 268 nr. 80) «Daarnaast heeft de NZa verdere stappen gezet om een transitie te maken van regulering naar toezicht met als doel om de toezichthoudende taak vanaf 2013 verder te verstevigen.» In hoeverre is er sprake van een transitie van regulering naar toezicht? Hoe is deze vormgegeven, welk tijdspad werd daarbij gevolgd, wanneer is dit zo afgesproken? Wat betekent dit voor de mate waarin de NZa toezicht heeft gehouden vanaf 2010 tot het moment waarop kennelijk is besloten het toezicht vanaf 2013 «verder te verstevigen»? Vanaf welk moment heeft de NZa toezicht gehouden op de zorg en goed gefunctioneerd als marktmeester?
6	In hoeverre is de opbouw van de interne organisatie van invloed op de onafhankelijke positie van de NZa? Wat is de tendens in het personeelsverloop en interne mutaties van personeel? Welke conclusie kan de commissie Borstlap hier aan verbinden?
7	Welke cultuur is er binnen de NZa? Voelen medewerkers zich veilig? Krijgen medewerkers voldoende ruimte om kritisch te zijn over het management zonder dat dat negatieve gevolgen voor hen heeft?
8	Kan de Kamer er op rekenen dat alle ingebrachte vragen worden doorgeleid naar de commissie Borstlap in de vorm en bewoordingen waarin deze zijn gesteld? Is de Minister bereid de commissie Borstlap te verzoeken om per vraag aan te geven of deze betrokken is in het onderzoek, tot welke bevindingen de vraag heeft geleid c.q. waarom een vraag niet is betrokken bij het onderzoek van de commissie?
9	Wanneer krijgt de Kamer het onderzoek van de commissie Borstlap?
10	Hecht u er gezien de recente berichtgeving aan het onderzoek door de commissie Borstlap eerder dan gepland te laten uitvoeren?
11	Wanneer viel precies de beslissing tot het instellen van een onderzoekscommissie naar het intern functioneren van de NZa? Wat was de directe aanleiding daartoe?
12	Wie zijn er verantwoordelijk voor de ICT en de veiligheid bij de NZa? Wie houdt daar toezicht op?
13	Op welke momenten heeft de klokkenluider dhr. Gotlieb aan de bel getrokken, hoe lang zijn deze waarschuwingen genegeerd en op welk moment werden er wel maatregelen genomen? Wat waren deze maatregelen en werden deze met de klokkenluider besproken?

Nr	Vraag
14	Zijn de veiligheidsmaatregelen voor of na het overlijden van de klokkenluider getroffen? Of zijn ze pas getroffen na de onthullingen in de media?
15	Wanneer en hoe vaak heeft het bestuur van de NZa met de klokkenluider gesproken over de veiligheidsproblemen?
16	Hoe lang was er bij de NZa sprake van overtreding van de veiligheidsregels?
17	Hoeveel personeelsleden die toegang hadden tot bedrijfsgevoelige en privacy informatie hebben de NZa verlaten in de afgelopen 5 jaar en welke hoge functies bekleden zij nu?
18	Waarom heeft de NZa niet direct de Minister op de hoogte gesteld van het door de betrokken medewerker ingediende dossier? Hanteert de NZa protocollen voor dit soort situaties?
19	Heeft de NZa zelf het hele dossier onderzocht? Welke acties zijn precies door de NZa ingezet na het ontvangen van het dossier?
20	Wil de externe onderzoekscommissie ook het gezamenlijke informatiestatuut van VWS en de NZa waarin inhoudelijke en procedurele afspraken met betrekking tot de wederzijdse informatieverstrekking zijn vastgelegd, evalueren?
21	Sinds wanneer heeft de Minister van VWS kennis van de wijze waarop de NZa omging met vertrouwelijke gegevens?
22	Had de Minister van VWS hier eerder kennis van kunnen hebben? Zijn er signalen geweest waaruit de Minister van VWS had kunnen opmaken dat de NZa onzorgvuldig met vertrouwelijke gegevens omging?
23	Hoe kan het dat er nooit melding van is gemaakt in de jaarlijkse brief van de Minister van VWS aan de Kamer over het functioneren van de NZa? Hoe kan het dat in bijvoorbeeld de brief over het functioneren van de NZa in 2012 positief wordt geoordeeld over het functioneren van de NZa?
24	Is het waar dat in deze jaarlijkse brief expliciet aandacht wordt besteed aan de vraag of de uitvoering en de organisatie op orde is? Is het juist dat ook ICT specifiek aan de orde komt? Hoe kan het dat bij het opstellen van deze jaarlijkse beoordeling nooit is opgemerkt dat de vertrouwelijkheid van documenten bij de NZa niet gegarandeerd was?
25	Had de Minister van VWS in het kader van de jaarlijkse brief op de hoogte moeten zijn van de steken die de NZa liet vallen?
26	Hoe lang hebben vertrouwelijke gegevens op het intern voor iedereen toegankelijk netwerk gestaan? Om wat voor een soort gegevens ging het hierbij? Hoe kan het dat er binnen de NZa voor is gekozen vertrouwelijke gegevens op een dusdanige wijze op te slaan?
27	Hoe kan het dat binnen (grote delen van) de organisatie niet het besef bestaat dat vertrouwelijke gegevens goed afgeschermd moeten worden opgeslagen?
28	Had de top van de NZa kennis van de wijze waarop vertrouwelijke documenten in een intern openbare omgeving werden opgeslagen? Zo nee, waarom had de top van de NZa geen kennis van de veiligheidsrisico's met betrekking van het beheer van bestanden? Zo ja, wat heeft de top van de NZa met deze kennis gedaan?
29	Was er sprake van dat er structureel zeer vertrouwelijke informatie via een centrale harde schijf werd gedeeld die voor iedereen toegankelijk was? Hoe heeft die situatie kunnen ontstaan? Waarom werd daar niet op ingegrepen?

Nr	Vraag
30	Kan worden uitgesloten dat vertrouwelijke en privacygevoelige informatie de weg naar buiten heeft gevonden doordat deze gedeeld werd op de centrale harde schijf die voor iedereen toegankelijk was?
31	Hoe kan het dat het besef binnen de NZa ontbrak dat patiëntendossiers goed afgeschermd moeten worden? Hoe wijd verbreid was/is het ontbreken van dat besef?
32	Klopt het dat alle medewerkers toegang hadden tot vertrouwelijke gegevens die opgeslagen waren op een centrale harde schijf?
33	Is de werkgever tekort geschoten in de zorgplicht tegenover dhr. Gotlieb? Betreft het hier een incident of is dit tekenend voor de cultuur binnen de NZa?
34	Was er in het geval van dhr. Gotlieb sprake van evident onzorgvuldige beoordelingen, het weigeren van gesprekken van de jaarlijkse HRM-cyclus, het ontnemen van verworvenheden zonder motivering, het toekennen van een topzwaar werkpakket of verzuim van reactie op signalen over arbeidsomstandigheden?
35	Waarom zag dhr. Gotlieb geen andere weg dan misstanden te melden via een lijvig rapport dat ter hand werd gesteld aan het hoogste management? Was er lager in de organisatie geen oor voor de misstanden die hij constateerde?
36	Was er aanleiding voor dhr. Gotlieb te veronderstellen dat hij niet langer gewenst was als medewerker van de NZa? Zo ja, welke?
37	Waren er voornemens om dhr. Gotlieb te ontheffen uit zijn functie? Zo ja, waarom en hoe concreet waren die voornemens?
38	Werd er in de werkomgeving van dhr. Gotlieb een cultuur gecreëerd waarbinnen hij niet meer (goed) kon functioneren? Zo ja, hoe werd die cultuur gecreëerd?
39	Is het juist dat gedegen ambtelijk werk binnen de NZa niet werd gewaardeerd? Zo ja, waarom niet?
40	Waarom werden passages in het rapport marktscan medisch specialistische zorg 2013 over de ziekenhuissector aangepast? Gebeurde dit op verzoek van ambtenaren van VWS en/of omdat de bestuursvoorzitter van de NZa «niet met het slechte nieuws naar buiten wilde»?
41	Hoe vaak komt het voor dat rapporten op verzoek van de top van de NZa worden aangepast omdat de inhoud niet gewenst is?
42	Wanneer werd de Minister op de hoogte gesteld van het overlijden van de klokkenluider dhr. Gotlieb?
43	Wanneer werd de Minister op de hoogte gesteld van het dossier van de klokkenluider? Heeft de Minister zelf kennisgenomen van de inhoud van het dossier of heeft zij zich alleen laten voorlichten door de NZa?
44	Is de Minister bereid om ook het extern functioneren van de Nederlandse Zorgautoriteit uitgebreid te onderzoeken? Zo nee, waarom niet?
45	Is de Minister bereid ook de verhouding tussen de Nederlandse Zorgautoriteit en de ambtenaren van VWS te onderzoeken als wel de verhouding tussen de Nederlandse Zorgautoriteit en de Minister van VWS? Zo nee, waarom niet?
46	Is de Minister bereid de uitkomsten van de onderzoekscommissie intern functioneren van de Nederlandse Zorgautoriteit zo spoedig mogelijk aan de Kamer te sturen? Zo nee, waarom niet?
47	Is de Minister bereid het onderzoeksrapport aan de Kamer te sturen? Zo ja, onder welke condities? Zo nee, waarom niet?
48	Hoe kan het oordeel van de Minister van VWS afgelopen jaren over het functioneren van de NZa positief zijn geweest?

Nr	Vraag
49	Hoe ver gaat de invloed van het Ministerie van VWS op de NZa rapportages? De recente berichtgeving doet voorkomen dat VWS het laatste woord heeft, hoe onafhankelijk is de NZa in de realiteit. Kan aangegeven worden welke wijzigingen na beoordeling door VWS hebben plaatsgevonden in (concept) adviezen, rapporten en monitoren van de afgelopen drie jaar?
50	Kan een overzicht opgesteld worden van de activiteiten van de afdeling toezicht en handhaving in de periode 2010–2014, in vergelijking met de situatie in de Ctg/ctz periode?
51	Welke «vooraf» toetsing heeft plaats gevonden door de NZa op fraudebestendigheid en handhaafbaarheid van de wijzigingen van de beleidsregel dure geneesmiddelen en de wijziging naar de add-on bekostiging en de daarmee samenhangende declaratiemethode?
52	Wanneer krijgt de Kamer het verslag van de onafhankelijke EDP Audit ter inzage?
53	In hoeverre moet de onafhankelijkheid van de NZa beter geborgd worden? Welke mogelijkheden ziet het u hiervoor?
54	Zou de onafhankelijkheid van de NZa beter geborgd kunnen worden door de aanstelling van een onafhankelijke Raad van Toezicht?
55	Op welke wijze is op dit moment de informatievoorziening van de NZa aan het Ministerie van VWS en aan de Kamer precies geregeld?
56	In hoeverre wijkt de huidige informatievoorziening van de NZa af van de manier waarop de Algemene Rekenkamer (ARK) en de Ombudsman betrokken ministeries en de Kamer informeren?
57	Zitten er elementen in de manier waarop de Ombudsman en de ARK de Kamer informeren die voortaan ook door de NZa toegepast zouden kunnen worden?
58	Overtreedt de Nederlandse Zorgautoriteit niet langer de Wet bescherming persoonsgegevens? Zo nee, waarom niet?
59	Wat is een Electronic Data Processing-audit?
60	Welke overwegingen hadden de medewerkers van VWS om de cijfers zonder transitiebedragen in de marktscan 2013 te willen schrappen? Waarom was het feit alleen dat zij stellen dat de overgangsregeling onderdeel van de ziekenhuisfinanciering is, reden om «cijfers zonder transitiebedrag» dan maar helemaal niet meer te noemen, sterker nog te schrappen?
61	Welke contactmomenten VWS/NZa zijn er geweest (tijdspad wanneer wat over en weer werd gewisseld) in het overleg over de marktscan medisch specialistische zorg 2013?
62	Welke inhoudelijke en procedurele afspraken met betrekking tot de wederzijdse informatieverstrekking, zijn vastgelegd in het informatiestatuut van VWS en NZa?
63	In hoeverre is de Minister van VWS op de hoogte van de beoordeling door het ambtelijk apparaat van de concepten? Kan door deze werkwijze de schijn gewekt worden dat de Minister via de ambtenaren het advies/de monitor van te voren beïnvloedt? Waarom is deze ambtelijke voorfase gewenst? Is het gewenst voortaan zonder ambtelijke bemoeienis het advies niet alleen aan de Minister maar terzelfder tijd ook aan de Kamer te presenteren om onafhankelijkheid te waarborgen?
64	Zijn er momenteel signalen dat er nog andere gevoelige gegevens zijn verloren of ter beschikking van onbevoegde derden staan?

Nr	Vraag
65	Wat is de waarde van de omschreven «weging» door de NZa? Op basis van welke factoren worden deze op- en aanmerkingen van VWS gewogen? Kan deze weging door de NZa onafhankelijk plaatsvinden? Zijn er directe dan wel indirecte consequenties verbonden voor de NZa, danwel de medewerkers van de NZa, aan een weging waarin niet meegegaan wordt in de opmerkingen van het Ministerie van VWS?
66	Elke schijn van politieke inmenging moet vermeden worden wil een ZBO zijn publieke taak met voldoende gezag kunnen uitoefenen. Waarom kunnen medewerkers van VWS rapporten van de NZa beïnvloeden? Hoe vaak gebeurt dit? Is de Minister op de hoogte van deze politieke sturing door haar ambtenaren? Zo nee, waarom niet? Zo ja waarom is daar geen transparantie over?
67	Tot nu toe gaat de Kamer ervan uit dat de NZa rapporten baseert op feiten, onderzoeksdata en analyses en niet op wat politiek gewenst is of niet. Is de Kamer nu verkeerd voorgelicht? Hoe kan de Kamer dit controleren?
68	Is het informatiestatuut tussen VWS en de Nederlandse Zorgautoriteit openbaar?
69	Wil de Minister van VWS het informatiestatuut aan de Kamer sturen?
70	Is de Minister verantwoordelijk voor het handelen van haar ambtenaren?
71	In hoeverre is er sprake van dat de Minister van VWS zich bemoeit met de taakuitvoering van de NZa voor zover het individuele gevallen betreft?
72	Is het voorgekomen dat de NZa een eerder genomen besluit heeft gewijzigd op grond van commentaar of aanwijzing van het Ministerie van VWS? Hoe vaak, in welke gevallen? Hoe vaak is het voorgekomen dat de Minister van VWS de NZa een individuele aanwijzing heeft gegeven? In welke gevallen?
73	Hoe groot is de invloed van het Ministerie van VWS op de inhoud van rapportages en adviezen van de NZa? Wat is de waarde van rapportages en adviezen van de NZa wanneer de inhoud min of meer wordt bepaald door het Ministerie van VWS?
74	Kan de commissie Borstlap de Algemene Rekenkamer inschakelen bij het onderzoek en de beoordeling van de werkwijze en het tot stand komen van de adviezen, rapporten en monitors?
75	Brengt de commissie Borstlap formele, danwel informele, tussenrapportages uit aan het Ministerie van VWS? Wordt het ministerie eventueel op een andere wijze dan door schriftelijke rapportages op de hoogte gehouden van het onderzoek?
76	We hebben het hier mogelijk over een van de grootste schandalen in het schenden van privacy gegevens door een overheidsorgaan. Hoe kan het onderzoek volledig zijn zonder betrokkenheid van het College bescherming persoonsgegevens (CBP)? Worden er tevens ICT veiligheidsdeskundigen betrokken bij het onderzoek?

Bijlage 2

Lijst van afkortingen en begrippen

2. Lijst van afkortingen en begrippen

A-segment	Het deel van de ziekenhuiszorg met centraal vastgestelde tarieven
ABD	Algemene Bestuursdienst
ACM	Autoriteit Consument & Markt, opvolger van de NMa
AFM	Autoriteit Financiële Markten
ARAR	Algemeen Rijksambtenarenreglement
Arvodi	Algemene Rijksvoorwaarden voor het verstrekken van opdrachten tot het verrichten van diensten
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
A.Z.A.	Algemeen Ziekenfonds voor Amsterdam
BBRA	Bezolderingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren
Beschikbaarheidsbijdrage	De NZa kan sinds 2012 zorgaanbieders belasten met het beschikbaar houden van bepaalde vormen van zorg. Als tegenprestatie voor het beschikbaar houden van deze zorg ontvangt de aanbieder een subsidie in de vorm van een beschikbaarheidsbijdrage.
B&I	(Directie) bedrijfsvoering & informatie (van de NZa)
Bila	Bilateraal overleg
BIOS	Bureau Integriteit Openbare Sector
BKZ	Budgettair kader zorg
BM C	Beleidsmedewerker C
B-segment	De prestaties van het vrij onderhandelbare deel van de ziekenhuiszorg
CANS	Complaints of the arms, neck and/or shoulder
Cbp	College bescherming persoonsgegevens
CBZ	College bouw zorginstellingen
Corsa	Digitaal post- en documentatiesysteem, dat sinds juni 2007 bij de NZa werd gebruikt. In juli 2012 is Corsa vervangen door CRM/PerfectView. De volledige naam van Corsa luidt: Documentatie Management Systeem (DMS) Corsa
COTG	Centraal orgaan tarieven gezondheidszorg
COZ	Centraal orgaan ziekenhuistarieven

CRM/PerfectView	Digitaal post- en documentatiesysteem, dat sinds juli 2012 bij de NZa wordt gebruikt. CRM/PerfectView is de opvolger van het Documentatie Management Systeem (DMS) Corsa
CSZ	College sanering zorginstellingen
CTG	College tarieven gezondheidszorg, opvolger van het Centraal orgaan tarieven gezondheidszorg
CTU	Commissie toezicht uitvoeringsorganisatie
CTZ	College toezicht zorgverzekeringen
CVZ	College voor zorgverzekeringen, de opvolger van de Ziekenfondsraad en thans het Zorginstituut Nederland. De CVZ/Zorginstituut Nederland vervult taken die voortvloeien uit de Zorgverzekeringswet en de AWBZ. Het CVZ en zijn opvolger vervullen een onafhankelijke rol in de gezondheidszorg. Het CVZ geeft advies aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de samenstelling van het basispakket. Daarnaast heeft het CVZ tot taak premiegeld te verdelen onder de zorgverzekeraars (risicoverevening), zodat verzekeraars iedereen kunnen accepteren voor de verzekering, ongeacht zijn of haar gezondheidstoestand. Ten slotte is het CVZ belast met het uitvoeren van voorzieningen en regelingen voor bijzondere groepen, zoals verzekerden in het buitenland, wanbetalers en gemoedsbezwaarden.
DBC	Diagnose Behandel Combinatie
DG	Directeur-generaal van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
DIV	Documentaire informatievoorziening
DNB	De Nederlandsche Bank
DOT	DBC's op weg naar transparantie
ECD	Economische Controledienst
EDP-Audit	Beoordeling van Electronic Data Processing: een controle die betrekking heeft op geautoriseerde gegevensbestanden en een beoordeling omvat van de informatie-hulpmiddelen: toepassingen, besturingssystemen en apparatuur
FEC	Financieel expertisecentrum
FIOD	Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst

Functiegerichte budgettering	Budgetsysteem (1988-2012), waarbij ziekenhuizen jaarlijks een vooraf 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 werd tussen ziekenhuizen en verzekeraars verrekend
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg, dan wel de unit curatieve geestelijke gezondheidszorg van de directie zorgmarkten cure (van de NZa)
GMT	(Directie) geneesmiddelen en medische technologie (van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport)
HRM	Human resource management
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg
MT	Managementteam
NARJ-RIS	Applicatie, waarvan de NZa gebruik maakt in het kader van budgettering en opbrengstverrekening. NARJ-RIS wordt vervangen door de Mendix-toepassing Menza
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit, voorganger van de ACM
NOG	Nederlands Oogheelkundig Gezelschap
NVVH	Nederlandse Vereniging voor Heelkunde
NVZ	Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen
NZa	Nederlandse Zorgautoriteit
O&B	Organisatieontwikkeling & bedrijfsvoering, een voormalige stafafdeling van de NZa. Deze afdeling heet tegenwoordig de directie bedrijfsvoering & informatie
OCR	Optical Character Recognition
Opta	Onafhankelijke post en telecommunicatie autoriteit
OR	Ondernemingsraad
Prestatiebekostiging	Zorgaanbieders krijgen voor elke geleverde zorgprestatie apart betaald, in plaats van dat zij per jaar één vast budget hebben voor het leveren van zorg. Het inkomen van de zorgaanbieder is bij prestatiebekostiging gelijk aan de prijs per (zorg)prestatie en het aantal keer (volume) dat hij deze prestatie leverde.
RI&E	Risico-inventarisatie & -evaluatie
RIS	Reken Informatie Systeem
RSI	Repetitive Strain Injury

RvB	Raad van bestuur
RvT	Raad van toezicht
S&J	(Directie) strategie & juridische zaken (van de NZa)
SG	Secretaris-generaal van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
SMART	Specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden
T&H	(Directie) toezicht & handhaving (van de NZa)
TO	Technisch overleg
Transitiemodel	Na de overstap van functiegerichte budgettering naar prestatiebekostiging gold voor 2012 en 2013 een transitiemodel, dat was bedoeld om de systeemrisico's voor de gebudgetteerde instellingen te dempen door eenmalig een transitiebedrag per ziekenhuis vast te stellen dat gebaseerd is 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
TSZ	(Unit) tweedelijns somatische zorg (van de directie zorgmarkten cure van de NZa)
VPI	Vertrouwenspersoon integriteit
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
Wopt	Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens
Wtg	Wet tarieven gezondheidszorg
Wmg	Wet marktordening gezondheidszorg
ZAio	Zorgautoriteit in oprichting
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan
ZKN	Zelfstandige Klinieken Nederland
ZN	Zorgverzekeraars Nederland
Zvw	Zorgverzekeringswet
ZZP	Zorgzwaartepakket

Bijlage 3

De ontstaansgeschiedenis van de NZa en haar organisatie

3. De ontstaansgeschiedenis van de NZa en haar organisatie

De NZa is op 1 oktober 2006 opgericht. De oprichting viel samen met de inwerkingtreding van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg). De introductie van een nieuwe toezichthouder in de zorgsector hield direct verband met de grote veranderingen in het Nederlandse zorgstelsel op dat moment.

1. Ontstaansgeschiedenis van de NZa

De geschiedenis van het Nederlandse zorgstelsel gaat terug tot halverwege de negentiende eeuw. Vanaf dat moment heeft het zorgstelsel vele ontwikkelingen doorgemaakt.

1.1. Ontwikkelingen in het zorgstelsel tot 2006

In 1847 werd het Algemeen Ziekenfonds voor Amsterdam (A.Z.A.) opgericht, dat tot doel had om armlastigen ziekenbehandeling te geven, ziekengelden uit te keren en gelden uit te keren bij overlijden. Door de oprichting van het A.Z.A. kregen verzekeringsnemers de kans zelf hun arts te kiezen. De oprichters van het A.Z.A., artsen en apothekers, lieten alleen mensen onder een bepaalde welstandsgrens toe. Hiermee werd voor het eerst een onderscheid gemaakt tussen de ziekenfondssector en de particuliere sector.[1]

In 1941 werd het Ziekenfondsbesluit[2] afgekondigd. Daarmee werd in Nederland een algemeen en verplicht ziekenfonds ingevoerd, waarbij alle werknemers onder een bepaalde inkomensgrens verplicht waren zich te laten verzekeren. Het ziekenfonds, een publiekrechtelijke instelling, moest door erkende overheidsfondsen worden uitgevoerd. Dit leidde er uiteindelijk toe dat het zorgstelsel in Nederland drie onderdelen kende: de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), het ziekenfonds en de particuliere verzekeringen. De AWBZ, een tot op de dag van vandaag bestaande volksverzekering voor niet individueel verzekerbare ziektekostenrisico's, is voor iedereen verplicht. De andere verzekeringen waren afhankelijk van het inkomen. Iedereen met een inkomen onder een vastgesteld maximum was ziekenfonds verzekerd, degenen die daarboven zaten moesten een particuliere ziektekostenverzekering afsluiten.

In de jaren zeventig begon de zorgsector aanzienlijk te groeien. Dat gaf aanleiding voor politieke discussies over een andere vormgeving van dit Nederlandse ziektekostenstelsel. Zo lanceerde de staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, J.P.M. (Jo) Hendriks, in 1974 de 'Structuurnota Gezondheidszorg'.[3] In deze nota werd een strakke ordening van de zorgsector van bovenaf bepleit om tot een samenhangend stelsel van voorzieningen te komen. Zo werd de grondslag gelegd voor de aanbodregulering van de zorg en de overheidsbemoeienis die daarmee onverbrekelijk samenhangt. In de jaren tachtig, die in het teken stonden van bezuinigingen en het terugdringen van de kosten in de zorgsector, veranderde dat beeld. In 1987 publiceerde de commissie-Dekker het rapport 'Bereidheid tot verandering',[4] over de structuur en financiering van de gezondheidszorg. Met dit rapport is een begin gemaakt met de introductie van het begrip marktwerking in de zorgsector. Volgens de commissie-Dekker werd er teveel van bovenaf gestuurd en belemmerde dat het doelmatig functioneren van de zorgsector. De door de commissie beschreven wens van vraagsturing in de plaats van aanbodsturing liet echter nog enige tijd op zich wachten.

In 1990 nam de staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, H.J. (Hans) Simons, in zijn nota 'Werken aan Zorgvernieuwing',[5] ook wel het 'Plan-Simons' genoemd, de ideeën van de commissie-Dekker in grote lijnen over. De al door staatssecretaris Hendriks aangestipte en door de commissie-Dekker uitgewerkte brede basisverzekering, met een verzekeringsplicht en uitgevoerd door private zorgverzekeraars, kwam er echter nog niet en het 'Plan-Simons' bleef een aantal jaren onaangeroerd. In 2001 blies de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, dr. E. (Els) Borst-Eilers, het idee van een basisverzekering nieuw leven in met haar nota 'Vraag en aanbod'.[6]

In 2004 volgde, voortbouwend op de plannen van zijn voorgangers, het wetsvoorstel Zorgverzekeringswet[7] van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, drs. J.F. (Hans) Hoogervorst. Het duurde echter nog tot 2006 totdat het ziekenfonds daadwerkelijk zou verdwijnen en de zorgsector niet langer gekenmerkt zou worden door het onderscheid tussen de ziekenfonds- en de particulier verzekerden.[8]

Deze ontwikkelingen liggen ten grondslag aan de behoefte aan een organisatie die de taken van marktmeester en toezichthouder op zich zou nemen, de NZa, en die voor de uitoefening van die taken het benodigde instrumentarium zou krijgen.

1.2. Het huidige Nederlandse zorgstelsel

Met het wetsvoorstel Zorgverzekeringswet wilde men een einde maken aan de verbrokkelde situatie en één wettelijk verzekeringsregime realiseren voor alle ingezetenen van Nederland. Hierbij speelde een rol dat er een toenemend besef was dat het bestaande systeem van de gezondheidszorg, zowel op medisch en zorginhoudelijk gebied als vanuit een oogpunt van doelmatige uitvoering en beheerste kostenontwikkeling, niet meer aan de eisen voldeed om de publieke belangen solide te kunnen borgen. Door een verandering in de samenstelling van de Nederlandse bevolking en het profiel van de zorgvrager en door ontwikkelingen in de medische technologie bleken voor (het behoud van) een kwalitatief goed en doelmatig functionerende zorgsector verbeteringen nodig en mogelijk: een betere service, een betere kwaliteit, meer innovatie, efficiëntere zorgprocessen, een betere relatie tussen prijs, prestatie en kwaliteit en meer transparantie. Steeds meer vormde de intensieve overheidssturing een belemmering om die verbeteringen te kunnen doorvoeren. Te veel centrale regelgeving en te weinig (markt)prikkels.

Om een nieuwe balans in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en maatschappelijke actoren - zorgvragers, zorgaanbieders en zorgverzekeraars - te kunnen realiseren, zou de directe overheidsregulering van het zorgaanbod geleidelijk moeten worden verminderd en zouden gelijktijdig meer vrijheden en verantwoordelijkheden moeten worden gegeven aan die maatschappelijke actoren. Het systeem van centrale overheidssturing moest zoveel mogelijk plaats maken voor een decentraal georganiseerd stelsel van gereguleerde concurrentie. Hierdoor zouden de zorgverzekeraars in een positie komen waarin zij zich in onderlinge concurrentie actiever moeten inspannen om voor hun verzekerden een gunstige prijs/prestatieverhouding bij zorgaanbieders te bedingen. Zorgaanbieders zouden op hun beurt weer meer prestatiegericht moeten werken en meer mogelijkheden moeten krijgen om zorg te bieden die aansluit bij de behoeften en wensen van burgers. Kortom, gereguleerde markwerking zou het nieuwe sturingsconcept in de gezondheidszorg moeten worden en - waar mogelijk - de bestaande aanbodsturing moeten vervangen.[9]

Op 1 januari 2006 trad de Zorgverzekeringswet in werking.[10] Deze wet vervangt de Ziekenfondswet, de Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen 1998 en de Wet medefinanciering oververtegenwoordiging oudere ziekenfondsverzekerden. Met de inwerkingtreding van de Zorgverzekeringswet zijn het ziekenfonds en de particuliere ziektekostenverzekering en de in 1993 ingevoerde publiekrechtelijke regelingen voor ambtenaren[11] vervangen door één verplichte basisverzekering voor noodzakelijke curatieve zorg. Die basisverzekering komt er in de kern op neer dat iedere ingezetene van Nederland verplicht is een zorgverzekering af te sluiten bij een - private - zorgverzekeraar naar keuze.[12] De zorgverzekeraars hebben op hun beurt, wat de verplichte basisverzekering betreft, een acceptatieplicht.[13] Ook hebben zij tegenover de verzekerden een zorgplicht[14] om het in de Zorgverzekeringswet te verzekeren risico, dat wil zeggen het wettelijk vastgestelde verzekerde pakket,[15] te leveren dan wel te vergoeden. De zorgverzekeraars moeten voor de wettelijke polis een vaste (nominale) premie bepalen,[16] die in principe voor alle verzekerden gelijk is. Onderscheid naar leeftijd of gezondheidstoestand is niet toegestaan.

1.3. Verandering van zorgstelsel leidt tot veranderend toezicht

En dergelijke verandering in vormgeving van het zorgstelsel heeft direct gevolgen voor de taken en verantwoordelijkheden van de organen, die ervoor moeten zorgen dat dat stelsel naar behoren werkt. Het nieuwe stelsel heeft als kenmerken het private karakter van de (uitvoering van de) nieuwe zorgverzekering en de introductie van gereguleerde marktwerking als stu-

ringsinstrument voor doelmatigheid. Deze overgang van aanbod- naar vraaggerichte zorg gaat gepaard met veranderingen bij de overheid, zorgverzekeraars, zorgaanbieders en zorgvragers en vraagt om een orgaan dat toeziet op een goed functioneren van het nieuwe zorgstelsel en op de marktwerking.

Voordat de NZa de NZa werd, waren er andere organen die een belangrijke rol speelden in de zorgsector. Zo was er het Centraal orgaan ziekenhuistarieven (COZ), een stichting die in 1965 was ingesteld bij de Wet ziekenhuistarieven[17], die de taak had om richtlijnen vast te stellen ten behoeve van de bepaling van de tarieven en om verpleegtarieven vast te stellen van die ziekenhuizen die het in onderling overleg niet eens werden. Het COZ was de voorloper van het College tarieven gezondheidszorg (CTG), dat later zou opgaan in de NZa. Het CTG werd in feite in 1980 geïntroduceerd, toen nog onder de naam het Centraal orgaan tarieven gezondheidszorg (COTG).[18] Het COTG was belast met de uitvoering van de Wet tarieven gezondheidszorg (Wtg).

Op 1 januari 2000 ging het COTG over in het CTG.[19] Het CTG beoogde een evenwichtig stelsel van tarieven te bevorderen, mede met het oog op de beheersing van de kostenontwikkeling. Haar belangrijkste taken waren het vaststellen en goedkeuren van tarieven voor organen in de zorgsector, het vaststellen van beleidsregels die het kader vormen voor de onderhandelingen van partijen over tarieven, het op verzoek van de minister doen van uitvoeringstoetsen en het op eigen initiatief signaleren van ontwikkelingen in de zorgsector die van belang zijn voor de uitvoering van de Wtg. Op 1 mei 2004 werd een eerste stap gezet naar wat ruim twee jaar later de nieuwe toezichthouder in de zorgsector zou worden. Die stap hield in dat het CTG officieel de rol van Zorgautoriteit in oprichting (CTG/ZAio) op zich nam. In een overgangsperiode werd de CTG/ZAio omgevormd tot de NZa. In deze overgangsperiode bleef de CTG/ZAio, zoals zij ook daarvoor deed, haar uit de Wtg voortvloeiende taken uitvoeren. Daar kwam een tweede belangrijke taak bij: het bevorderen van marktwerking in de gezondheidszorg.

Naast het CTG had ook het op 1 maart 2001 opgerichte College van toezicht op de zorgverzekeringen (CTZ)[20] een belangrijke rol in de zorgsector. De geschiedenis van het CTZ gaat terug tot 1949. Op 1 januari van dat jaar werd de Ziekenfondsraad opgericht. De Commissie toezicht uitvoeringsorganisatie (CTU) maakte onderdeel uit van dit zelfstandig bestuursorgaan en hield zich bezig met het toezicht op de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de Ziekenfondswet en de AWBZ door de uitvoeringsorganen. Vanaf 1 juli 1999 is de naam van de Ziekenfondsraad veranderd in het College voor zorgverzekeringen (CVZ). De CTU was tot 1 januari 2000 onderdeel van dit zelfstandige bestuursorgaan. Daarna is de CTU volledig verzelfstandigd onder de naam CTZ. Het CTZ hield toezicht op het gedrag van zorgaanbieders en zorgverzekeraars en op een goede uitvoering van de zorgverzekeringswetten. Aanvankelijk waren dat de Ziekenfondswet en de AWBZ. Vanaf 1 januari 2006 werd het toezicht op de AWBZ gecontinueerd en kreeg de CTZ de taak erop toe te zien dat zorgverzekeraars hun wettelijke verplichtingen uit de Zorgverzekeringswet naleefden; verplichtingen die samenhingen met en voortvloeiden uit het nieuwe zorgstelsel.

Uiteindelijk werd met de inwerkingtreding van de Wmg op 1 oktober 2006[21] de nieuwe toezichthouder in de zorgsector geïntroduceerd: de NZa. Daarbij zijn het CTG en het CTZ overgegaan in de NZa.[22] Het CTG zette haar bestaande taken voort. Ook de taken van het CTZ, zoals die in de Zorgverzekeringswet waren gemoderniseerd ten opzichte van de situatie zoals die gold voor de ziekenfondsverzekering, werden geïntegreerd in de werkzaamheden van de NZa. De introductie van de NZa ging wel gepaard met de toedeling van nieuwe taken als marktmeester en met een vergroting van het domein van toezicht. Hierdoor heeft in haar taakuitoefening een accentverschuiving plaatsgevonden naar een actievere rol voor het vaststellen van condities voor marktwerking en de handhaving daarvan en het - op den duur - steeds meer loslaten van het vaststellen van tarieven en prestaties. Een accentverschuiving die samenhing met de hiervoor beschreven gedachte de intensieve overheidssturing terug te dringen en tot een sturingsconcept van gereguleerde marktwerking te komen.[23]

Om de overstap naar meer marktwerking te kunnen maken, is in de Wmg voorzien in spelregels en bijbehorend toezicht. De Wmg bevordert waar mogelijk het op gang brengen en houden van marktwerking en waar nodig de regulering van tarieven en prestaties door de overheid. Verder bevordert de Wmg een goede informatieverstrekking door zorgaanbieders en zorgverzekeraars en een samenhang in de regulering van en het toezicht op de verschillende markten in de zorgsector.

Om naast de oude taken van het CTG en het CTZ ook de nieuwe taak van marktmeester en toezichthouder goed te kunnen uitvoeren, moesten er nieuwe mensen aangetrokken worden. Mensen die kennis hadden van en ervaring hadden met het ontwikkelen van de markt. Het bestaande personeelsbestand van werknemers van het CTG en het CTZ moest worden aangevuld.

De eerste voorzitter van de NZa, mr. F.H.G. (Frank) de Grave, maakte deze samenloop van dichtbij mee en beschreef het CTG als volgt in zijn gesprek met de Onderzoekscommissie:

'Het CTG stond toen bekend als 'Moskou in Utrecht' en dat beeld herkende hij ook wel. Tegelijkertijd noemt de heer De Grave dit beeld onterecht omdat het CTG precies deed waarvoor ze namens de overheid was ingehuurd. Tot dan toe was er een overheidssysteem met strakke budgetteringsregels en dat betekende dat er in de richting van ziekenhuizen budgetten gingen die berekend moesten worden aan de hand van allerlei criteria; daar was een orgaan voor nodig. Het CTG maakte die berekeningen en als de overheid geld tekort kwam of kortingen moest doorvoeren, voerde het CTG deze kortingen door en behandelde de daaruit voortvloeiende rechtszaken van betrokken partijen als ziekenhuizen en dokters. Er werkten ruim honderd mensen die daar vooral rekenden en ingewikkelde modellen maakten. Er was elke keer een voortdurende strijd tussen de creativiteit van de sector en de overheid die een aanwijzing gaf aan het CTG om te korten of het systeem te veranderen. Het waren economen, techneuten, mensen die ook lang bleven en die daarmee ook een soort bunkermentaliteit hadden ontwikkeld. De boze buitenwereld bestond uit mensen die er vooral op uit waren om de overheid zoveel mogelijk geld afhandig te maken en het CTG was er voor om er met hun regels voor te zorgen dat het een beetje netjes ging. De heer De Grave kenschetst de cultuur van het CTG interngericht, wij-zij, niet communicatief, regels en vervolgens met juristen naar het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Het viel hem ten eerste erg op dat er niet met partijen werd gesproken. Ten tweede viel het op dat de organisatie zwaar was verwaarloosd. De heer De Grave heeft sterk de indruk dat de overheid nooit naar het CTG heeft omgekeken ('gewoon regels maken, kortingen uitvoeren en dan zijn we tevreden'). Managementinformatie en goede structuren ontbraken. Toen de heer De Grave als voorzitter van het CTG aantrad was er bijvoorbeeld geen adequate begroting. De organisatie functioneerde op basis van een kassysteem, de uitgaven werden op kassysteem geboekt en verantwoord. Gevraagd naar de jaarbegroting, de targets en de doelstelling moest men hem het antwoord schuldig blijven. Het was heel erg instrumenteel gericht op het maken van regelingen. De heer De Grave geeft aan dat hij het Rijk ook in zekere mate verwijt dat er nooit naar die organisatie is omgekeken, het was een productiemachine. Er was een CTG, maar dat stond erg op afstand. Ook zijn voorganger, drs. R.L.J.M. (Rob) Scheerder, was overduidelijk iemand die in de inhoud was geïnteresseerd en zich weinig bezig hield met de organisatie structuur, de buitenwereld en de communicatie. Het leveren van de richtlijnen en de bezwaren had hoge prioriteit. Deze structuur zorgt voor een bepaald type mensen: technisch, op elkaar gericht, inhoudelijk, juridisch.'

De organisatie van het CTG was volgens De Grave verwaarloosd en hij kreeg te maken met een werkcultuur die niet bevorderlijk was voor de uitvoering van nieuwe taken in een gezondheidszorg die razendsnel aan het veranderen was:

'De heer De Grave geeft aan dat hij niet de opdracht had om die cultuur te veranderen, maar om een zorgautoriteit te bouwen. Hij had echt niet meegekregen dat de cultuur zo in elkaar zat en er werd niet gerept over het feit dat deze cultuur niet paste bij de marktwerking. De heer De Grave is aangesteld vanwege zijn kennis van het stelsel en zijn bestuurlijke ervaring, hij is niet aangesteld als een soort changemanager. Hij verwoordt dat hij het best wel schokkend vond wat hij bij het CTG aantrof, vooral het volledig ontbreken van normale sturingsinstrumenten. Dat probleem werd nog vergroot doordat drie maanden na zijn aantreden er een nieuwe club mensen binnen kwam (zo'n veertig mensen) die zich voorstelde als de club Marktwerking. Die waren bij Economische Zaken en via de Opta en via de NMa bij elkaar gekomen -voor zijn tijd- en die moesten de marktwerking voorbereiden. Dat waren hoogopgeleide en intelligente mensen die de houding hadden dat zij wel even de moderne wereld zouden gaan uitleggen. De heer De Grave typeert het als een stelletje marktwerkingscowboys uit Den Haag, zonder grote diplomatieke gaven. Hij voorzag al dat het hem veel tijd ging kosten om dat te reguleren. Zowel het uitleggen aan de mensen van het CTG dat de wereld ging veranderen, als het voorkomen dat de nieuwkomers de baas gingen spelen. De heer De Grave wilde ook

dat de wereld ging veranderen, het moest opener, communicatiever. Het CTG zou van een strenge meester die ging over de regels, een soort van scheidsrechter worden. Het speelveld zou gevormd worden door de driehoek van de consument, de zorgaanbieder en de zorgverzekeraar, zij moesten de wedstrijd gaan maken. De scheidsrechter moest gezag hebben, zo min mogelijk fluiten etc. Met dat soort beelden heeft de heer De Grave geprobeerd het CTG geleidelijk aan een nieuwe cultuur bij te brengen. Sommigen konden die slag maken en anderen niet. Hij was daar zelf strak in en als iemand niet wilde dan maar niet. Dat gaf veel onzekerheden, maar dat kon niet anders. Ook met de club marktwerkingsmensen zijn harde noten gekraakt omdat zij hem verweten niet snel genoeg te gaan. De heer De Grave schetst dat het vooral een mentaliteitskwestie is. Hij gelooft niet in een absolute marktwerking in de zorg, maar hij gelooft er wel in dat de overheid niet alles meer regelt. Partijen moeten een eigen rol krijgen, maar er moet ook een sterke scheidsrechter zijn (gereguleerde marktwerking).'

Er was in deze periode geen sprake van een krachtige HRM-kolom, dat is allemaal opgebouwd. Er was geen communicatieafdeling en er was niet of nauwelijks sprake van HRM-beleid, dat deden de directeuren of secretarissen zelf en die waren niet geselecteerd op HRM-capaciteiten, maar op technische en inhoudelijke kennis. Er waren geen functioneringsgesprekken, althans niet op papier. Iedereen zat in de bovenste schaal en iedereen kreeg automatisch een bevordering.'

Naast het CTG was het CTZ een van de voorlopers van de NZa. Tussen het CTG en het CTZ zaten ook verschillen die een rol speelden bij de opbouw van de NZa. In zijn gesprek met de Onderzoekscommissie heeft Homan hierop gewezen:

'De heer Homan geeft aan dat er lang is geworsteld met de vraag hoe CTG en CTZ ondergebracht moesten worden in de NZa. Immers het ging om twee verschillende organisaties, met verschillende culturen en verschillende taken. Bij het CTG ging het meer om taken vooraf en was er sprake van een horizontale verhouding met het veld. De taak van het CTZ is meer achteraf en daar gaat het om een verticale verhouding met het veld.

Voor wat betreft het cultuurverschil, geeft de heer Homan aan dat men bij het CTZ gewend was met een meer zakelijke insteek te werken. Er werd veel projectmatig gewerkt, tijd-geschreven en ook kende het CTZ al de beoordelingstrits (planningsgesprek, functioneringsgesprek en beoordelingsgesprek). Qua zakelijkheid waren er toentertijd dus al verschillen tussen het CTG en het CTZ.

Toen besloten werd om de twee culturen bij elkaar te brengen, ging men eerst uit van een fasemodel, een directie Ontwikkeling, en twee regulerings- en uitvoeringsdirecties, Cure en Care. Ontwikkeling hield zich bezig met het bedenken van nieuwe innovaties, bijvoorbeeld nieuwe manieren van bekostiging. De ideeën van Ontwikkeling moesten uiteindelijk door regulering of door toezicht worden uitgevoerd. De mensen die bij CTZ werkzaam waren bij de afdeling Strategie en Productontwikkeling, kwamen bij Ontwikkeling terecht. Verder bestond Ontwikkeling uit mensen van CTG en ZAio. Hier vond dus al vermenging plaats. Tegelijkertijd was besloten om zowel bij Cure als bij Care, de afdelingen Regulering en Toezicht onder één directeur te brengen. Het idee was dat de mensen van CTG en CTZ elkaar op die manier beter konden leren kennen.'

De derde poot onder de nieuwe organisatie werd gevormd door medewerkers die in andere sectoren al de bakens richting marktwerking hadden verzet. Een van de toenmalige unitmanagers die uit de telecomsector (Opta) kwam, beschreef in zijn gesprek met de Onderzoekscommissie dat als volgt:

'Het werk als toezichthouder beviel hem; de processen en afweging van belangen. De wereld van de zorg en de NZa bleek complexer dan zijn vorige werk en het was in het eerste jaar vooral wennen. De NZa zat op dat moment in de overgang van het oude CTG (afgeven beschikkingen, budgetcontrole) naar een organisatie die markten in beweging krijgt. Dat was lastig voor de organisatie, maar zeker voor de medewerkers die er al wat langer zaten. Er kwamen veel nieuwe mensen binnen die het marktwerking denken meer in zich hadden.

Er was sprake van een clash van culturen. Dat was in het eerste en tweede jaar (2007 en 2008) lastig voor de organisatie, maar ook voor hem als manager. Dat lag ook aan de cultuur van dat moment. Het was een cultuur van weinig tegenspraak, de raad van

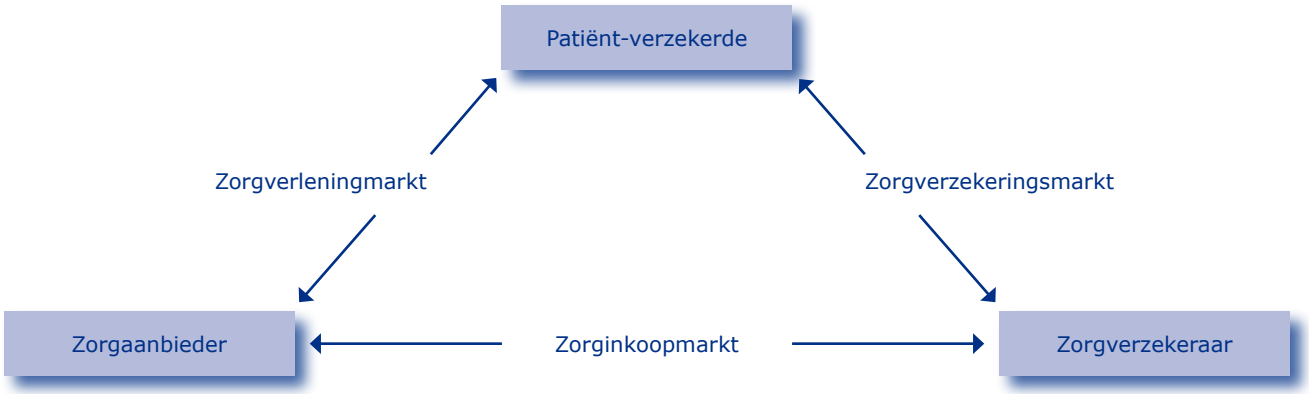
bestuur domineerde de koers; er was weinig inbreng van onderaf en de cultuur was niet veilig. De unithoofden en de directeur (ruim 20 personen) hadden wekelijks op maandag een startoverleg met de raad van bestuur inzake de actualiteiten. In de begintijd leek het wel een examen voor de managers, die vertelden waar ze mee bezig waren en niet zelden - en plein public - de wind van voren kregen. Niet iedereen kon hiermee goed omgaan. Volgens ***Leidinggevende 4*** *had het ook te maken met het bevechten van een rol/plek voor de NZa in de nieuwe wereld, waarbij de toezichthouder de markt openbreekt. De focus was gericht op het neerzetten van enkele grote prestaties om naam te maken. Dit typeert de eerste twee jaar. In die tijd speelde een vrij groot project, inzake de invoering van de zogenaamde maatstafconcurrentie. Dit had een hoog theoretisch gehalte en kwam uit de koker van de NZa en de organisatie ging er vol voor. De buitenwereld vond het te weinig aansluiten bij de praktijk. Deze enorme inzet van mensen en middelen duurde ongeveer anderhalf jaar en ook met VWS was er veel contact over dit dossier. Alles was erop gericht het tot een succes te maken; maar al in de loop van 2007 werd duidelijk dat dat niet ging gebeuren; dit gaf een vervelende sfeer omdat naar zondebokken werd gezocht. In het jaar daarna kwam de organisatie in rustiger vaarwater, omdat ook de verwachtingen waren getemperd, dat de ziekenhuiszorg helemaal anders zou moeten.'*

Dat voor het opbouwen van een nieuwe organisatie met een nieuwe organisatiecultuur en werksfeer veel tijd nodig zou zijn, werd bevestigd door een van de vroegere leden van de raad van bestuur, mevrouw Van Beek in haar gesprek met de Onderzoekscommissie:

'Mevrouw Van Beek trof bij haar aantreden in feite een zogeheten non-organisatie van professionals aan. De organisaties (CTG, CTZ en de 'marktontwikkelaars') dienden te fuseren en volledig geprofessionaliseerd te worden. Het CTZ was daarmee al wel enigszins gevorderd, maar het CTG daarentegen beschikte over een sterke 'familiecultuur'. Mevrouw Van Beek heeft met nagenoeg de gehele organisatie gesprekken gevoerd. Opvallend vond zij de grote bevlogenheid van de zittende medewerkers: het werken voor CTZ of CTG had als doel om de zorg beter te maken. Het hart van de fusieorganisatie was daarmee goed. Ten behoeve van de nieuwe taken van de NZa werden ook andere competenties noodzakelijk. De externe derde instroom van medewerkers (oud-VWS, Opta, NMa, AFM etc.) werd door de meeste zittende mensen als een bedreiging ervaren. Deze 'nieuwkomens' waren ambitieus, vooral waar het de legitimatie van de marktwerking en het creëren van marktcondities betrof. De eerste zorg was dan ook het inrichten en laten werken van een nieuwe geïntegreerde organisatiestructuur. Onderkend werd dat om een eenduidige NZa-cultuur te krijgen veel tijd nodig zou zijn.'

2. De zorgsector

De zorgsector kent drie samenhangende markten: zorgverlening, zorginkoop en zorgverzekering. De drie markten beïnvloeden elkaar, omdat op elke markt dezelfde spelers actief zijn: de zorgvrager (patiënt/verzekerde), de zorgaanbieder en de zorgverzekeraar. Zo ontvangt de patiënt op de zorgverleningsmarkt zorg van de zorgaanbieder. Dit strekt zich uit tot alle vormen van zorg, ongeacht de wijze waarop deze zorg wordt betaald en door wie. Op de zorgverzekeringsmarkt sluit de verzekerde een verzekering af met de zorgverzekeraar ter financiering van de zorg. En op de zorginkoopmarkt onderhandelt in de eerste plaats de zorgverzekeraar met de zorgaanbieder over de in te kopen zorg ten behoeve van verzekerden. Maar er kunnen ook onderhandelingen plaatsvinden tussen zorgaanbieders onderling, bijvoorbeeld tussen een ziekenhuis en daar werkzame medisch specialisten die niet in loondienst zijn.



Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2005, 30 186, nr. 3.

Iedere zorgmarkt bestaat uit verschillende deelmarkten die op hun beurt weer verschillen in marktstructuur, productkenmerken en in de vorm en mate van marktfalen. Omdat de aard, inhoud en omvang van de zorg in de te onderscheiden deelmarkten verschillend is en omdat zorgvragers, zorgaanbieders en zorgverzekeraars op die deelmarkten verschillende rollen spelen, bestaan er ook verschillen in de wijze waarop de publieke belangen het beste kunnen worden geborgd.[24] Om in een dergelijk complex systeem toezicht te kunnen houden, is er met de inwerkingtreding van de Wmg voor gekozen het toezicht zoveel mogelijk in één hand te houden, in die van de NZa.

3. De organisatie NZa

In de zorgsector speelt de NZa als marktmeester en als toezichthouder een prominente rol.

3.1. De NZa: een moderne beschermengel

Het is de missie van de NZa - als marktmeester en toezichthouder in de zorg - om goedwerkende zorgmarkten te maken en te bewaken. Daarbij staan, overeenkomstig het bepaalde in artikel 3, vierde lid, van de Wmg, de belangen van consument centraal. Die belangen zijn te onderscheiden in kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van zorg. Omdat heldere informatie over de inhoud van het zorgaanbod, de kwaliteit van de zorg en de prijs van het aanbod essentieel is voor een goede zorginkoop door verzekeraars en voor het keuzeproces van verzekerden, legt de NZa transparantieverplichtingen op aan zorgverzekeraars en zorgaanbieders. Als de belangen van de consument in het gedrang komen, grijpt de NZa in. Daarbij geldt dat de spelers op de zorgmarkten, waar mogelijk, eigen verantwoordelijkheid nemen. Dat betekent dat voor de NZa het sturen op condities en hoofdlijnen in de zorgsector uitgangspunt is en het handhaven van wet- en regelgeving slechts gebeurt waar dat nodig is.

De missie die de NZa voorstaat, komt tot uitdrukking in haar beeldmerk, een moderne beschermengel. Enerzijds symboliseert de engel de beschermende rol van de NZa ten aanzien van de hiervoor genoemde belangen van de consument. Anderzijds symboliseert zij de autoriteit en expertise van de NZa, waardoor zorgverzekeraars en zorgaanbieders de juiste prikkels krijgen om de consument efficiënte en goede zorg te leveren.[25]

Om haar missie te kunnen uitvoeren, zijn voor de NZa zes kernwaarden van belang. In de eerste plaats is dat onafhankelijkheid. Onafhankelijk van de individuele belanghebbende marktpartijen en brancheorganisaties, maar ook onafhankelijk van de politiek (zie voor de verhouding tussen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de NZa hoofdstuk 7). Daarnaast is deskundigheid voor de NZa een voorwaarde om haar taak als toezichthouder op professionele wijze te kunnen uitvoeren. Voorts wil de NZa een transparante toezichthouder zijn. Transparant in de manier waarop naar de markt wordt gekeken, over haar werkwijze en over wat marktspelers mogen verwachten. De transparantie en deskundigheid waarmee de NZa te werk gaat, komt tot uitdrukking in het voeren van een consistent toezichtbeleid. Marktpartijen willen en moeten weten wat zij van de toezichthouder kunnen verwachten. Verder treedt de NZa slagvaardig op en heeft zij een proactieve houding waar dat nodig is om de publieke belangen te borgen. De laatste kernwaarde is betrouwbaarheid, in die zin dat alle

marktspelers moeten kunnen rekenen op snelle duidelijkheid en tijdige besluiten over hun functioneren op de zorgmarkten.[26]

3.2. Taken, bevoegdheden en instrumenten van de NZa

In de Wmg staat beschreven wat de NZa kan en mag doen om haar missie, goedwerkende zorgmarkten te maken en te bewaken. Ingevolge artikel 3, derde lid, gelezen in samenhang met artikel 16, van die wet is de NZa belast met markttoezicht, marktontwikkelingen en tarief- en prestatieregulering op het terrein van de gezondheidszorg. Het markttoezicht omvat tevens transparantietoezicht, toezicht op de rechtmatige uitvoering van de Zorgverzekeringswet en toezicht op de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de AWBZ en de handhaving daarvan. Met het uitvoeren van die taken houdt de NZa toezicht op de zorgverleningsmarkt, de zorginkoopmarkt en de zorgverzekeringsmarkt en op zowel de zorgaanbieders als de zorgverzekeraars in de curatieve en de langdurige zorg. Naast de wettelijke taak als toezichthouder, heeft de NZa op grond van de Wmg tevens een wettelijke taak tot handhaven.

In praktijk komt het voorgaande erop neer dat de NZa vier taken zijn toebedeeld: regulering, toezicht, handhaving en advies. De regulerende taak ziet op het vaststellen van tarieven en budgetten en ook opleggen van verplichtingen aanmerkelijke marktmacht. De toezichtfunctie ziet op het toezicht op de marktwerking en toezicht op de rechtmatige en doelmatige uitvoering en naleving van de zorgverzekeringswetten en de Wmg. Handhaving betreft al het handelen dat bijdraagt aan normnaleving door zorgaanbieders en zorgverzekeraars door middel van preventie, signalering, oordeelsvorming, sturing en het opleggen van sancties.

3.2.1. Regulering en toezicht[27]

Bij het markttoezicht is zichtbaar dat de rollen van de NZa als marktmeester en toezichthouder met elkaar verbonden zijn. Vóór de overstap naar gereguleerde marktwerking was de Wtg een belangrijk sturingsinstrument, waarmee aanvaardbare kosten werden vastgesteld die aan zorgverzekeraars mochten worden doorberekend in de vorm van goedgekeurde tarieven. In het huidige stelsel van vraagsturing is ruimte om deze regulering, waar mogelijk, los te laten en zorgverzekeraars en zorgaanbieders zelf te laten onderhandelen over de inhoud, de prijs, de kwaliteit en doelmatigheid van de te leveren zorg. Dat betekent dat de NZa regulerend optreedt wanneer de markt faalt, wanneer bij een gewone of gezonde marktwerking de kwaliteit, de toegankelijkheid of de betaalbaarheid van zorg, en daarmee de belangen van de consument, niet langer zijn gewaarborgd. Door toezicht te houden op de (werking van de) markt, weet zij waar en wanneer ingegrepen moet worden.

In de praktijk verloopt de overgang van regulering naar marktwerking niet zo voortvarend als men ten tijde van de oprichting van de NZa voor ogen had. Daar waar de regulering in een rap tempo zou moeten afnemen, blijken juist meer (tijdelijke) regels nodig om het stelsel van vraagsturing van de grond te krijgen.
De voormalige voorzitter van de raad van bestuur zei hierover in zijn gesprek met de Onderzoekscommissie het volgende:

> *'In de plannen van 2006 was het de insteek om de zorgverzekeraars het sturende werk via de contractering te laten doen, de gedetailleerde regelgeving ten aanzien van de aanbieders te beëindigen en de NZa te ontwikkelen tot toezichthouder. De werkelijkheid was echter anders en dat geeft nog steeds frictie in het apparaat van de NZa. De roep om aanvullende regulering vanuit de buitenwereld is nog steeds groot. De randvoorwaarden om het systeem te laten werken zoals in 2006 bedoeld, hebben te lang op zich laten wachten. Het belangrijkste besluit, het volledig risicodragend maken van de verzekeraar en de politieke erkenning van de sturende rol van de contracterende verzekeraar, is nog geen gemeen goed. Dit leidt voor de NZa tot de situatie dat nog steeds de meeste capaciteit wordt ingezet op de klassieke regulering. Fijnmazig regelwerk wordt nu eerder meer dan minder; dit is verklaarbaar door de toegenomen budgettaire druk en doordat deregulering veelal gepaard gaat met (tijdelijke) extra regulering in de vorm van overgangsregimes en vangnetregelingen. Door deze ontwikkeling bleef regulering veel capaciteit vragen en was het voor de NZa moeilijk om voor toezicht en handhaving voldoende formatieve ruimte vrij te maken.'*

Hoewel de nadruk nog (te) weinig op het toezicht ligt, maakt het wel een belangrijk onderdeel uit van het takenpakket van de NZa. Zo houdt de NZa in de eerste plaats toezicht op aanmerkelijke marktmacht. Van een aanmerkelijke marktmacht is sprake als een zorgaanbieder of zorgverzekeraar zoveel macht heeft, dat hij zich onafhankelijk van concurrenten of van de wens van consumenten kan gedragen, waardoor de concurrentie en marktwerking worden beperkt. Om deze situatie te voorkomen, bekijkt de NZa of op de verschillende zorgmarkten de voorwaarden voor marktwerking aanwezig zijn en of de marktpartijen zich volgens de regels van de markt gedragen. Is dat niet het geval en is er sprake van een aanmerkelijke marktmacht, dan kan de NZa hiertegen optreden door de verantwoordelijke marktpartij verplichtingen op te leggen.

Ook houdt de NZa marktonderzoek. Zij monitort de werking van specifieke markten en bekijkt of er toetredingsbelemmeringen zijn en of er voldoende concurrentie is. Als zij ziet dat de concurrentie op een deelmarkt niet goed van de grond komt of als de transparantie tussen partijen onderling onvoldoende is, stelt zij (tarief- en prestatie)regels op om die concurrentie te bevorderen of de transparantie op de markt te vergroten. Deze tariefregulering en prestatiebeschrijvingen vallen min of meer samen met het oude Wtg-instrumentarium. Ten slotte ziet de NZa erop toe dat zorgverzekeraars en zorgaanbieders juiste, volledige en duidelijke informatie verstrekken aan de zorgvragers, de consumenten.

Naast toezicht op de markt zelf, is de NZa belast met het toezicht op de uitvoering van wet- en regelgeving op die markt. Deze vormen van toezicht, die eerder tot de verantwoordelijkheid van het CTZ behoorden, zijn met name bedoeld om het algemene consumentenbelang te bewaken: kwalitatieve, toegankelijke en betaalbare zorg. Bij nalevingstoezicht ziet de NZa erop toe dat zorgverzekeraars en zorgaanbieders hun verplichtingen uit de verschillende zorgverzekeringswetten nakomen. De NZa gaat bij voorbeeld na of de inhoud van haar tariefbeschikkingen en prestatiebeschrijvingen worden nageleefd en of zorgaanbieders geen hogere tarieven declareren dan de tarieven die de NZa heeft vastgesteld. Uitvoeringstoezicht behelst het toezicht op de rechtmatige uitvoering van de Zorgverzekeringswet door zorgverzekeraars en op de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de AWBZ door de zorgkantoren en de AWBZ-verzekeraars. Hier beziet de NZa of de zorgverzekeraars, de zorgkantoren en het Centraal Administratiekantoor hun taken uit de Zorgverzekeringswet en de AWBZ goed vervullen, bij voorbeeld of zorgverzekeraars zich hebben gehouden aan hun zorgplicht en acceptatieplicht en of zorgkantoren hun zorginkoop goed vormgegeven hebben.

3.2.2. Regulering en toezicht in één organisatie

Al sinds 2004 worden inhoudelijke discussies gevoerd over markttoezicht en de relatie daarvan tot bestuur en politiek.[28] In hoeverre kunnen aan een toezichthouder regelgevende bevoegdheden worden toegekend? Algemeen aanvaard uitgangspunt is dat de wetgever, de Kroon of de minister regelgeving en beleidskaders vaststelt. Toezichthouders (met de status van zelfstandig bestuursorgaan) behoren uitsluitend regelgevende bevoegdheden te hebben, als het organisatorische of technische onderwerpen betreft, of in bijzondere gevallen waarbij goedkeuring van de minister nodig is.[29] Voor de organisatie van toezicht is immers onder meer van belang dat de toezichtfunctie een afzonderlijke en onafhankelijke functie is, die gescheiden is van andere functies, zoals beleid, regelgeving, uitvoering en advies. Tegelijkertijd is het belangrijk dat er, ondanks de functiescheiding, een duidelijke samenhang blijft bestaan tussen beleid, uitvoering en toezicht. In dit kader is steeds afgevraagd of beleid en toezicht bij marktregulering wel altijd strikt gescheiden kan worden. Marktregulering is niet goed mogelijk zonder open normen, die de toezichthouder zelf concreet moet invullen. En zeker bij toezicht op markten in transitie, zoals de zorg, kan een minister vanwege de onzekerheden op de markt slechts in globale termen een einddoel stellen. Het zou dan (om efficiencyredenen) wenselijk kunnen zijn dat een toezichthouder zelf voorschriften kan opleggen om die normen te bereiken.

Uiteindelijk is er bij de oprichting van de NZa voor gekozen om zowel regulering als toezicht in één organisatie onder te brengen. De toenmalige minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft in dit verband laten weten dat deze combinatie van taken te verantwoorden is vanuit de gedachte dat de regulerende bevoegdheden van de NZa voortvloeien uit haar positie van toezichthouder. Haar regulerende taken staan ten dienste van haar taak toezicht te houden op de zorgmarkt en vormen geen aparte taak naast het toezicht. Hierin een functiescheiding aanbrengen zou volgens hem nadelig zijn voor de efficiëntie en effectiviteit van het markttoe-

zicht. Een goede inrichting van de interne organisatie van de NZa waarborgt dat uitvoering en handhaving voldoende van elkaar gescheiden zijn, aldus de minister.[30]

Aan die inrichting van de interne organisatie is een paar jaar na de oprichting van de NZa bijzondere aandacht besteed. Daar waar bij de oprichting in 2006 de toezichtstaak was ondergebracht bij de directies die zich bezighielden met regulering, de directies zorgmarkten care en zorgmarkten cure, is in 2009 - in het kader van een aanpassing van de hele hoofdstructuur van de NZa[31] - een aparte directie toezicht & handhaving opgericht. In die directie zouden de toezichtstaken die tot dan toe waren belegd bij de directie zorgmarkten cure, de directie zorgmarkten care en de - op dat moment nog bestaande - directie ontwikkeling worden ondergebracht. De directie toezicht & handhaving moest als belangrijkste taak krijgen het ontwikkelen van het markttoezicht in de zorg. Hoewel bij de oprichting van de NZa bewust de keuze was gemaakt om regulering en toezicht in dezelfde directie onder te brengen - dat zou de integratie tussen de taken van het CTG en het CTZ bevorderen - , vond men het een paar jaar later juist aangewezen een scheiding tussen deze twee functies aan te brengen, omdat regulering veelal een onderhandelingsrelatie met het veld inhoudt, terwijl toezicht een gezagsrelatie heeft.

Vanaf dat moment werd binnen de NZa de taak van regulering uitgevoerd door medewerkers in de directies zorgmarkten cure en zorgmarkten care. De toezichtstaak wordt, samen met de hierna te bespreken taak van handhaving, uitgevoerd door medewerkers in de directie toezicht & handhaving. Hoewel een paar jaar na de oprichting van de NZa deze 'Chinese walls'[32] zijn opgetrokken, blijkt uit de gesprekken die de Onderzoekscommissie met medewerkers van de NZa heeft gevoerd nog altijd dat de combinatie van regulerende en toezichthoudende taken binnen één organisatie voor de uitoefening van de dagelijkse werkzaamheden lastig kan zijn.

Uit de evaluatie van de Wmg in 2009[33], toen de interne scheiding tussen toezicht en regulering nog niet was aangebracht, kwam dit beeld ook al naar voren. In het evaluatierapport staat hierover het volgende.

> *'Voor de NZa is het in de uitvoering van de bundeling van regulerende en toezichthoudende taken niet altijd gemakkelijk om verschillende functies en rollen te scheiden. Dit wordt mede veroorzaakt doordat de NZa zichzelf in eenzelfde casus vanuit meerdere functies - als regulator en als toezichthouder - tegen kan komen en op basis van verschillende uitgangspunten de casus moet beoordelen. Men dient als regulator soms een afweging te maken voor een meest gewenste situatie, maar loopt dan tegen de grenzen van wet- en regelgeving en dus tegen de toezichthoudende rol aan. De vertegenwoordigende ambtenaren van de NZa geven aan dat men in het omgaan met deze dubbelrol zelf "nog lerende" is.'[34]*

3.2.3. Handhaving[35]

De NZa stelt algemene condities voor zorgmarkten. Via het toezicht wil zij bereiken dat het zorgstelsel goed werkt en de verschillende marktpartijen hun rol naar behoren vervullen. Handhaving speelt hierbij een grote rol en heeft een breed doel. Onder handhaving verstaat de NZa al haar handelen dat bijdraagt aan normnaleving door zorgaanbieders en zorgverzekeraars door middel van preventie, signalering, oordeelsvorming, sturing en het opleggen van sancties. Daarbij heeft de NZa, evenals andere rijkstoezichthouders, een risico-gebaseerde en probleemgerichte aanpak voor ogen. Het uitgangspunt van de NZa is om geen individuele klachten te onderzoeken, maar primair de werking van het systeem te bewaken en te bezien of de verschillende marktpartijen hun verplichtingen nakomen.

Het beeld dat uit de gesprekken met de Onderzoekscommissie naar voren komt, is dat dit risico-gebaseerde en probleemgerichte toezicht in de praktijk nog niet goed van de grond komt. Zoals hiervoor al aan de orde kwam, was bij de oprichting van de NZa de insteek dat na 2006 regulering in een rap tempo zou worden losgelaten om de zorgverzekeraars het werk van de marktwerking te laten doen. Omdat deze overgang (te) traag verloopt, wordt binnen de NZa nog steeds de meeste capaciteit ingezet op de klassieke reguleringstaken. Toezien op de werking van de markt en op de naleving van de verplichtingen door marktpartijen en - in aansluiting daarop - eventueel handhavend optreden komen daarmee op een tweede plaats.

Binnen de ruimte en capaciteit die de NZa heeft om haar handhavingsactiviteiten te ontplooien, hanteert zij een aantal uitgangspunten. In de eerste plaats staat de werking van het stelsel en het daarmee gediende consumentenbelang centraal. Dat betekent dat de NZa beziet of

met handhaving een consumentenbelang wordt gediend en op welke wijze dat het beste kan geschieden en het meest effectief is. Daarnaast is bij de keuze van het handhavingsinstrument, of de combinatie van instrumenten, de verwachte effectiviteit en efficiëntie bepalend. Omdat capaciteit voor toezicht schaars is, worden voorts prioriteiten gesteld wat betreft de te verrichten toezichts- en handhavingsactiviteiten. Daarbij speelt onder meer een rol welk consumentenbelang in het geding is, hoe ernstig de overtreding en hoe groot de schade aan het zorgstelsel door die overtreding is, hoe groot het economisch belang is bij optreden door de NZa, hoe groot de maatschappelijke onrust is en de vraag of de NZa effectief en efficiënt kan optreden. Ten slotte grijpt de NZa alleen in als daar reden voor is. Handhaving is geen doel op zich. Preventie en reparatoir toezicht gaan voor repressief toezicht.

De NZa heeft in het kader van haar taak tot handhaving verschillende wettelijke en niet-wettelijke instrumenten tot haar beschikking. Een voorbeeld van een niet-wettelijk, informeel instrument is voorlichting. Voorlichting kan nuttig zijn bij gebleken onduidelijkheden, open normen of een verandering in de toepasselijke wet- en regelgeving. Die hoort immers bij de marktpartijen bekend en duidelijk te zijn. Een ander voorbeeld is het openbaren van namen en instellingen om aan marktpartijen kenbaar te maken welke overtredingen hebben plaatsgevonden en hoe de NZa daarmee is omgegaan36. Dit kan eraan bijdragen dat een overtreder zijn gedrag verandert en dat marktpartijen de juiste keuze maken. Van de omgekeerde situatie, het benoemen van goed gedrag in de zorgmarkten, kan een stimulerende werking uitgaan. Bovendien wordt met dit instrument, doordat het handelen van de NZa openbaar en zichtbaar wordt, de effectiviteit ervan bevorderd.

Naast deze niet-wettelijke instrumenten beschikt de NZa ook over formele, in de Wmg aan haar toebedeelde instrumenten. Zo kan zij aan een overtredende partij een aanwijzing geven. Een dergelijke aanwijzing is een formele aansporing, een formeel besluit, bedoeld om de norm in een concreet geval duidelijk te maken. Het is een reparatoire (herstel) sanctie. Deze bevoegdheid, neergelegd in de artikelen 76, 77 en 78 van de Wmg, kan de NZa aanwenden voor het reguleren van tarieven, prestaties en declaratiemogelijkheden,[37] het opleggen van verplichtingen voor de administratie en de interne accountantscontrole,[38] het inwinnen van gegevens en het doen aanleveren van informatie,[39] het naleven van de algemeen geldende verplichtingen van zorgaanbieders en zorgverzekeraars, waaronder de informatieverstrekking aan de consument,[40] de ontwikkeling en ordening van de markt,[41] de naleving van de Zorgverzekeringswet en de AWBZ[42] en het beklag over formulieren en procedures.[43]

Daarnaast kan de NZa op grond van artikel 82, 83 en 84 van de Wmg bestuursdwang toepassen. Hierdoor brengt de NZa met eigen feitelijk handelen de situatie (weer) in overeenstemming met de wet. Bestuursdwang wordt gezien als een ultimum remedium en voordat de NZa daartoe overgaat, moet zij de overtreder ervan in kennis stellen en de gelegenheid geven zelf alsnog aan de norm of regel te voldoen. De NZa kan op grond van de Wmg een last onder bestuursdwang opleggen in een aantal van de reeds hiervoor genoemde gevallen: bij het reguleren van tarieven, prestaties en declaratiemogelijkheden, het opleggen van verplichtingen voor de administratie en de interne accountantscontrole, het inwinnen van gegevens en het doen aanleveren van informatie aan de NZa, het naleven van de algemeen geldende verplichtingen van zorgaanbieders en zorgverzekeraars, waaronder de informatieverstrekking aan de consument, en de ontwikkeling en ordening van de markt. Daarnaast kan zij een last onder bestuursdwang opleggen met het oog op het voldoen aan een aanwijzing binnen de gestelde termijn.[44]

Bij overtreding van bepalingen, genoemd in de artikelen 82, 83 en 84 van de Wmg, kan de NZa aan een zorgverzekeraar, een ziektekostenverzekeraar of een zorgaanbieder een last onder dwangsom opleggen. Een last onder dwangsom is, naast een aanwijzing, bedoeld om toekomstige overtredingen te vermijden en reeds begane overtredingen, of de gevolgen daarvan, te beëindigen of ongedaan te maken. Deze sanctie is, evenals de aanwijzing, reparatoir van aard. De hoogte van de dwangsom, die de NZa met een zekere beleidsvrijheid kan bepalen, moet in redelijke verhouding staan tot de ernst van het geschonden belang en de ernst van de overtreding en het beoogde effect van het opleggen van de last onder dwangsom.

Ten slotte kan de NZa op grond van paragraaf 6.4 van de Wmg een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van het bepaalde bij of krachtens de in de artikelen 85 tot en met 89 vermelde bepalingen. Deze punitieve sanctie houdt in dat de NZa een verplichting oplegt tot

betaling van een geldsom, met als doel het voorkomen dat in de toekomst opnieuw een overtreding plaatsvindt of het wegnemen van een financieel voordeel dat er zonder de overtreding niet zou zijn geweest. De maximale hoogte van de geldsom staat beschreven in de hiervoor genoemde artikelen. De NZa kan een bestuurlijke boete opleggen in die gevallen waarin zij ook een aanwijzing kan geven.

3.2.4. Advisering

In de Wmg is tevens geregeld dat de NZa vanuit haar taken en bevoegdheden adviezen en signaleringen opstelt aan de minister. Desgevraagd adviseert de NZa de minister over de uitvoerbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van voorgenomen beleid.[45] Daarnaast signaleert de NZa gevraagd en ongevraagd over de feitelijke ontwikkelingen op de zorgmarkten.[46] Omdat deze informatie voor de minister van belang kan zijn, moet NZa de minister - tijdig - op de hoogte stellen van voorgenomen adviezen of signaleringen.[47] Verder geeft de NZa zienswijzen af aan de Autoriteit Consument & Markt (ACM) in geval van voorgenomen fusies in de zorg.[48] In die zienswijzen geeft de NZa weer wat de mogelijke gevolgen van een fusie zijn voor de toegankelijkheid, betaalbaarheid en kwaliteit van de zorg. Kortom, wat de gevolgen van die fusie zouden kunnen zijn voor de belangen van de consument.

4. Verhouding tot andere toezichthouders in de zorg

De NZa heeft in de zorgsector met verschillende andere - sectorspecifieke - toezichthouders te maken.

4.1. Toezichthouders in de zorgsector

De Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) is een sectorspecifieke toezichthouder, die toeziet op en adviseert over de kwaliteit en toegankelijkheid van de zorg in Nederland.

Naast de IGZ als specifieke toezichthouder heeft de NZa ook te maken met algemene toezichthouders. Bij voorbeeld de ACM, die toeziet op de naleving van regels voor consumentenbescherming, mededinging en sectorale regulering. De ACM, die sinds 1 april 2013 bestaat,[49] is voortgekomen uit een fusie van de Consumentenautoriteit, Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en de Onafhankelijke post en telecommunicatie autoriteit (Opta).

Daarnaast is er De Nederlandsche Bank die optreedt als algemene toezichthouder van banken, verzekeraars, pensioenfondsen en beleggingsinstellingen. Zij houdt toezicht op de vergunningsvoorwaarden voor en de solvabiliteitseisen aan zorgverzekeraars. Onder de verzekeraars horen ook de zorgverzekeraars. Van de in Nederland in 2012 ingelegde verzekeringspremies met een omvang van 75 miljard euro had 44 miljard euro betrekking op zorgverzekeringen (58 procent van het totaal).

De AFM is belast met het gedragstoezicht op de financiële markten. Het gaat om basisvereisten waaraan financiële dienstverleners, waaronder begrepen zorgverzekeraars, moeten voldoen om een fatsoenlijke distributie van financiële producten te waarborgen. Zo mogen zij geen misleidende reclame verspreiden en moeten zij consumenten deskundig en juist voorlichten en adviseren.

De Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst - Economische Controledienst (FIOD-ECD) treedt op tegen fraude en belastingontduiking. Daarnaast doet zij onderzoeken op het terrein van economische ordening, financiële integriteit en goederenbewegingen. De FIOD-ECD heeft opsporingsbevoegdheid in het kader van de Wmg.

4.2. Uitgelicht: de verhouding NZa tot ACM

De verhouding van de NZa tot één van bovengenoemde toezichthouders heeft van meet af aan bijzondere aandacht gehad vanwege de overlap van taken. Zowel de ACM, toen nog de NMa, zijn taken toebedeeld op het gebied van mededinging.

Al bij de oprichting van de NZa was hier aandacht voor. Gekozen is de NZa verschillende vormen van toezicht te laten uitvoeren: toezicht op de markt, op de uitvoering van de Zorgverze-

keringswet en op de uitvoering van de AWBZ. Het bundelen van deze vormen van toezicht bij één toezichthouder is destijds een bewuste keuze geweest, ondanks dat zowel bij de behandeling van de Wmg in de Eerste en Tweede Kamer als daar buiten kritiek is geuit op het grote aantal toezichthouders in de zorg.[50] Er bestond al een toezichthouder die zich bezig hield met de mededinging en bundeling van al het toezicht in de zorgsector bij één toezichthouder, de NZa, zou afbreuk doen aan de samenhang in het functionele toezicht dat aan andere toezichthouders is opgedragen. Het zou volgens de critici dan ook meer voor de hand liggen het mededingingstoezicht aan de - toen nog bestaande - NMa (al dan niet in een aparte kamer) te laten. De NMa heeft taken in het kader van zowel het nationale als het Europese mededingingsrecht en zou om die reden - beter dan de NZa - in staat zijn het mededingingstoezicht en het toezicht ten aanzien van relevante specifieke voorschriften voor de zorgmarkt af te stemmen.

Aan de keuze om het mededingingstoezicht toch niet aan de NMa over te laten, lag ten grondslag[51] dat de Mededingingswet is gericht op het bewaken van concurrentie op bestaande markten (kartelvorming, economische machtsposities en fusiecontrole) en niet op het maken van nieuwe markten. Dat betekent dat in een transitieperiode naast algemeen ook aanvullend sectorspecifiek mededingingstoezicht noodzakelijk is, waarbij algemene voorwaarden worden gecreëerd en vooraf wordt ingegrepen om de marktontwikkeling te stimuleren. Met drie verschillende zorgmarkten (zorginkoop, zorgverlening en zorgverzekering) die elkaar sterk beïnvloeden en met daarbinnen verschillende deelmarkten die in verschillende stadia van ontwikkeling zitten, kan het introduceren van meer marktelementen niet overal in dezelfde mate of hetzelfde tempo verlopen. Daar waar een functioneel toezichthouder altijd een afweging zal moeten maken tussen de verschillende sectoren waarover het functionele toezicht zich uitstrekt, waardoor het gevaar bestaat dat de specifieke kenmerken van één bepaalde sector onvoldoende recht worden gedaan, ligt bij sectorspecifiek toezicht de primaire focus op wat nodig is in die sector. De geleidelijke overstap naar meer markt in de zorg vereist dat verschillende vormen van toezicht zoveel mogelijk in één hand liggen. Dat maakt het toezicht efficiënter en effectiever en meer geschikt voor de bijzondere eisen die de zorgmarkt stelt. Het is de bedoeling van het toezicht van de NZa aanvullend is op dat van de functionele toezichthouders, de NMa, De Nederlandsche Bank, de AFM en de IGZ.

Wel is op dat moment onderkend dat het gekozen model vermoedelijk een tijdelijk bestaan beschoren zou zijn en er een moment zou kunnen komen dat het mededingingstoezicht bij een meer algemene toezichthouder ondergebracht zouden kunnen worden: 'De VVD-fractie kan zich goed voorstellen dat de NZa uiteindelijk zal opgaan in een zorgkamer bij de NMa, maar zover zijn wij nog lang niet', aldus VVD-kamerlid Schippers in 2006.[52]

Later, bij de oprichting van de ACM, heeft dit aspect opnieuw aandacht gekregen.[53] Toen is de taakafbakening verkend tussen de NZa en de NMa, de Opta en de Consumentenautoriteit, alsmede de wenselijkheid van het betrekken van de 'marktmeesterstaken' van de NZa bij de nieuwe toezichthouder, de ACM. Randvoorwaarde was dat het tot een kostenbesparing moest leiden.

Uit de verkenning kwam naar voren dat de overlap tussen de wettelijke taken van de NZa en die van de Opta en de Consumentenautoriteit beperkt is. Voor de NZa en de NMa bleek mogelijk efficiencywinst te behalen op het gebied van aan mededinging gerelateerde taken, namelijk door het laten vervallen van de zienswijze bij fusies en door het overhevelen van het sectorspecifieke toezicht naar de nieuwe toezichthouder.

Het niet langer geven van zienswijzen door de NZa zou een structurele besparing van 2,5 fte (ongeveer 175.000 euro) met zich brengen. Maar de uitvoering van markttaken kon (voorlopig) beter bij de NZa blijven. Overheveling zou namelijk een integrale afweging en inzet van de NZa ernstig kunnen bemoeilijken en daarmee ongewenste effecten hebben tijdens de transitiefase van de zorgsector. De uiteindelijke conclusie was dan ook dat in het licht van de relatief beperkte efficiencyvoordelen die het overhevelen zouden opleveren, deze niet opwogen tegen de verwachte nadelen, zolang belangrijke delen van de zorgsector zich in de transitiefase bevinden. Het advies luidde dan ook om na een periode van vier jaar[54] te evalueren of de inhoud van het mededingingstaken bij de NZa nog noodzakelijk is of dat dit met het oog op het verloop van de transitiefase van de zorgsector alsnog kan worden overgeheveld.

4.3. Afstemming en samenwerking

Waar meerdere toezichthouders in dezelfde sector opereren, is een goede samenwerking noodzakelijk. Bijvoorbeeld in het geval van samenloop van bevoegdheden en bij gezamenlijk gebruik van begrippen. Bij samenloop van bevoegdheden van de NZa en de ACM worden bijvoorbeeld eerst de mogelijkheden van de Wmg benut.55 Andersom worden begrippen overeenkomstig het algemeen mededingingsrecht uitgelegd.[56] Ook bij de beoordeling van de kwaliteit van zorgaanbieders, is in samenwerking voorzien: de Wmg bepaalt dat het oordeel van de IGZ over de kwaliteit van zorgaanbieders leidend is.[57] Verder schrijft de Wmg in het kader van de afstemming van de activiteiten van de toezichthouders in de zorgsector samenwerkingsafspraken en -protocollen voor.[58] Achterliggende gedachte is de efficiënte inzet van middelen en de beperking van administratieve lasten. Ook voorziet de Wmg erin dat deze toezichthouders onderling informatie uitwisselen, voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van hun taak.[59]

Zo raakt het werkterrein van de IGZ dat van de NZa waar het om de kwaliteit van de geleverde zorg gaat, aangezien de informatie daarover noodzakelijk is om zorgconsumenten in staat te stellen gefundeerde keuzes te maken. Samenwerking en informatie-uitwisseling zijn dus van belang.[60]

De ACM en de NZa kunnen elkaar raken bij hun taakuitoefening, onder meer omdat de NZa de bevoegdheid heeft om partijen met aanmerkelijke marktmacht bepaalde verplichtingen op te leggen. Bij samenloop van bevoegdheden wordt bezien of de NZa op grond van haar eigen bevoegdheden kan optreden of dat het vanwege de effectiviteit van het wettelijk instrumentarium of vanwege de efficiëntie meer voor de hand ligt dat de zaak door de ACM dan wel gezamenlijk wordt behandeld. In deze gevallen vindt overleg plaats over de wijze van in behandeling nemen van de zaak. Om hun taken goed te kunnen uitvoeren, moeten beide toezichthouders informatie kunnen uitwisselen. Zij moeten elkaar informeren over zaken en ontwikkelingen die op enige andere wijze van belang zijn voor elkaars functioneren. Waar de bevoegdheden en instrumenten van de ACM en de NZa elkaar raken, leggen zij onderlinge afspraken vast in een samenwerkingsprotocol.[61]

Dat De Nederlansche Bank en de NZa ieder hun eigen specifieke taken hebben - De Nederlansche Bank houdt toezicht op de vergunningsvoorwaarden voor en de solvabiliteitseisen aan zorgverzekeraars en de NZa ziet toe op een goede uitvoering van de Zorgverzekeringswet door zorgverzekeraars - laat onverlet dat zij voor de uitoefening van hun taken deels dezelfde informatie nodig hebben. Informatie-uitwisseling tussen beide toezichthouders en stroomlijning van de informatiestromen van verzekeraars naar de toezichthouders is daarvoor nodig.[62]

Wat betreft de AFM geldt dat, omdat de AFM over het algemene gedragstoezicht gaat en de NZa zich met name richt op de zorgverzekering zelf, hun taken elkaar slechts raken waar het gaat om informatie voor consumenten over eigenschappen van producten en diensten ten behoeve van de vergelijkbaarheid van die informatie. In dat kader is in samenwerking, afstemming en informatie-uitwisseling nodig.[63]

Ten slotte is, omdat de FIOD-ECD opsporingsbevoegdheid heeft in het kader van de Wmg, ook op dat vlak samenwerking en afstemming tussen de FIOD-ECD en de NZa nodig.[64]

---

1 Bron: Archief Algemeen Ziekenfonds voor Amsterdam, www.iisg.nl/archives/en/files/a/ARCH00153.php.
2 Besluit van den Secretaris-Generaal van het Departement van Sociale Zaken betreffende het ziekenfondswezen (Ziekenfondsenbesluit), *Verordeningenblad* 1941, nr. 160.
3 Structuurnota Gezondheidszorg, zitting 1973/74, 13 012, nr. 2 http://resourcessgd.kb.nl/SGD/19731974/PDF/SGD_19731974_0005440.pdf.
4 W. Dekker, *Bereidheid tot verandering*, Den Haag 1987.
5 Nota 'Werken aan Zorgvernieuwing', Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 545, nr. 1.
6 Nota 'Vraag en aanbod', Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 855, nr. 2.
7 Voorstel van wet - Regeling van een sociale verzekering voor geneeskundige zorg ten behoeve van de gehele bevolking (Zorgverzekeringswet), Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 763, nr. 2.
8 Bron: H. Dijstelbloem, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.), *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*, hoofdstuk 4, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam 2004, www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-verkenningen/Maatschappelijke_dienstverlening__Een_onderzoek_naar_vijf_sectoren.pdf.
9 Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 763, nr. 3, blz. 2-18 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 186, nr. 3, blz. 7-8.

10 Wet van 16 juni 2005, *Stb*. 2005, 358, houdende regeling van een sociale verzekering voor geneeskundige zorg ten behoeve van de gehele bevolking (Zorgverzekeringswet), laatstelijk gewijzigd op 14 maart 2014, *Stb*. 2014, 105. De inwerkingtreding van de wet is opgenomen in *Stb*. 2005, 649.
11 Regeling aanwijzing publiekrechtelijke ziektekostenregelingen voor ambtenaren in verband met de beperking medeverzekering ingevolge de Ziekenfondswet, *Stcrt*. 1993, 232.
12 Artikel 2 van de Zorgverzekeringswet.
13 Artikel 3 van de Zorgverzekeringswet. Die acceptatieplicht geldt niet voor - aanvullende - zorgverzekeringen die verzekeraars aanbieden voor levering van zorg die niet in het wettelijke basispakket is opgenomen.
14 Artikel 11 van de Zorgverzekeringswet.
15 Artikel 10 van de Zorgverzekeringswet.
16 Artikel 17 van de Zorgverzekeringswet.
17 Wet van 29 april 1965, *Stb*. 190.
18 Zie de Wet van 20 november 1980, *Stb*. 1980, 646, houdende regelen met betrekking tot de tarieven van organen voor gezondheidszorg (Wet tarieven gezondheidszorg). De inwerkingtreding van de wet is opgenomen in *Stb*. 1980, 696. Met de inwerkingtreding van de Wmg is de Wet tarieven gezondheidszorg ingetrokken.
19 Wet van 27 maart 1999, *Stb*. 1999, 185, tot wijziging van de Ziekenfondswet, de Wet tarieven gezondheidszorg en de Wet ziekenhuisvoorzieningen in verband met wijzigingen in de taak, samenstelling en werkwijze van de in die wetten geregelde bestuursorganen, alsmede wijziging van andere wetten in verband daarmee (uitvoeringsorganen volksgezondheid). De inwerkingtreding van de wet is opgenomen in *Stb*. 1999, 471.
20 Zie de Wet van 13 december 2000, *Stb*. 2001, 23, tot wijziging van de Ziekenfondswet en enige andere wetten in verband met de instelling van een onafhankelijk College van toezicht op de zorgverzekeringen (Instelling College van toezicht op de zorgverzekeringen). De inwerkingtreding van de wet is opgenomen in *Stb*. 2001, 100.
21 Wet van 7 juli 2006, Stb. 2006, 415, houdende regels inzake marktordening, doelmatigheid en beheerste kostenontwikkeling op het gebied van gezondheidszorg (Wet marktordening gezondheidszorg). De inwerkingtreding van de wet is opgenomen in *Stb*. 2006, 432.
22 Artikel 124, eerste lid, van de Wmg.
23 Zie de brief van de minister en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 27 mei 2005, *Herziening zorgstelsel*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 689, nr. 7.
24 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 186, nr. 3, blz. 9-11.
25 Zie www.nza.nl/organisatie/overdenza/98050.
26 *Strategie Nederlandse Zorgautoriteit. Het maken en bewaken van goed werkende zorgmarkten*, oktober 2006, www.nza.nl/104107/141620/NZa-strategienota.pdf.
27 Zie hoofdstukken 3, 4 en 5 van de Wmg.
28 Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 XIII, nr. 50, blz. 16-17; Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 960, nrs. 1-2, blz. 17-18.
29 Aanwijzing 124c van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
30 Zie de memorie van toelichting (Tweede kamer, vergaderjaar 2005-2005, 30 186, nr. 3, blz. 12-13) en het nader rapport van 13 juli 2005 (Tweede Kamer; vergaderjaar 2004-2005, 30 186, nr. 4).
31 De aanpassing van de hoofdstructuur van de NZa hield naast het oprichten van een afzonderlijke directie toezicht in dat de ontwikkelfunctie binnen de NZa, toen nog belegd bij de directie ontwikkeling, werd gedecentraliseerd en werd geïntegreerd in de operationele directies, de directies zorgmarkten cure en zorgmarkten care. De overweging om bij de oprichting van de NZa de ontwikkel- en verandertaken separaat te beleggen was dat de vernieuwingsopdracht van de NZa niet goed van de grond zou komen als deze direct zouden worden gecombineerd met operationele taken die gericht zijn op de uitvoering van de bestaande zorgmodellen in de care en de cure. Die eerste jaren leverde de directie ontwikkeling de nodige vernieuwing, maar in de praktijk bleek de effectiviteit te gering. Dat hield verband met de te grote afstand tot de praktijk, met tekortschietende integratie van de ontwikkel- en implementatiecompetenties, hetgeen capaciteits- en competentietekorten binnen de operationele directies met zich brengt, en met het feit dat relaties met externe derden (marktpartijen en de minister) veelal lopen via de operationele organisaties.
32 Dit is niet de enige 'Chinese wall' binnen de NZa. Zo heeft de NZa ook een muur opgebouwd tussen het onderzoekstoezicht en het opleggen van de boete. Deze muur heeft een grondslag in de wet. Artikel 10:3, vierde lid, van de Awb bepaalt namelijk dat geen mandaat wordt verleend tot het opleggen van een bestuurlijke boete aan degene die van de overtreding een rapport of een proces-verbaal heeft opgemaakt. Om de uit deze bepaling voortvloeiende functiescheiding te kunnen garanderen, is onderscheid gemaakt tussen de taken die in dit kader toekomen aan de raad van bestuur, aan de unit juridische zaken en aan de directie toezicht en handhaving. De raad van bestuur neemt de – algemene – beslissing om een bepaald probleem volgens een toezichtarrangement aan te pakken. De directeur toezicht en handhaving neemt de beslissing over het al dan niet opstarten van een specifiek onderzoek naar een aanbieder, indien een onaangekondigd bedrijfsonderzoek zal worden gedaan. De raad van bestuur kan eveneens besluiten tot het doen opstarten van een specifiek onderzoek naar een aanbieder. De voorbereiding en de uitvoering van het toezichtonderzoek gebeurt door de directie toezicht & handhaving. Het is ook deze directie die de bevindingen, dat wil zeggen het feitencomplex en het al dan niet bestaan van een (afdoende bewezen) overtreding, in een rapportage neerlegt. Wanneer ervoor wordt gekozen naar aanleiding van de geconstateerde overtreding een aanwijzing of een last onder dwangsom op te leggen, dan is de directeur toezicht & handhaving daartoe bevoegd. Wanneer op de geconstateerde overtreding een bestuurlijke boete zou moeten volgen, dan wordt de definitieve rapportage overgedragen aan de unit juridische zaken die het boetebesluit zal voorbereiden. Binnen deze unit geldt dat een medewerker die betrokken is geweest bij (de voorbereiding van) het onderzoek niet deelneemt aan het opstellen van een (eventueel) boetebesluit in dezelfde zaak. Na behandeling van het dossier door de unit juridische zaken zal de raad van bestuur besluiten of al dan niet een boete zal worden opgelegd. Omdat (een lid van) de raad van bestuur, indien wordt overgegaan tot oplegging van een boete, niet betrokken mag zijn bij het vaststellen van de overtreding, wordt gedurende het toezichtonderzoek aan (de leden van) de raad van bestuur slechts in algemene zin en op hoofdlijnen, over (de voortgang van) het onderzoek informatie verstrekt.
33 Op grond van artikel 127 van de Wmg was de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gehouden vóór 1 januari 2009 een verslag aan de Staten-Generaal te sturen over de doeltreffendheid en de effecten van de Wmg in de praktijk.
34 Zie de Evaluatie Wet marktordening gezondheidszorg, september 2009, blz. 141.

35 Zie hoofdstuk 6 van de Wmg. Zie ook Beleidsregel TH/BR-004: Handhaving, de invulling van het handhavingsbeleid van de NZa, maart 2012, www.nza.nl/137706/406031/TH_BR-004-Handhaving.pdf, waarmee de NZa uitvoering heeft gegeven aan artikel 75 van de Wmg.
36 Dit is geregeld in hoofdstuk 6 van de Wmg, artikelen 80 en 81.
37 Artikelen 35, 35a en 35b van de Wmg.
38 Artikelen 27, 36 en 44 van de Wmg.
39 Artikelen 25, tweede lid, 61, 62 en 68 van de Wmg en artikel 90 van de Zorgverzekeringswet.
40 Artikelen 37 tot en met 43 van de Wmg.
41 Artikelen 45, 48 en 49 van de Wmg.
42 Artikelen 16, aanhef en onder b, c en d, en 77 van de Wmg.
43 Artikelen 23 en 24 van de Wmg.
44 Artikel 79 van de Wmg.
45 Artikel 21, eerste lid, van de Wmg.
46 Artikel 21, tweede lid, van de Wmg.
47 Zie in dit verband ook de artikelen 4.1 tot en met 4.4 van het Informatiestatuut VWS – NZa.
48 Zie artikel 17, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wmg en het op basis van dat artikel vastgestelde samenwerkingsprotocol van december 2010 tussen de Nederlandse Mededingingsautoriteit en de Nederlandse Zorgautoriteit over de wijze van samenwerking bij aangelegenheden van wederzijds belang. De NMa is op 1 april 2013 opgegaan in de Autoriteit Consument en Markt, maar het protocol geldt nog steeds. Wel komt er een nieuw samenwerkingsprotocol voor de ACM en de NZa. Zie http://www.nza.nl/96810/20527/Samenwerkingsprotocol_NMa_NZa_-_december_2010.pdf.
49 Wet van 28 februari 2013, *Stb*. 2013, 102, houdende regels omtrent de instelling van de Autoriteit Consument en Markt.
50 Zie http://www.zoek.officielebekendmakingen.nl, dossiernummer 30 186.
51 Zie de memorie van toelichting (Tweede kamer, vergaderjaar 2005-2005, 30 186, nr. 3, blz. 12-13) en het nader rapport van 13 juli 2005 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 186, nr. 4).
52 Zie het betoog van VVD-kamerlid Schippers tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel Regels inzake marktordening, doelmatigheid en beheerste kostenontwikkeling op het gebied van de gezondheidszorg (Wet marktordening gezondheidszorg) op 22 februari 2006, Handelingen Tweede Kamer 53, blz. 53-3464.
53 Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 490, nr. 69, blz. 1, 5 en 6; Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 186, nr. 3, blz. 5.
54 Dat wil zeggen halverwege 2015.
55 Zie artikel 18 van de Wmg.
56 Artikel 18 van de Wmg.
57 Artikel 19 van de Wmg.
58 Artikel 17 van de Wmg.
59 Artikel 73 van de Wmg.
60 Protocol tussen de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Nederlandse Zorgautoriteit inzake de samenwerking en coördinatie op het gebied van beleid, regelgeving, toezicht en informatieverstrekking en andere taken van gemeenschappelijk belang, november 2006, http://www.nza.nl/96810/20527/Protocol_IGZ_NZa.pdf.
61 Samenwerkingsprotocol tussen de Nederlandse Mededingingsautoriteit en de Nederlandse Zorgautoriteit over de wijze van samenwerking bij aangelegenheden van wederzijds belang, december 2010, http://www.nza.nl/96810/20527/Samenwerkingsprotocol_NMa_NZa_-_december_2010.pdf. Er komt een nieuw samenwerkingsprotocol voor de ACM en de NZa.
62 Protocol tussen De Nederlandsche Bank N.V. en de Nederlandse Zorgautoriteit inzake samenwerking en coördinatie op het gebied van toezicht, regelgeving, beleid, (inter)nationaal overleg en andere taken met een gemeenschappelijk belang, december 2006, http://www.nza.nl/104107/1033277/10118/20061214_protocol_NZa-De Nederlansche Bank_d1.pdf.
63 Samenwerkingsconvenant tussen de Stichting Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandse Zorgautoriteit inzake de samenwerking en de uitwisseling van informatie met betrekking tot toezicht en regulering uit hoofde van de Wet marktordening gezondheidszorg en toezicht uit hoofde van de Wet op het financieel toezicht, de Wet handhaving consumentenbescherming, de Wet toezicht accountantsorganisaties en de Wet toezicht financiële verslaggeving, januari 2014, http://www.nza.nl/104107/137001/1029463/Samenwerkingsconvenant_AFM-NZa_2014.pdf.
64 Protocol tussen het College van Procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie, De Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst - Economische Controledienst van het ministerie van Financiën en de Nederlandse zorgautoriteit over de wijze van behandeling van aangelegenheden van wederzijds belang en het verzamelen van informatie ten behoeve daarvan, februari 2008, http://www.nza.nl/96810/20527/protocol_NZa-OM_fiod-ecd_ve1.pdf.

Bijlage 4

Het wettelijk kader van de verhouding tussen het ministerie en de NZa

4. Het wettelijk kader van de verhouding tussen het ministerie en de NZa

De oorsprong van het bestaande wettelijke kader dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de NZa regelt, is gelegen in de keuze bij de oprichting van de NZa op 1 oktober 2006 haar de bestuurlijk-juridische status van zelfstandig bestuursorgaan te geven. Gegeven die status is de ministeriële verantwoordelijkheid voor de publieke taakuitoefening van de NZa beperkt. Op 1 juli 2011 is aan dat kader nadere invulling gegeven, doordat sinds dat moment de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: de Kaderwet)[1] op de NZa van toepassing is.[2]

1. Zelfstandig bestuursorgaan

De NZa is een zelfstandig bestuursorgaan dat valt onder het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De Kaderwet strekt ertoe toezichts- en sturingsinstrumenten te creëren om de democratische controle op het functioneren van zelfstandige bestuursorganen te waarborgen en de tot op dat moment bestaande regelingen waar mogelijk te harmoniseren.

1.1. Instellingsmotieven

In de Kaderwet is bepaald in welke gevallen tot het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan kan worden overgegaan. Dat kan uitsluitend als er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid, sprake is van strikt regelgebonden uitvoering van een groot aantal individuele gevallen of participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak aangewezen is.[3] In de Aanwijzingen voor de regelgeving[4] is daarbij toegelicht dat het voldoen aan één van deze instellingsmotieven, onverlet laat dat terughoudend met de instelling van een zelfstandig bestuursorgaan of taakoverdracht aan een bestaand zelfstandig bestuursorgaan moet worden omgegaan. De NZa is bij oprichting ervan op 1 oktober 2006 de status van zelfstandig bestuursorgaan toegekend, omdat het wezenlijk werd geacht dat zij onafhankelijk kan opereren. Wezenlijk om belangenverstrengeling en politieke bemoeienis bij besluiten in individuele gevallen te voorkomen en om beïnvloeding van oordelen van de NZa te vermijden.[5]

1.2. Definitie

Voor de reikwijdte van de Kaderwet wordt uitgegaan van de definitie van zelfstandig bestuursorgaan, zoals omschreven in artikel 1, aanhef en onder a, van die wet. Een zelfstandig bestuursorgaan is een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister. Deze definitie bevat vier elementen.

Bestuursorgaan
Een zelfstandig bestuursorgaan is een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)[6]. Dat artikel onderscheidt twee categorieën van bestuursorganen: organen van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht zijn ingesteld, zogenaamde a-organen, en andere personen of colleges met enig openbaar gezag bekleed, zogenaamde b-organen. De NZa, waarvan de oprichting is geregeld in de Wmg,[7] valt onder de eerste categorie.

Met openbaar gezag bekleed
Voor eerstgenoemde categorie van publiekrechtelijk vormgegeven bestuursorganen is van belang dat de Kaderwet alleen van toepassing is op zelfstandige bestuursorganen die met openbaar gezag zijn bekleed. Voor de privaatrechtelijke bestuursorganen geldt dit al op basis van de definitie van een b-orgaan. Openbaar gezag houdt in dat er een publiekrechtelijke bevoegdheid is om de rechtspositie van andere rechtssubjecten te bepalen. Het openbaar gezag moet bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling worden toegekend aan het bestuursorgaan. Voor de NZa volgt dat uit de Kaderwet en de Wmg tezamen.[8]

Op het niveau van de centrale overheid
De Kaderwet is alleen van toepassing op zelfstandige bestuursorganen op het niveau van de centrale overheid en dus niet op zelfstandige bestuursorganen op het niveau van de lagere publiekrechtelijke lichamen, zoals provincies, gemeenten en waterschappen.

Niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister
Met dit laatste element komt het zelfstandige karakter van het zelfstandige bestuursorgaan tot uitdrukking. Tussen de minister en het zelfstandige bestuursorgaan bestaat geen ambtelijke ondergeschiktheidsrelatie. De minister is slechts in beperkte mate (politiek) verantwoordelijk voor het zelfstandige bestuursorgaan. Omdat het zelfstandige bestuursorgaan niet onder de verantwoordelijkheid van de minister werkzaam is, kan de minister (wel algemene, maar) geen bijzondere, individuele aanwijzingen geven en ontbreekt dus de bevoegdheid het bestuursorgaan vooraf te instrueren hoe in een concreet geval te handelen. Als de minister bevoegd zou zijn om dergelijke individuele aanwijzingen te geven, zou niet meer van een zelfstandig bestuursorgaan gesproken kunnen worden en zou het bestuursorgaan niets anders zijn dan een aan de minister ondergeschikt orgaan met bij de wet geattribueerde bevoegdheid.[9] De desbetreffende minister is dus niet verantwoordelijk voor individuele beslissingen van een zelfstandig bestuursorgaan, maar heeft - gelet op de beperkte ministeriële verantwoordelijkheid - een beperkt aantal bevoegdheden ten opzichte van het zelfstandige bestuursorgaan.

1.3. Harmonisering en formalisering: de Kaderwet

Hoewel de Nederlandse overheid al langer het verschijnsel van functionele decentralisatie kent, heeft het geruime tijd geduurd voordat er in de politiek aandacht werd besteed aan zelfstandige bestuursorganen. Nog langer duurde het tot er een voorstel lag om tot de Kaderwet te komen met een duidelijke - aan de hand van de definitie van een zelfstandig bestuursorgaan bepaalde - reikwijdte, concrete doelstellingen en een eigen karakter.

1.3.1. Het politieke debat
Vanaf de jaren tachtig is de politieke belangstelling voor functionele decentralisatie toegenomen, mede naar aanleiding van het op afstand plaatsen van diverse publieke taken en de met die taken belaste ambtelijke diensten. Dit begon in 1988 met de motie-Lauxtermann[10], die tot doel had duidelijkheid te krijgen over het begrip functionele decentralisatie en het begrip zelfstandig bestuursorgaan en over wat er door functionele decentralisatie en het instellen van zelfstandige bestuursorganen bereikt moest worden.

In 1990 volgde er een regeringsstandpunt 'Functioneel bestuur, waarom en hoe?'[11], dat onder meer toetsingspunten bevatte die betrokken moesten worden bij de beantwoording van de vraag of publieke taken bij zelfstandige bestuursorganen konden worden ondergebracht, en zo ja, binnen welke randvoorwaarden dat zou kunnen.

In 1995 kondigde de regering in de notitie 'Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen'[12] aan dat de Aanwijzingen voor de regelgeving werden aangevuld met Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen. Die aanvulling kwam een jaar later en bevatte onder meer een beleidskader voor het instellen van nieuwe zelfstandige bestuursorganen.[13] Ondertussen was de motie-Scheltema[14] ingediend om tot een (snelle) totstandkoming van een Kaderwet te komen.

In 1997 volgde nog een motie-Scheltema,[15] waarin erop werd gewezen dat er ondanks eerder gedane toezeggingen nog steeds geen Kaderwet was en dat zo'n wet wel nodig is om inzichtelijkheid te creëren en de diversiteit in verzelfstandigingen terug te dringen. Ook werd in die motie uiteengezet wat er in ieder geval in de Kaderwet geregeld moest worden[16] en werd de regering verzocht met grote spoed de voorbereiding van een Kaderwet ter hand te nemen.

1.3.2. Doelstellingen van de Kaderwet
Het wetsvoorstel van 27 september 2000[17] streefde ernaar een oplossing te bieden voor de ondoorzichtigheid in het organisatierecht voor zelfstandige bestuursorganen, de onnodige verschillen en de mogelijk onbedoelde hiaten in de regelgeving voor zelfstandige bestuursorganen. Die ondoorzichtige regelgeving gaf met name wrijving op het punt van het ministeriële toezichtregime. Dit hield verband met het feit dat de constructie van een zelfstandig

bestuursorgaan een beperking oplevert van de bevoegdheden van ministers ten opzichte van het zelfstandige bestuursorgaan en daarmee tevens een beperking van de mogelijkheid van parlementaire controle. Ondoorzichtige regels over de positie en bevoegdheden van ministers belemmeren de democratische controle op het functioneren van het openbaar bestuur. Hetzelfde geldt voor ondoorzichtige regels over de taken en bevoegdheden van zelfstandige bestuursorganen. Het stelsel moet zo zijn ingericht dat politieke besluitvorming over die taken en bevoegdheden daadwerkelijk wordt uitgevoerd en dat politiek toezicht daarop mogelijk blijft.

Het probleem van ondoorzichtigheid in de regelgeving leidde tot vier doelstellingen die ten grondslag lagen aan het wetsvoorstel voor de Kaderwet. In de memorie van toelichting[18] is uiteengezet dat de wet in de eerste plaats beoogt ordening aan te brengen in de tot dan toe bestaande situatie waarin voor ieder zelfstandig bestuursorgaan een eigen organisatieregeling gold. Daarvoor worden algemene regelingen getroffen voor benoeming en ontslag van bestuurders van zelfstandige bestuursorganen, worden regels opgesteld over hun bezoldiging en nevenfuncties en wordt een standaardregeling getroffen voor de rechtspositie van het personeel dat aan bepaalde zelfstandige bestuursorganen is verbonden.

In de tweede plaats heeft de Kaderwet tot doel meer helderheid te creëren ten aanzien van de financiële controle op zelfstandige bestuursorganen. Het in de Kaderwet opnemen van bepalingen over begrotingen en de wijze waarop zelfstandige bestuursorganen verantwoording moeten afleggen, maakt harmonisatie van de financiële controle op alle zelfstandige bestuursorganen mogelijk.

In de derde plaats heeft de Kaderwet voor ogen het publieke inzicht te vergroten in zowel het vóórkomen als het functioneren van zelfstandige bestuursorganen. Dit wordt gerealiseerd door het opstellen van een register met alle bestaande zelfstandige bestuursorganen en door het vijfjaarlijks evalueren van het functioneren van zelfstandige bestuursorganen.

De vierde en laatste doelstelling, die haar oorsprong heeft in het punt waar de ondoorzichtige regelgeving de meeste wrijving opleverde, is het tot stand brengen van een duidelijke regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor zelfstandige bestuursorganen. Door in de Kaderwet de meest gebruikelijke instrumenten voor toezicht en sturing van zelfstandige bestuursorganen vast te leggen, wordt de democratische controle op zelfstandige bestuursorganen inzichtelijk geregeld. Daarbij is het mogelijk dat bij bijzondere wet - in het geval van de NZa de Wmg - wordt geregeld dat bepaalde instrumenten van de Kaderwet niet van toepassing zijn op een zelfstandig bestuursorgaan, waardoor het parlement de ministeriële verantwoordelijkheid wijzigt en daarmee evenzeer de eigen mogelijkheid de minister op dat punt ter verantwoording te roepen. Doordat de bijzondere wetgever een dergelijke uitzondering expliciet moet aangeven, bestaat hierover absolute duidelijkheid voor alle partijen.

1.3.3. Karakter van de Kaderwet

Dit laatste punt, het in een concreet geval buiten toepassing laten van bepaalde instrumenten van de Kaderwet, houdt verband met het karakter van die wet en met de verhouding van de Kaderwet tot de bijzondere wetten waarin zelfstandige bestuursorganen of hun taken en bevoegdheden worden geregeld. Zoals in de memorie van toelichting[19] is uiteengezet, wordt er in dit verband, anders dan in de Awb, geen onderscheid gemaakt tussen dwingende en semi-dwingende regels. Indien de bijzondere wetgever een bepaald onderwerp anders wil regelen, kan hij in de bijzondere wet een inhoudelijk andere regeling opnemen of uitdrukkelijk vermelden dat een bepaalde regeling uit de Kaderwet geheel of gedeeltelijk niet van toepassing is. Wordt ervoor gekozen op een bepaald punt van de Kaderwet af te wijken, dan ligt het in de rede in de memorie van toelichting bij de bijzondere wet uiteen te zetten in hoeverre en waarom wordt afgeweken van de Kaderwet.

De reden om eventuele uitzonderingen op de Kaderwet op deze, van de Awb afwijkende, manier te regelen, volgt uit de aard van de in die wet te regelen materie. Aan de ene kant kan namelijk verwacht worden dat op sommige plaatsen afwijkingen van de Kaderwet noodzakelijk zijn vanwege de bijzondere positie van enkele bestaande zelfstandige bestuursorganen. De Kaderwet kan geen algemene regeling en algemene codificatie zijn. Aan de andere kant zal soms de behoefte bestaan om niet alleen de bepalingen uit de Kaderwet over informatievoorziening, sturing en toezicht in hun geheel van toepassing te laten zijn, maar ook andere regels, zoals

het kunnen geven van algemene aanwijzingen of beleidsregels aan een zelfstandig bestuursorgaan. In dat geval kan de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het zelfstandige bestuursorganen worden vergroot ten opzichte van de Kaderwet. Omdat ook hiervoor geldt dat de bijzondere wetgever zich per geval expliciet moet uitspreken, zal voor alle betrokkenen steeds duidelijk zijn hoe en waarom er is gekozen voor een - in dit geval aanvullende - afwijking van de Kaderwet.

1.4. De NZa onder de werking van de Kaderwet

Na 1 februari 2007 opgerichte zelfstandige bestuursorganen vallen direct onder de sinds dat moment geldende Kaderwet. Op een zelfstandig bestuursorgaan dat voor 1 februari 2007 - dus voor de inwerkingtreding van de wet - is ingesteld is de Kaderwet alleen van toepassing als dat in de desbetreffende wetgeving is bepaald.[20] Al bestaande zelfstandige bestuursorganen moesten dus onder de werking van de Kaderwet worden gebracht. Op grond van artikel 42 moest voor 1 februari 2008 aan beide kamers der Staten-Generaal medegedeeld worden bij welke al bestaande zelfstandige bestuursorganen dat zou gebeuren. Ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen die zijn gelieerd aan het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, waaronder dus de NZa, is dat bij brief van 31 januari 2008[21] gebeurd.

1.4.1. Wetsvoorstel

Op 14 mei 2009 is vervolgens een wetsvoorstel ingediend om dit te realiseren.[22] In het voorstel is uiteengezet dat ten aanzien van de in de brief van 31 januari 2008 genoemde zelfstandige bestuursorganen in de desbetreffende wetten zal worden bepaald dat de Kaderwet van toepassing is. Daarnaast zullen bepalingen uit die wetten worden geschrapt die als gevolg van het van toepassing worden van de Kaderwet overbodig zijn geworden. Ook is in het wetsvoorstel uiteengezet dat voor een aantal zelfstandige bestuursorganen op een enkel punt zal worden afgeweken van de Kaderwet.

Zo wordt voor de NZa een uitzondering gemaakt ten aanzien van artikel 17 van de Kaderwet. Met toepassing van artikel 17 zouden de door de NZa vastgestelde tarieven goedkeuring van de minister behoeven. Met de inwerkingtreding van de Wmg is er echter voor gekozen om het goedkeuringsvereiste van de beleidsregels die tot tariefbeschikkingen leiden los te laten. De bevoegdheid, zoals deze in artikel 17 is omschreven, is dus niet in overeenstemming met de intentie van de Wmg.[23]

Het wetsvoorstel maakt voor de NZa tevens een voorbehoud ten aanzien van artikel 22, waarin staat dat de minister een besluit van een zelfstandig bestuursorgaan kan vernietigen. Voor het maken van een uitzondering op deze vernietigingsbevoegdheid ten aanzien van besluiten van de NZa was redengevend dat, gelet op de aard van de door de NZa uitgevoerde taken, politieke beïnvloeding moet worden uitgesloten. Vanwege het belang onafhankelijk te kunnen opereren, is er in de Wmg juist voor gekozen de NZa de status van zelfstandig bestuursorgaan toe te delen. In dit kader wordt gewezen op een eerder kabinetsstandpunt over het rapport 'Een herkenbare staat: investeren in de overheid',[24] waarin staat dat onafhankelijkheid een belangrijk motief is om de uitvoering van een overheidstaak als zelfstandig bestuursorgaan te organiseren, waarbij als voorbeeld de NZa, toen nog in oprichting, wordt genoemd. Dit vernietigingsrecht van artikel 22 is ruimer dan het algemene vernietigingsrecht van de minister in - het op dat moment nog geldende - artikel 9 van de Wmg. Vanwege de bijzondere taak als markttoezichthouder, waarbij besluiten in individuele gevallen onafhankelijk van de minister moeten (kunnen) worden genomen, is een algemeen vernietigingsrecht, dat zich ook tot individuele gevallen uitstrekt, onwenselijk, aldus het wetsvoorstel.[25]

1.4.2. Wel of niet afwijken van de Kaderwet?

Nadat het wetsvoorstel was ingediend, hebben verschillende fracties hun twijfels geuit over het voorbehoud dat is gemaakt bij artikel 22 van de Kaderwet. Uit een op 26 juni 2009 vastgesteld verslag[26] van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport, belast met het voorbereidend onderzoek naar het wetsvoorstel, blijkt dat bij sommige fracties de indruk bestond dat de voorgestelde beperking verder strekt dan noodzakelijk in verband met markttoezicht. Zij vroegen zich af of het standpunt van de regering, dat een vernietigingsbevoegdheid van besluiten in individuele gevallen onwenselijk is, voor alle gevallen geldt. Als het zelfstandige bestuursorgaan een overheidstaak uitoefent waarmee grote publieke en budgettaire belangen

zijn gemoeid, zoals de NZa, zou de minister bij ernstige taakverwaarlozing of bij een verkeerde belangenafweging door het zelfstandige bestuursorgaan immers rechtstreeks verantwoordelijkheid kunnen moeten nemen.

Omdat verschillende fracties zich konden voorstellen dat een bepaalde vorm van bemoeienis wel noodzakelijk is, wilden zij specifieker aangegeven zien welke besluiten zouden worden uitgezonderd van artikel 22 van de Kaderwet en een uitgebreidere motivering horen van de overwegingen voor het schrappen van de vernietigingsbevoegdheid. Daarop liet de toenmalige minister Klink weten[27] dat kenmerkend voor de relatie tussen de minister en een zelfstandig bestuursorgaan is dat hij geen individuele aanwijzingen kan geven over hoe het bestuursorgaan in een concreet geval zou moeten handelen. De minister is verantwoordelijk voor de wijze waarop hij sturing geeft aan en toezicht houdt op het betrokken zelfstandige bestuursorgaan, maar mag zich niet bemoeien met de taakuitvoering voor zover het individuele gevallen betreft. 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 in het geval van markttoezichthoudende taken, bestaat aanleiding een voorbehoud te maken bij artikel 22. Het buiten toepassing laten van dat artikel vindt volgens de minister dan ook zijn grondslag in de overtuiging dat, gezien de aard van de besluiten en het motief om die besluiten door de NZa te laten nemen, gegarandeerd moet zijn dat geen sprake kan zijn van politieke beïnvloeding. Zo moet, aldus de toelichting van de minister, bij een tariefbeschikking, bij een besluit om een last onder dwangsom op te leggen en bij een besluit met budgettaire consequenties, zoals - de toen nog bestaande vorm van - steunverlening, politieke beïnvloeding worden uitgesloten. Voor al die gevallen geldt dat alleen de NZa, uitgaande van de informatie die zij heeft en van de marktverhoudingen, alle relevante aspecten ter zake kan afwegen. Het is dan ook niet gewenst dat het vernietigingsrecht op individuele besluiten van toepassing wordt. Degene die rechtstreeks in zijn belang is getroffen door een beslissing van de NZa, kan volgens de minister het oordeel van een rechter vragen.

Dit principiële betoog van toenmalige minister Klink - dat hij zich niet mag bemoeien met de taakuitvoering van de NZa voor zover het individuele gevallen betreft - laat zich overigens lastig verenigen met een casus die onder zijn ministerschap is voorgevallen, die van het IJsselmeerziekenhuis. In de Tweede Kamer berichtte hij toen 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 werd door de toenmalige voorzitter van de raad van bestuur van de NZa, De Grave, ervaren als een materiële aanwijzing:

> *'Daar is fout gegaan dat de minister de grondverhoudingen tussen de NZa en de minister heeft geschonden. Hij zegt er geen ander woord voor te hebben en het was algemeen bekend dat hij er zo over dacht. 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. Die vaststelling is heel ingewikkeld vanwege de grote financiële belangen, er zitten banken achter die leningen hebben verstrekt, er zitten zorgverzekeraars achter met een zorgplicht, kortom een wespennest van grote belangen. Ook juridisch is het ingewikkeld en er is sprake van grote druk. Het is echter de bevoegdheid van de NZa en die moet in zelfstandigheid de afwegingen kunnen maken. In de casus IJsselmeer was de NZa bezig met het proces (is er een probleem en zo ja, wie gaan de extra steun financieren). Middenin dat 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 werd het spel ineens totaal anders: de zorgverzekeraars en de banken waren er klaar mee, het was dus een publiek systeemziekenhuis. Toen kon Diana Monissen als DG aan komen vliegen om het op te lossen en de NZa kon niets meer met haar onafhankelijke oordeel.'*

Latere gevallen wijzen overigens op een andere benadering dan die van minister Klink in 2009. Daarbij bleef de politiek meer op afstand en besliste de NZa binnen de haar ter beschikking gestelde kaders in individuele gevallen (zie hoofdstuk 7, paragraaf 7.3, voor de casus van het Oogziekenhuis Rotterdam).

De toelichting van toenmalige minister Klink op het voorgenomen voorbehoud bij artikel 22 van de Kaderwet strookte met het advies op hoofdlijnen dat de commissie-Gerritse in 2007[28] had gegeven in het kader van opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties alle ministers te adviseren over hun voornemens de onder hen vallende zelfstandige bestuursorganen al dan niet onder de Kaderwet te brengen of op onderdelen daarvan af te wijken. Als uitgangspunt adviseerde de commissie de minister, conform de Kaderwet, zoveel mogelijk de bevoegdheid te geven om besluiten van een zelfstandig bestuursorgaan te kunnen vernietigen, omdat daarmee de cirkel van de democratische controle wordt rond gemaakt, maar liet tevens weten dat wel ruimte bestaat voor uitzonderingen daarop. In het geval een zelfstandig bestuursorgaan zijn bestaansrecht vindt in een te waarborgen onafhankelijkheid van de minister of andere politieke organen, past de grootst mogelijke terughoudendheid bij overweging van de mogelijkheid van het vernietigingsrecht. De commissie achtte het afzien van het opnemen van de vernietigingsbevoegdheid dan ook valide als uitgesloten kan worden dat die bevoegdheid ooit zou kunnen worden geëffectueerd, bij voorbeeld als sprake is van markttoezichthoudende taken.

Niettemin: na verschillende amendementen[29] volgde op 14 december 2010 een gewijzigd voorstel van wet,[30] waarin voor de NZa nog louter een voorbehoud was gemaakt ten aanzien van artikel 17 van de Kaderwet en het eerder voorgenomen voorbehoud ten aanzien van de vernietigingsbevoegdheid van artikel 22 niet langer was opgenomen. In het amendement was daarbij toegelicht dat die vernietigingsbevoegdheid op grond van artikel 10:35 van de Awb slechts kan worden toegepast wanneer sprake is van strijd met het recht of het algemeen belang.

De indieners dachten daarbij, naast de toen nog door artikel 9 van de Wmg bestreken situaties, vooral aan verstrekkende besluiten van de NZa die de toegankelijkheid van de zorg wijzigen en waarover politiek en maatschappelijk (nog) geen consensus bestaat. Ondertussen had een wisseling van bewindspersonen plaatsgevonden en was mevrouw Schippers minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport geworden. Zij heeft in een brief van 9 maart 2011[31] toegelicht dat, zoals ook wel blijkt uit de eerdere uiteenzettingen over het al dan niet uitsluiten van artikel 22, de enige besluiten van de NZa, waarvoor behoefte bestaat om het vernietigingsrecht als uiterste middel achter de hand te hebben, besluiten van algemene strekking zijn voor zover deze in strijd zouden zijn met het algemeen (volksgezondheids)belang. Voorts heeft zij benadrukt dat artikel 22 van de Kaderwet geen verplichting oplegt tot vernietiging over te gaan, maar slechts de bevoegdheid daartoe toekent en dat van deze bevoegdheid met zeer grote terughoudendheid gebruik wordt gemaakt. Nadat de minister nogmaals had laten weten geen voorstander te zijn van de bevoegdheid om individuele besluiten van de NZa te vernietigen,[32] is de NZa uiteindelijk met ingang van 1 juli 2011 onder de werking van de Kaderwet gebracht, waarbij slechts één voorbehoud is gemaakt. Dat ten aanzien van artikel 17.[33]

Dat er voor de NZa geen uitzondering is gemaakt voor artikel 22 van de Kaderwet en een door de NZa genomen besluit in een individueel geval kan worden vernietigd, als de minister achteraf meent dat dat besluit 'niet door de beugel kan', heeft bij de NZa tot onbegrip geleid: enerzijds wil de Tweede Kamer een onafhankelijke NZa, maar ondertussen wordt wel het amendement aangenomen. De mening die **Andere Leidinggevende 7** in het gesprek met de Onderzoekscommissie uitte, is er één die binnen de NZa breder gedeeld wordt.

'Dit is een bevoegdheid die totaal niet strookt met de rol van de onafhankelijke toezichthouder.'

De Onderzoekscommissie meent evenwel dat enige nuancering op z'n plaats is. Inherent aan de keuze de NZa de status van zelfstandig bestuursorgaan toe te kennen, is dat de minister niet - vooraf - een individuele aanwijzing mag geven over hoe de NZa in een concreet geval moet handelen (zie paragraaf 1.2 van deze bijlage). Dat betekent echter niet dat de NZa volledige 'carte blanche' heeft bij de uitoefening van haar publieke taak. De minister heeft een bevoegdheid waarvan - om met de woorden van minister Schippers te spreken - met zeer grote terughoudendheid gebruik moet worden gemaakt en die, indien noodzakelijk, als uiterste middel kan worden ingezet. Een middel dat niet vóóraf, zoals bij een individuele aanwijzing het geval zou zijn, maar pas achteraf kan worden gebruikt en waarvan om die reden een preventieve werking uitgaat: het disciplineert beide partijen om binnen de gestelde kaders op een juiste, doelmatige en doeltreffende wijze hun taken uit te oefenen.

1.5. Wettelijk kader voor de verhouding tussen het ministerie en de NZa

Met het brengen van de NZa onder de werking van de Kaderwet is het wettelijk kader waarbinnen de minister en de NZa ten opzichte van elkaar opereren compleet. De Kaderwet en de Wmg bepalen welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden zij ten opzichte van elkaar hebben. Enigszins los daarvan, maar voor de onderlinge verhouding minstens zo belangrijk, staat het Informatiestatuut VWS – Nza,[34] dat de minister en de NZa overeenkomstig artikel 22 van de Wmg hebben vastgesteld en dat de wederzijdse informatieverstrekking regelt.

1.5.1. De Kaderwet en de Wmg

De titel van de Kaderwet geeft al aan dat het om een kaderwet gaat: een wet die voor zelfstandige bestuursorganen alleen de hoofdzaken regelt en het kader vaststelt, waarbinnen nadere wettelijke regelingen tot stand moeten komen. De details kunnen worden ingevuld bij nadere wet, bij algemene maatregel van bestuur of bij ministeriële regeling. Maar ook de Wmg is een kaderwet. Voor zover, als gevolg van het van toepassing zijn van de Kaderwet op de NZa, bepalingen uit de Wmg niet overbodig zijn geworden en om die reden zijn geschrapt, bepaalt ook de Wmg de algemene kaders.

Uit het samenstel van de Kaderwet en de Wmg komt naar voren dat de verhouding tussen de minister en de NZa er - kort gezegd - op neer komt dat de minister het beleid bepaalt en het kader 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 bepaalt welke vrijheden mogelijk zijn op concrete deelmarkten en bepaalt het instrumentarium, en daarmee de speelruimte, van de NZa op de verschillende zorgmarkten. Met andere woorden: 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. De taken en bevoegdheden van de NZa zelf zijn in bijlage 3 beschreven. Hieronder wordt alleen ingegaan op die taken en bevoegdheden die de verhouding tussen de minister en de NZa in kaart brengen.

Allereerst is in de Kaderwet en de Wmg geregeld dat de minister de bestuursleden benoemt, schorst en ontslaat[35], het budget vaststelt[36] en in beginsel het bestuursreglement goedkeurt[37]. Wat betreft (het kader voor) de taakuitoefening van de NZa geldt dat de minister in beginsel de begroting en de jaarrekening[38] en het werkprogramma[39] goedkeurt, welke stukken de NZa jaarlijks aan de minister zendt.[40] Ook zendt de NZa jaarlijks aan de minister een jaarverslag.[41] Deze stukken vormen de basis voor de jaarlijkse beoordeling door de minister van het functioneren van de NZa.[42] De stappen van indiening en goedkeuring van deze stukken zijn uitgewerkt in de planning & control cyclus. Zie voor de precieze invulling van de cyclus die het ministerie voor de NZa hanteert paragraaf 1.7 van deze bijlage.

Ten aanzien van bepaalde beslissingen over het beheer van de NZa kan de minister bepalen dat daarvoor voorafgaande instemming nodig is, bij voorbeeld voor het oprichten van of deelnemen in een rechtspersoon, het in eigendom verwerven, het vervreemden of bezwaren van registergoederen of het aangaan van kredietovereenkomsten.[43] Verder kan de minister beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening van de NZa.[44] Daar waar de NZa ingevolge de Wmg bevoegd is zelf (beleids)regels vast te stellen, kan de minister een algemene aanwijzing geven.[45] Bij ernstige taakverwaarlozing door de NZa heeft de minister de mogelijkheid de noodzakelijke voorzieningen te treffen.[46] Ook kan de minister, zoals hiervoor reeds is gebleken, een besluit van de NZa vernietigen.[47] Verder is de NZa gehouden om, al dan niet op verzoek van de minister, bepaalde gegevens te verstrekken of acties te ondernemen. Zo rapporteert de NZa desgevraagd aan de minister over de uitvoerbaarheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van voorgenomen beleid in verband met de uitoefening van haar taken.[48] Ook signaleert de NZa aan de minister de feitelijke ontwikkelingen omtrent markten op het gebied van de zorg[49] en stelt zij op verzoek van de minister onderzoek in bij AWBZ-verzekeraars, zorgverzekeraars of het Centraal Administratiekantoor.[50] Daarnaast zendt de NZa jaarlijks aan de minister een samenvattend rapport over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitvoering van de Zorgverzekeringswet en de AWBZ en de op die wetten gebaseerde regelgeving.[51]

Uit deze opsomming volgt dat de minister 'systeem- of stelselverantwoordelijkheid' draagt. De Kaderwet en de Wmg regelen de minimumbevoegdheden, zodat de minister handvatten heeft om aan de ministeriële 'systeem- of stelselverantwoordelijkheid' invulling te geven.

Binnen haar muren heeft de NZa een eigen verantwoordelijkheid. Het is de NZa die in individuele gevallen beslist, zonder enige bemoeienis van de minister. Individuele aanwijzingen mag de minister immers niet geven. Tegenover de 'systeem- of stelselverantwoordelijkheid' van de minister staat de 'gevalsverantwoordelijkheid' van de NZa. Een geschil over gevalsbehandeling kan, indien daarvoor aanleiding bestaat, worden voorgelegd aan een rechter. Het personeel dat voor de NZa werkzaam is, staat onder haar gezag en legt over de werkzaamheden uitsluitend verantwoording aan haar af.[52] Verder ziet de NZa erop toe dat zij haar taken en bevoegdheden tijdig en zorgvuldig voorbereidt en uitvoert en houdt zij de kwaliteit van de daarbij gebruikte procedures in de gaten.[53] De minister draagt uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van de NZa. Elke vijf jaar wordt dat functioneren beoordeeld en zendt de minister het verslag van die beoordeling naar beide kamers der Staten-Generaal.[54]

1.5.2. Het Informatiestatuut VWS - NZa

Voor een goede uitoefening van hun taken, is informatie-uitwisseling tussen de minister en de NZa noodzakelijk. In de Kaderwet en de Wmg zijn daarover algemene bepalingen opgenomen. Zo volgt uit de Kaderwet dat de NZa desgevraagd aan de minister alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen verstrekt en dat de minister inzage kan vorderen in alle zakelijke gegevens en bescheiden indien dat voor de vervulling van diens taak redelijkerwijs nodig is.[55] In de Wmg staat dat de minister aan de NZa de voor de uitoefening van haar taak benodigde gegevens en inlichtingen verstrekt.[56] Zoals artikel 22, tweede lid, van de Wmg voorschrijft, hebben de minister en de NZa gezamenlijk een Informatiestatuut vastgesteld, waarin de inhoudelijke en procedurele afspraken over hun wederzijdse informatieverstrekking zijn vastgelegd.

Eén van de uitgangspunten van het Informatiestatuut is de hiervoor beschreven verhouding tussen de minister en de NZa: de minister bepaalt het beleid, stelt de kaders vast en is politiek verantwoordelijk voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitoefening van de wettelijke taken door de NZa. De NZa heeft op haar beurt de ruimte om zelf invulling te geven aan de uitvoering van die wettelijke taken en bevoegdheden. Binnen deze kaders moeten zowel de minister als de NZa alle voor het uitoefenen van hun taken benodigde inlichtingen van de andere partij krijgen. Een ander uitgangspunt is dat beide partijen de intentie hebben elkaar goed op de hoogte te houden en elkaar niet te verrassen met welke vorm van informatie of publiciteit dan ook. Ook dit met inachtneming van ieders taken en bevoegdheden. Ook is het voor de beleidsvoorbereiding en beleidsverantwoording van wezenlijk belang dat de minister kan uitgaan van een goede kwaliteit van de ontvangen informatie.

In het Informatiestatuut zijn afspraken gemaakt over de inhoud van en de procedures rondom informatie-uitwisseling tussen de minister en de NZa. Vooraf vermeldt het statuut uitdrukkelijk dat het niet gaat over de uitwisseling van gegevens en inlichtingen tussen personen die met toezicht of opsporing in het kader van de Wmg zijn belast.[57] De Wmg kent hiervoor een exclusieve regeling in artikel 73. Daarnaast is uiteengezet dat de aard, inhoud en omvang van informatieverstrekking door de NZa aan de minister sterk verschilt per taak en de rol die de minister daarbij heeft. Daar waar de NZa in haar uitvoerende taak gerelateerd aan de budgetcyclus omvangrijke en gedetailleerde informatie ter beschikking stelt aan de minister, zal de informatie-uitwisseling gerelateerd aan het toezicht op de zorgmarkten veelal op hoofdlijnen gebeuren. De achterliggende gedachte hierbij is, zoals al in de toezichtvisie van 12 september 2005[58] is vastgelegd, de minister zich in principe niet met individuele gevallen zal bemoeien waar de (uitvoerings)bevoegdheid expliciet is overgedragen aan de NZa.

Als het in uitzonderingsgevallen toch noodzakelijk is voor de taakuitoefening van de minister om informatie over individuele zorgaanbieders of zorgverzekeraars te ontvangen, zal de minister die noodzaak moeten onderbouwen. Als voorbeeld van zo'n uitzonderingsgeval wordt hierbij genoemd een zorginstelling met zodanige financiële problemen dat de continuïteit van de zorg wordt bedreigd. Verder staat in het Informatiestatuut dat bij informatie-uitwisseling de eventuele vertrouwelijkheid van de informatie in acht moet worden genomen en dat voor de ontvangende partij dezelfde wettelijke voorschriften inzake geheimhouding van die informatie gelden als voor

de verstrekker ervan.[59] Voor beide partijen geldt ten slotte dat de informatieverstrekker zich ervan moet vergewissen dat de geleverde informatie van voldoende kwaliteit is.[60]

Er zijn drie vormen van informatie-uitwisseling. De voorzienbare informatievragen hebben betrekking op de informatie-uitwisseling naar aanleiding van een jaarlijkse inventarisatie van de informatiebehoefte voor het daaropvolgende jaar.[61] Het merendeel van deze uitwisseling heeft betrekking op vragen van de minister aan de NZa en is veelal gerelateerd aan de budgetcyclus. De niet-voorzienbare informatievragen zijn informatievragen die ten tijde van de inventarisatie nog niet bekend waren.[62] Deze ontstaan bij voorbeeld door calamiteiten in de zorgsector of betreffen informatieverzoeken vanuit het parlement. Deze worden zo spoedig mogelijk na het ontstaan van de behoefte aan de andere partij voorgelegd. De proactieve informatie-uitwisseling ten slotte heeft betrekking op het uit eigen beweging tijdig verstrekken van informatie waarvan de ene partij redelijkerwijs kan aannemen dat dit voor de taakuitoefening van de andere partij nodig is.[63] Hier geldt het uitgangspunt dat partijen elkaar niet voor verrassingen plaatsen. Voorbeelden van proactieve informatieverstrekking van de NZa aan de minister zijn marktmonitors, signaleringen en besluiten met financiële gevolgen op macroniveau. De minister verstrekt proactief informatie over bij voorbeeld relevante wet- en regelgeving of de antwoorden op vragen van het parlement over onderwerpen die verband houden met de taken en verantwoordelijkheden van de NZa.

In een in 2010 opgesteld aanhangsel bij het Informatiestatuut is uitwerking gegeven aan twee onderwerpen die zijn gerelateerd aan de proactieve informatieverstrekking: de contacten van NZa met politici en de betrokkenheid van de minister bij besluiten van de NZa met gevolgen voor het budgettair kader zorg. Ten aanzien van het eerste punt zijn partijen overeengekomen dat de NZa zoveel mogelijk vooraf met de minister moet overleggen over contacten vanuit NZa met politici, dat die contacten voornamelijk over technische afstemming gaan en dat de minister de NZa informeert als contact wordt opgenomen over onderwerpen die de rol van de NZa raken. Het tweede punt betreft de overeenstemming dat de NZa de minister tijdig informeert over een voorgenomen beleidswijziging die gevolgen heeft voor het budgettair kader zorg. De minister kan dan een visie geven op de inpasbaarheid van die wijziging. Zie voor de totstandkoming van dit deel van het aanhangsel ook paragraaf 1.6.1 van deze bijlage. De minister informeert daarnaast de NZa tijdig over wijzigingen in het budgettair kader zorg die uitvoeringsconsequenties kunnen hebben.

Niet gerelateerd aan proactieve informatieverstrekking, maar wel tevens geregeld in het aanhangsel, is de rolverdeling tussen de minister en de NZa bij aanwijzingen. Dat gaat over de afstemming van de (technische) uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van voorgenomen maatregelen en het daarbij geldende uitgangspunt dat de NZa de aanwijzing moet kunnen uitvoeren, maar dat de minister eindverantwoordelijk is ten aanzien van de inhoud van die aanwijzing.

Ten slotte is er in het Informatiestatuut voorzien in bepalingen over coördinatie en periodiek overleg. Om de naleving van de afspraken in het statuut te bevorderen, wijzen beide partijen een medewerker aan als aanspreekpunt voor de informatie-uitwisseling.[64] Verder wordt ten minste één keer per jaar periodiek overleg gevoerd om de in het Informatiestatuut vastgelegde afspraken te evalueren.[65]

1.6. Coördinatie tussen het ministerie en de NZa

Binnen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is de directeur-generaal curatieve zorg portefeuillehouder van de NZa. De directie markt & consument is uitvoerend accounthouder van de NZa en richt zich op de beheersmatige relatie tussen het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de NZa. Vanuit die verantwoordelijkheid onderhoudt de directie markt & consument contacten met de beleidsinhoudelijke directies. Ook onderhoudt de directie markt & consument contacten met de accounthouder bij de NZa. Die is ondergebracht bij de directie strategie & juridische zaken. Daarnaast is de directie markt & consument het eerste aanspreekpunt voor de Wmg en ondersteunen de Wmg-juristen en Wmg-beleidsmedewerkers de beleidsinhoudelijke directies van het ministerie met het schrijven van aanwijzingen[66] aan de NZa. De beleidsinhoudelijke directies zijn zelf verantwoordelijk voor de inhoudelijke afspraken met de NZa op hun eigen beleidsterrein. Voor de directie zorgmarkten cure zijn dat primair de directie curatieve zorg, in samenwerking met de directie geneesmiddelen en medische techno-

logie, en de directie macro-economische vraagstukken & arbeidsmarkt. Voor de directie zorgmarkten care is dat primair de directie langdurige zorg. En voor de directie toezicht & handhaving zijn dat primair de directie zorgverzekeringen, in samenwerking met de directie markt & consument, en de projectdirectie fraude.

In praktijk zijn er op drie niveaus reguliere contacten tussen het ministerie en de NZa. Op bestuurlijk niveau vindt ongeveer 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. De directie markt & consument bespreekt tijdens deze overleggen ook de toezichtstaken, waarvoor zij verantwoordelijk is: het markttoezicht en het transparantietoezicht. Ten slotte zijn de directies curatieve zorg, financieel-economische zaken, geneesmiddelen en medische technologie, langdurige zorg, macro-economische vraagstukken & arbeidsmarkt en zorgverzekeringen binnen het werkplan verantwoordelijk voor de inhoudelijke afspraken met de NZa op hun eigen beleidsterrein; ook zij hebben daarover reguliere periodieke overleggen met de NZa.[67]

De huidige minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mevrouw Schippers, lichtte in haar gesprek met de Onderzoekscommissie de contacten op laatstgenoemd niveau als volgt toe.

'Op medewerkersniveau is er veel meer contact tussen VWS en de NZa, niet in de laatste plaats door de voorhang van 14 dagen. De NZa heeft de bevoegdheid om rapporten vast te stellen, marktscans te doen en besluiten te nemen. Die zaken worden bij VWS voorgehangen en in die voorhang moet er volgens minister Schippers open en eerlijke communicatie zijn. Het is echter de raad van bestuur van de NZa die uiteindelijk besluit.

Minister Schippers is er groot voorstander van dat haar medewerkers het zeggen als ze beargumenteerd iets niet goed vinden en dat draagt ze ook uit. Er is dus sprake van een vrij directe communicatie op medewerkersniveau, die zich op een groot terrein feitelijk geheel buiten de minister afspeelt. Minister Schippers ziet alleen de eindrapporten van de besluiten die de NZa neemt.'

1.6.1. Uitgelicht: overleg op bestuurlijk niveau

Om een beeld te krijgen van de verhouding tussen het ministerie en de NZa is nagegaan wat in de periodieke overleggen op bestuurlijk niveau tussen moederdepartement en de NZa aan de orde is gekomen. Het onderstaande berust op een inventarisatie uit de verslagen van deze bestuurlijke periodieke overleggen vanaf 2010. De inventarisatie pretendeert niet een volledig beeld te geven van de interactie tussen de NZa en het 'geliefde moederdepartement', oftewel GMD, zoals het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wel in de wandelgangen van de NZa wordt aangeduid. Die interactie vindt op alle niveaus binnen beide organisaties plaats en ook buiten de kaders van het periodiek overleg op bestuurlijk niveau onderhouden de voorzitter van de raad van bestuur van de NZa en de directeur-generaal curatieve zorg van het ministerie frequent contact.

Het beginmoment van 1 januari 2010 is niet willekeurig gekozen. In de tweede helft van 2009 was het functioneren van de NZa voor het eerst geëvalueerd.[68] Op 1 januari 2010 was de nieuwe voorzitter van de raad van bestuur van de NZa aangetreden. Het werkprogramma 2010 was op 1 oktober 2009 in concept aan het ministerie voorgelegd[69] en werd pas begin 2010 vastgesteld. Op de valreep moesten nog 627 werkdagen, oftewel 3,6 voltijdse functies worden geschrapt: de pijn werd in gezamenlijk overleg verdeeld over zeven projecten. De waarnemend voorzitter van de raad van bestuur van de NZa, mevrouw Van Beek, en het ministerie (de directeur-generaal langdurige zorg)[70] waren minutieus te werk gegaan. Dertig werkdagen werden weggesneden in het eerste project, zeventig werkdagen in het project dat een visie op de ontwikkeling van de 'cure' zou opleveren. Herhaalde verzoeken om een vrije ruimte van tien tot vijftien procent van de begroting om beter op onverwachte ontwikkelingen te kunnen inspelen, bij voorbeeld om de hoge werkdruk te verlichten en het toenemend hoge ziekteverzuim te ondervangen, werden afgewezen. De vrije marge voor de NZa in haar eigen begroting was bepaald op vijf procent.

De toenmalige minister gaf in zijn reactie op de evaluatie van de Wmg en de NZa aan dat als de NZa gebruik zou maken van haar bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen voor de hoogte van tarieven, dan diende de NZa voorafgaande aan de vaststelling de minister te informeren over de budgettaire gevolgen en zou de minister met de NZa overleggen 'over hoe om te gaan met de budgettaire gevolgen'. Het initiatief voor deze aanscherping van de afspraken over informatie-uitwisseling lag overigens bij de minister van Financiën. Het gebeurde nogal eens dat de NZa de gevolgen van besluiten voor het budgettair kader zorg inschatte en de inschattingen bij het ministerie een eigen leven als vaststaand feit gingen leiden. Tegenvallers werden dan de NZa verweten. Aldus een van de medewerkers van de NZa.

De bevoegdheid van de NZa om de minister ongevraagd te wijzen op feitelijke ontwikkelingen die van belang zouden zijn voor het beleid werd dus ingeperkt: 'Ik heb met de NZa afgesproken dat de NZa ongevraagde rapportages beperkt tot feitelijke signaleringen en dat de NZa mij in een vroegtijdig stadium informeert over voorgenomen ongevraagde signaleringen. Het Informatiestatuut zal naar aanleiding van de afspraak worden aangepast'.

Op 22 januari 2010 vond het eerste periodieke overleg plaats dat in deze beschouwing aan de orde komt. De toenmalige directeur-generaal curatieve zorg en de voorzitter van de raad van bestuur van de NZa, Langejan, maakten in dat beraad voor het eerst hun opwachting. Hoofdmoot van de bijeenkomst was het werkprogramma 2010 en de daaraan verbonden begroting. De Onderzoekscommissie vindt het opmerkelijk dat op dit hoog-ambtelijke niveau moest worden gesproken en besloten over onderwerpen van marginaal belang. Er resteerde voor de afronding van het werkprogramma nog een aanpassing waarmee één voltijdsfunctie was gemoeid: 'VWS heeft over de extra 1 fte het beeld dat hiervoor ruimte gevonden kan worden indien het project herijking normtijden medisch specialisten na de zomer start met een doorloop in 2011'.

Nog voor de eerste helft van het jaar 2010 was verstreken werd duidelijk dat de financiële situatie van de NZa weinig florissant was. Op 27 mei 2010 richtte de voorzitter van de raad van bestuur zich tot de minister met de prognose van een tekort van ruim een miljoen euro op een begroting van 31 miljoen euro. Het financiële gat werd 'voor een belangrijk deel veroorzaakt door een structureel tekort in salariskosten'. Op 4 juni volgde het tweede periodieke overleg van 2010. De korte tijdsspanne tussen de verzending van de brief en de datum van het periodiek overleg leidde bij het ministerie tot de volgende opmerking: 'Bestuurlijke bespreking is alleen zinvol als VWS de stukken op tijd krijgt, dit is nu niet het geval'. Voorgesteld werd om de bespreking door te schuiven naar een volgend periodiek overleg op 24 juni 2010. In het periodieke overleg op 4 juni zegde het ministerie desalniettemin een extra bedrag van 1,31 miljoen euro toe. Dit bedrag week af van het geprognosticeerde tekort van ruim een miljoen euro, omdat rekening moest worden gehouden met extra wensen van de directoraten-generaal langdurige zorg en curatieve zorg in de orde van grootte van 0,737 miljoen euro.

Dit periodieke overleg stond overigens in het teken van de vraag of heroverweging van het werkprogramma dan wel 'afslanking van taken bij de NZa' de hoogste prioriteit zou moeten hebben. Gekozen werd voor het laatste, maar de discussie hierover kon pas worden gevoerd na de Tweede Kamerverkiezingen op 9 juni 2010 en de hierop volgende kabinetsformatie.

Wat wel doorging waren verdere financiële problemen waarvoor niet alleen de NZa, maar ook het ministerie een oplossing moest vinden. In een brief van 26 juli 2010 gaf directeur-generaal Van Halder namens de minister aan dat de uitbreidingen van het werkprogramma, de toenemende kosten van bezwaar- en beroepsprocedures alsmede de nauwelijks te beteugelen personeelskosten een halt moesten worden toegeroepen: 'Van u verwacht ik uitvoering van het aangepaste werkprogramma 2010, waaronder de aanvullende verzoeken 1 tot en met 5, en een maximale inspanning om verdere overschrijdingen om te buigen, waardoor u uw werkprogramma binnen het beschikbare begrotingskader kunt uitvoeren'. Dat begrotingskader werd verruimd tot 32,8 miljoen euro, maar zou in 2011 en de daarop volgende jaren niet meer dan 28,9 miljoen euro bedragen. Een teruggang van ongeveer twaalf procent, die onlosmakelijk verbonden was met de reorganisatie binnen de NZa.

Hoewel de minister de aanpassing van het Informatiestatuut al eind 2009 had aangekondigd in een brief aan de Tweede Kamer, had de aanpassing niet de hoogste prioriteit. De door de

minister van Financiën gevraagde openheid over de gevolgen van de vaststelling van beleidsregels voor het budgettair kader zorg, leidde bij de NZa volgens het ministerie tot zoveel discussie dat het ministerie de gevraagde informatie niet tijdig kreeg. Om die reden had het ministerie een 'appendix' opgesteld die aan het Informatiestatuut zou worden toegevoegd.

De appendix voorziet in regulering van twee vormen van 'proactieve informatieverstrekking'. De eerste betreft de relatie tussen het ministerie en de NZa, de tweede is daar een afgeleide van en richt zich op externe contacten van de NZa. Over de eerste werden het ministerie en de NZa het op 8 september eens, maar niet zonder slag of stoot. Over de tweede kon pas overeenstemming worden bereikt op 15 december 2010.

Om een zo juist en volledig mogelijk beeld te krijgen van het krachtenveld waarin de NZa zich als zelfstandig bestuursorgaan bevindt ligt het voor de hand om het oorspronkelijke voorstel en de uiteindelijke uitkomst van het overleg over de precieze formulering weer te geven.

Voorstel van het ministerie

1. Betrokkenheid VWS bij besluiten NZa met gevolgen budgettair kader zorg
    a. De NZa stelt VWS tijdig op de hoogte van het voornemen om een besluit te nemen dat gevolgen zal hebben voor het budgettair kader zorg.
    b. Bij gevolgen die vooraf zijn te voorzien vindt melding plaats in het voortraject van de besluitvorming.
    c. Bij gevolgen die niet vooraf zijn te overzien, dan wel pas later duidelijk zijn geworden, wordt VWS zo spoedig mogelijk geïnformeerd. Wanneer mogelijk vindt de melding plaats voordat de stukken aan de adviescommissie worden toegezonden doch uiterlijk voordat NZa een definitief besluit heeft genomen.
    d. Melding vindt plaats zowel bij overschrijding als onderschrijding.
    e. Melding vindt plaats door de dossierbehandelaar bij de NZa aan de dossierbehandelaar bij VWS, met een cc naar de relatiebeheerders van VWS en NZa. De relatiebeheerders worden direct geïnformeerd en betrokken indien zich procesmatige problemen voordoen.
    f. De dossierbehandelaar bij VWS zal na interne afstemming de dossierbehandelaar bij de NZa informeren over de inpasbaarheid in het budgettair kader zorg. De relatiebeheerders VWS en NZa ontvangen hiervan een cc.
    g. Deze dossierbehandelaar bij de NZa geeft bij de melding aan voor welk moment toezending van stukken aan de adviescommissie of besluitvorming door de NZa is voorzien.

2. Contacten NZa met politici (parlement, individuele leden parlement, ministeries)
    a. NZa en VWS informeren elkaar over en weer over aangelegenheden die van belang zijn voor de ander.
    b. De NZa overlegt met VWS zo veel mogelijk vooraf over contacten vanuit de NZa met politici en ministeries.
    c. De contacten van de NZa met politici en departementen betreft voornamelijk technische afstemming (briefings).
    d. De NZa informeert VWS achteraf over de uitkomsten van de contacten.
    e. VWS informeert de NZa indien VWS contact opneemt met politici of media waarbij het onderwerpen betreft die de rol van de NZa raken (bij voorbeeld bij uitspraken over uitvoeringskwesties of bij beslissingen in individuele gevallen zoals bij steunverleningsverzoeken).
    f. Melding vindt plaats door de relatiebeheerders zoals bedoeld in artikel 5.1. van het Informatiestatuut. Bij de melding wordt aangegeven wanneer het beoogde contact zal plaatsvinden.

Het onder 2. gestelde werd op 8 september 2010 overeengekomen en vastgesteld. Het onder 1. gestelde leidde tot een principiële discussie: 'Vanuit VWS ontstaat discussie over de vraag of besluiten van NZa met gevolgen voor de [BKZ] niet alleen ter informatie, maar ook ter instemming voorgelegd moeten worden aan VWS. NZa geeft aan dat de bevoegdheid tarieven vast te stellen daarmee zou verschuiven van NZa naar VWS. Het vaststellen van kostendekkende tarieven is een wettelijke taak, die ongeacht de gevolgen voor het [BKZ] uitgevoerd moet worden'. Afgesproken werd de discussie op een later moment voort te zetten.

Op 15 december 2010 werd het volgende afgesproken over de betrokkenheid van het ministerie bij de uitvoering van de wettelijke taken van de NZa.

Betrokkenheid van het ministerie bij besluiten NZa met gevolgen voor het budgettair kader zorg

a. Zodra de NZa een voornemen heeft tot het wijzigen van haar beleid stelt de NZa VWS op de hoogte van de gevolgen van het budgettair kader zorg.
b. De NZa meldt de gevolgen voor het budgettair kader zorg in het voortraject. Dat wil zeggen in elk geval voordat de NZa de stukken aan de adviescommissie zendt in geval de adviescommissie wordt betrokken bij de beleidswijziging. Indien de beleidswijziging zonder adviescommissie wordt voorbereid, vindt afstemming tijdig voorafgaand aan de vergadering van de raad van bestuur van de NZa plaats. Over het macrobeslag op het [budgettair kader zorg] overlegt de NZa met VWS op directeursniveau voordat het door de NZa in stukken aan derden wordt opgenomen.
c. De NZa geeft bij de melding aan voor welk moment toezending van stukken aan de adviescommissie of besluitvorming door de NZa is voorzien.
d. d. De melding vindt plaats op directeursniveau. De relatiebeheerders worden direct geïnformeerd.
e. VWS zal na interne afstemming over de budgettaire consequenties de NZa tijdig informeren over de inpasbaarheid in het budgettair kader zorg en zich eveneens uitspreken over de wenselijkheid van de beleidswijziging. De relatiebeheerders ontvangen hiervan een cc.
f. Indien inpasbaarheid in het budgettair kader zorg (gedeeltelijk) niet mogelijk is, zal op managementniveau een oplossing worden gezocht. Indien er geen overeenstemming op managementniveau wordt bereikt, vindt agendering plaats voor het maandelijks periodiek overleg, of vindt overleg op vergelijkbaar niveau plaats op ad hoc-basis.
g. VWS zal in een zo vroeg mogelijk stadium, zo mogelijk al bij de bespreking van het werkplan van de NZa, haar visie geven op de inpasbaarheid van een beleidswijziging in het budgettair kader zorg.
h. Bij onvoorziene feiten of omstandigheden die gevolgen hebben voor het budgettair kader zorg, wordt VWS zo spoedig mogelijk door de NZa geïnformeerd. De relatiebeheerders worden gelijktijdig geïnformeerd.
i. Indien de beoordeling door de NZa van individuele gevallen gevolgen heeft voor het budgettair kader zorg, wordt VWS zo spoedig mogelijk door de NZa geïnformeerd. Het bepaalde in sub e. en f. is niet van toepassing.
j. VWS informeert de NZa tijdig over wijzigingen in het budgettair kader zorg die uitvoeringsconsequenties kunnen hebben.

Inhoudelijk was er op basis van dit deel van het Informatiestatuut voor de NZa weinig ruimte om zonder (voorafgaande goedkeuring door) het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport haar taken uit te voeren voor zover het besluiten betreft met gevolgen voor het budgettair kader zorg. Financieel kreeg de NZa wel meer armslag. Het ministerie stelde voor de uitvoering van het werkprogramma 2011 zeven miljoen euro (‘extra incidenteel’) toe. Voor de jaren 2012 tot en met 2014 kwam daar nog eens een miljoen euro bij.

Bij de begrotingsbehandeling van het ministerie van Economische Zaken schaarde de Tweede Kamer zich achter een besluit van de ministerraad om het primaire proces van toezichthouders in de niet-financiële markten (NMa, Opta, Consumentenautoriteit en NZa) te clusteren. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport had ‘getracht de NZa hier buiten te houden’, maar dat had in de Tweede Kamer een averechts effect gehad.[71] Desalniettemin bleef de NZa buiten de samenvoeging van NMa, Opta en Consumentenautoriteit waartoe de ministerraad op 25 maart 2011 besloot. De ministerraad besloot wel te onderzoeken of de taken van de NZa in de rol van ‘marktmeester’ zouden kunnen worden gevoegd bij de nieuwe toezichthouder, maar daar werd uiteindelijk vanwege de geringe besparingen van afgezien.

Op 5 april 2011 en 15 juni 2011 volgden twee nieuwe periodieke overleggen, die voor de verhouding tussen het ministerie en de NZa geen in het oog springende onderwerpen opleverden. Wel gaf de NZa aan een capaciteitstekort te hebben om het werkprogramma 2011 volledig te kunnen uitvoeren. Het ging om vijftien voltijdsfuncties. Op 12 september 2011 bereidden de managementteams van de directoraten-generaal langdurige zorg en curatieve zorg het periodieke overleg van de volgende dag voor. Met passen en meten werd het capaciteitstekort

opgelost door onder andere een aantal werkzaamheden, elk in de orde van grootte van minder dan een halve fte, te schrappen in het concept werkprogramma 2012. Maar in totaal moest het budget voor 2012 met 4,1 miljoen euro worden verhoogd (met inbegrip van de reeds eerder toegezegde extra incidentele bijdrage van een miljoen euro).

Het zou tot 7 maart 2012 duren voordat het volgende periodieke overleg zou plaatsvinden. Dit betekent niet dat contacten op ambtelijk niveau in de tussenliggende tijd achterwege bleven. Integendeel, tussen de NZa en het ministerie liepen en lopen veelvuldige overlegstromen. Op 8 mei 2012 vond bij voorbeeld een speciaal aan toezicht gewijd overleg plaats, waar Langejan overigens afwezig was: 'Theo Langejan van de NZa schuift niet aan, omdat hij toezicht niet in zijn pakket heeft. Toezicht, regulering en advisering zijn echter allen instrumenten voor het toezicht van de NZa'. Het overleg had betrekking op vier thema's die in het licht van de onderzoeksvraag naar de systeemrelatie tussen ministerie en NZa van belang zijn:

- Toezicht en regulering moeten in samenhang worden opgepakt.
- Het functioneren van het stelsel moet de basis zijn voor prioritering van de werkzaamheden van de NZa.
- De toezichthouder voert onafhankelijk systeemtoezicht uit maar de minister blijft verantwoordelijk.
- Toezichthouders moeten samenwerken.

Besloten werd aan de hand van een aantal casus een 'verdiepend toezichtoverleg' te organiseren. Het eerstvolgende periodieke overleg, op 14 juni 2012, kwam daarvoor te vroeg.

In dit overleg dook een kwestie op die aan de orde komt in vragen van de Tweede Kamer waarvan de minister aan de Onderzoekscommissie heeft gevraagd om hierop in te gaan in haar onderzoek.[72] Het gaat om het jaarlijkse oordeel over het functioneren van zelfstandige bestuursorganen in het algemeen en de NZa in het bijzonder.

Bij de behandeling van de Kaderwet in juni 2010 is geprobeerd voor alle zelfstandige bestuursorganen één lijn te trekken in de verantwoording over deze zelfstandige bestuursorganen. Daarbij is voorgesteld de verplichting van de minister om jaarlijks een oordeel te geven over het functioneren van een aantal zelfstandige bestuursorganen te schrappen. Deze beoordeling werd in de praktijk ook al langere tijd niet meer uitgevoerd. Het laatste jaarlijkse oordeel is uitgebracht door toenmalige minister Klink in 2008 over het jaar 2007. Dit oordeel richtte zich op de volgende zelfstandige bestuursorganen: College Bouw Zorginstellingen, College Sanering Zorginstellingen, CVZ en NZa.[73]

De Tweede Kamer wilde voor de NZa die verplichting echter handhaven. Via het amendement van het lid Smilde van 17 juni 2010 is alleen voor de NZa het jaarlijkse oordeel weer in oorspronkelijke vorm hersteld:

> *'De CDA-fractie is het niet eens met het schrappen van de verplichting van de minister om jaarlijks zijn oordeel over het functioneren van de Nederlandse Zorgautoriteit ter kennis te brengen van de Staten-Generaal. Ook de Algemene Rekenkamer maakt zich zorgen over het vervallen van de jaarlijkse toezichtbrief en de fragmentatie van de informatie van het beheer van onder andere de fondsen die daarvan het gevolg is. Eerder heeft de vaste Kamercommissie juist de wens uitgesproken voor een meer integrale verantwoording over en beoordeling van het beheer van de fondsen. Daarom hebben wij een amendement ingediend, op stuk nr. 9.'*[74]

Nr. 9

AMENDEMENT VAN HET LID SMILDE

Ontvangen 17 juni 2010

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

In artikel II, onderdeel I, wordt, onder plaatsing van de aanduiding «1.» voor de tekst van artikel 15, een lid aan het artikel toegevoegd, luidende:
2. Onze Minister brengt zijn oordeel over het functioneren van de zorgautoriteit ter kennis van beide kamers der Staten-Generaal.

Toelichting:
In het wetsvoorstel schrapt de regering de verplichting om jaarlijks haar oordeel over het functioneren van de Nederlandse Zorgautoriteit aan de Staten-Generaal ter kennis te brengen. Dit amendement maakt dit ongedaan door het artikellid weer in de Wet marktordening gezondheidszorg op te nemen. Daardoor kan de Staten-Generaal komen tot een integrale beoordeling van de informatie over het beheer van de fondsen.

Smilde

De minister verzette zich tegen het amendement:

'Het amendement op stuk nr. 9 betreft het oordeel van de minister op basis van de verslagen van de NZa over het functioneren van de NZa. Met de kaderwet beogen wij zaken zo te harmoniseren dat de jaarrekening, het jaarverslag en de begroting in hetzelfde ritme en op dezelfde momenten naar het ministerie en de Kamer gaan. Die harmonisatie wordt doorkruist als van de NZa wordt gevraagd om een ander ritme te hanteren en van mij wordt gevraagd om een oordeel te geven over de NZa, temeer omdat ik op verschillende momenten verantwoording afleg -- in relatie tot de begroting en de jaarverslagen -- over de zelfstandige bestuursorganen en hun functioneren. Wat beoogd wordt, is een harmonisatie die voortvloeit uit de wens die ten grondslag lag aan de kaderwet.'

Het amendement werd met algemene stemmen aangenomen.

De herstelde jaarlijkse verplichting van een verantwoordingsbrief kreeg aanvankelijk weinig aandacht, ook niet van de Tweede Kamer. Over 2010 stuurde de minister geen brief met een oordeel over het functioneren van de NZa naar de Tweede Kamer.75 Pas in het ambtelijk periodiek overleg van 7 juni 2012 en in het bestuurlijke periodieke overleg van 14 juni 2012 werd hierover voor het eerst gesproken. Bij de NZa heersten onwetendheid en verbazing. Op de vraag waarom de NZa niet eerder was geïnformeerd kregen medewerkers van de NZa te horen dat dit eerder met juristen van de NZa zou zijn besproken. Dat wordt van de kant van de betrokken NZa-medewerkers ontkend.

Het ministerie ging aan de slag met het formuleren van evaluatiecriteria. In die fase werd al snel duidelijk dat de jaarlijkse beoordeling zich in feite beperkt tot een oordeel over het bedrijfsmatig functioneren van de NZa, wat al gebeurt bij de goedkeuring van de jaarrekening. Daarnaast is een zelfstandig bestuursorgaan ook nog eens zelf verantwoordelijk voor de eigen bedrijfsvoering, waardoor een oordeel verder beperkt wordt. Wat de minister onlangs in de Tweede Kamer nog heeft beaamd:

'We hebben een toezichthouder en dat is niet voor niets een ZBO. Een ZBO is een publiekrechtelijk orgaan dat zelf verantwoordelijk is voor zijn bedrijfsvoering, bedrijfsreglementen en de regels op grond waarvan wordt gedeclareerd et cetera. Dat wordt gecontroleerd en al dan niet goedgekeurd. Nagegaan wordt of er dingen fout zijn gegaan. Dat is echter nooit geconstateerd. […] Ik kijk naar de controle, maar de ZBO valt niet onder mij. Het is geen agentschap van mij maar staat op afstand. Daarvoor hebben wij deze vorm gekozen in de politiek, zodat ik geen politieke sturing kan geven op een toezicht-

houder. Dat is niet voor niets zo gegaan. Je bent verantwoordelijk, maar dan ben je ook bevoegd, en als je bevoegd bent, ben je ook verantwoordelijk.[76]

Hoewel het amendement ruimte bood om de jaarlijkse beoordeling overzichtelijk en compact te laten zijn, koos het ministerie voor een royalere benadering, die op gespannen voet dreigde te komen met de beoordelingscriteria die werden gehanteerd bij de vierjaarlijkse (nu vijfjaarlijkse, zie artikel 39, eerste lid, van de Kaderwet) evaluatie. Die periodieke evaluatie richt zich niet alleen op de bedrijfsvoering, maar ook op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid en heeft dus meer het karakter van een echte evaluatie dan de jaarlijkse beoordeling. Bij de NZa bestond de vrees dat het ministerie erop uit was de criteria op te rekken. Aan de Utrechtse Newtonlaan werden de criteria die in de laatste beoordeling waren gehanteerd vergeleken met de nieuwe voorgestelde criteria.

	Voorstel criteria beoordeling over 2011	*Criteria bij beoordeling over 2007*
a.	**Kwaliteit en tijdigheid verantwoordingsinformatie** Verantwoording moet transparant zijn en tijdig inzicht geven in de activiteiten en kosten daarvan.	**Kwaliteit verantwoordingsinformatie** De verantwoording moet correct en duidelijk zijn en een goed inzicht geven in wat het zbo gaat doen/heeft gedaan en wat dat gaat kosten/heeft gekost.
b.	**Financiële en organisatorische bedrijfsvoering** Zijn de financiën op orde, worden de kosten beheerst, functioneert de planning & control cyclus en is het personeelsmanagement adequaat.	**Toestand financiën** Hierbij gaat het erom dat het zbo financieel gezond is, de kosten beheerst en weet of er financiële risico's zijn. **Kwaliteit bedrijfsvoering** Dit betreft de organisatie en uitvoering van de zogenoemde piofah-taken: personeel, ict, organisatie, financiën, algemene zaken en huisvesting.
c.	**Doeltreffendheid en doelmatigheid** Worden de juiste prioriteiten gesteld, sluiten die aan bij het beleid van VWS en worden die efficient uitgevoerd.	**Doeltreffendheid en doelmatigheid** De kernvraag hier is of het zbo voldoende duidelijk maakt op welke wijze een bijdrage wordt geleverd aan publieke doelstellingen en welke prestaties daarvoor worden geleverd.
d.	**Kwaliteit en tijdigheid opgeleverde producten** Worden de gemaakte afspraken hierover nagekomen.	
e.	**Goed bestuur** Zijn er transparante afspraken (bestuursreglement) over bezoldiging bestuurders, integriteitbeleid, klachtenbehandeling en bezwaar en beroep procedure.	**Goed bestuur** (governance) Dit gaat over de wijze van sturen, beheersen en toezien binnen een zbo en de manier waarop het zbo hierover met de omgeving (stakeholders) communiceert. Transparantie over de bezoldiging van de bestuurders conform de Wopt, integriteitsbeleid, behandeling van klachten en het georganiseerd betrekken van stakeholders.

Bron: NZa

Uit de bovenstaande vergelijking leidde de NZa af dat het ministerie de jaarlijkse beoordeling wilde gaan gebruiken om te toetsen of de NZa de juiste prioriteiten zou hebben gesteld. Het was medewerkers van de NZa niet ontgaan dat de toetsingscriteria voor doelmatigheid en doeltreffendheid anders waren geformuleerd dan in 2007. In 2007 werd de doeltreffendheid afgemeten aan de realisatie van de doelstelling van de NZa/Wmg (publieke belangen), in 2011 leek deze te worden afgemeten aan een juiste prioritering en bijdrage aan het beleid van de minister. Terecht of niet terecht, gevreesd werd dat dit de zelfstandigheid van de NZa niet ten goede zou komen.

Eind september liet het ministerie weten met een beoordeling over 2011 te zullen komen maar hierbij niet de eerder voorgestelde criteria te willen hanteren:

'Voor de beoordeling over 2011 wordt in eerste instantie uitgegaan (uitgangspunten jaarlijks functioneren NZa) van de afspraken die met de NZa zijn gemaakt bij het opstellen

van het werkprogramma en de begroting van de NZa voor 2011 en het jaarverslag en de jaarrekening van de NZa over 2011. Daarnaast wordt de kwaliteit van de producten, die de NZa in 2011 heeft opgeleverd meegewogen en wordt het oordeel gebaseerd op bestuurlijke en ambtelijke contacten met de NZa en signalen die uit het veld worden ontvangen.'

Bij de NZa waren ze het spoor bijster en zette de voorzitter van de raad van bestuur zich aan het schrijven van een boze brief die overigens eerst werd besproken met directeur-generaal Van Halder. Na enkele toezeggingen over de mogelijkheid van hoor en wederhoor en transparantie werden de boze woorden weer ingeslikt en de brief niet verzonden.

Een tweede 'verdiepend toezichtoverleg' vond op 23 augustus 2012 plaats. Het ministerie stelde zich kritisch op als het ging om de inhoudelijke aspecten van de wijze waarop de NZa met haar toezichttaak omging. In plaats van meer systematisch toezicht hield de NZa volgens het ministerie teveel toezicht aan de hand van signalen. Dat zou slecht zijn voor de herkenbaarheid van het toezicht van de NZa. De NZa legde dat verwijt naast zich neer en wees op de beperkte capaciteit om gerichte toezichtbezoeken af te leggen. Dat schoot bij het ministerie in het verkeerde keelgat: 'De NZa schiet in discussies over meer toezicht snel in een capaciteitsdiscussie, waardoor inhoud ondergeschikt wordt aan middelen'.

Het ministerie zette ook vraagtekens bij de wisselwerking tussen regulering en toezicht. In de praktijk lukte het niet om makkelijk van de ene naar de andere rol te switchen. Maar het ministerie trok ook zelf het boetekleed aan: er was 'te weinig op samenhang tussen regulering en toezicht […] gestuurd.' Ook kwam een gezamenlijke prioritering van risico's en activiteiten niet van de grond. De oorzaak daarvan lag volgens het ministerie aan de NZa die de in de wet vastgelegde onafhankelijkheid gebruikte 'om bemoeienis van VWS met haar toezichtbeleid tegen te gaan'. Een voor het departement moeilijk te begrijpen gedachte: 'VWS vindt dat onafhankelijk toezicht iets anders is dan losgezongen van elkaar'.

Het eerstvolgende bestuurlijke periodieke overleg liet tot 27 maart 2013 wachten. Van de kant van het ministerie werd gezocht naar mogelijkheden om de totstandkoming van het werkprogramma 2014 van de NZa te verbeteren. Concreet betekende dit de directeuren-generaal in mei van elk aan het programma voorafgaand jaar de prioriteiten van het ministerie voor het programma zouden vaststellen. In augustus/september zou het conceptprogramma worden voorgelegd aan alle directeuren van het ministerie. Het ministerie overwoog om een onafhankelijk 'reviewteam' in te zetten om te bekijken 'of de ingeschatte capaciteit realistisch is'. Elke vier maanden zouden de managementteams van de directoraten-generaal moeten vaststellen welke werkzaamheden de NZa zou moeten oppakken dan wel zou moeten staken. Het verslag van deze bijeenkomst zegt over de uitkomst van de discussie: 'Over de voorstellen voor verbetering werkplanproces merkt VWS op dat het voorstel over brede bijeenkomst VWS/NZa rond het werkprogramma niet wenselijk is en dat voorstel te hernemen. De overige voorstellen worden wel ondersteund'.

Op 18 juni 2013 werd een fundamentele discussie gevoerd over de verschuivingen in de taken van de NZa. Die gingen de richting uit van meer toezicht en het ministerie was in discussie over de vraag hoe de verhouding tussen regulering en toezicht zou moeten zijn. Bij de cure zou regulering voor de NZa 'niet veel nieuws' betekenen. Op den duur zou dat ook voor de care gaan gelden. Het ministerie zocht dan ook via prioritering en het slimmer inzetten van de reguliere werkzaamheden naar doelmatigheidswinst: 'zit er nog ergens lucht'. De raad van bestuur van de NZa was voorzichtiger en gaf aan 'dat de reguliere werkzaamheden wettelijke taken zijn die de NZa moet uitvoeren. Deze uiteenlopende invalshoeken zorgden voor een 'erg moeizaam' gesprek van het ministerie met de NZa: 'het beeld bestaat bij VWS dat er te weinig inzage is in de black box NZa'. Het op 17 september 2013 gehouden periodieke overleg blijft buiten beschouwing. Lopende onderzoeken, adviezen en een aantal inhoudelijke vragen passeerden de revue.

Het beeld dat uit de hiervoor beschreven 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 metafoor 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.'[77]

1.7. Planning & control cyclus

In de planning & control cyclus die het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor de NZa hanteert, staan alle bij die cyclus behorende stappen uitgewerkt. Sommige onderdelen van de cyclus hebben een wettelijke grondslag.

Zo volgt uit de Kaderwet dat - en daarmee begint de jaarlijkse cyclus - de NZa voor 15 maart een jaarverslag van het afgelopen kalenderjaar moet opstellen.[78] Het jaarverslag beschrijft de taakuitoefening en het gevoerde beleid. Uit die wet volgt tevens dat de NZa het jaarverslag aan de minister en aan beide kamers der Staten-Generaal moet toezenden.[79] Tegelijk met het jaarverslag moet de NZa ook de jaarrekening van het afgelopen kalenderjaar naar de minister toezenden.[80]

Vervolgens stuurt de NZa in de eerste week van juni een viermaands-review van het lopende kalenderjaar naar het ministerie. Medio juni wordt hierover in het periodieke overleg tussen de directeuren-generaal en de raad van bestuur van de NZa gesproken en beslist, zodat binnen het voor dat jaar vastgestelde werkprogramma eventueel een her-prioritering kan plaatsvinden.

Vóór 1 juli stuurt het ministerie een aantal stukken naar de NZa. Het gaat om de prioriteitenbrief voor het werkprogramma voor het daaropvolgende kalenderjaar, de reactie op de viermaands-review van het lopende kalenderjaar en de goedkeuringsbrief voor de jaarrekening van het afgelopen kalenderjaar. Voor of na het zomerreces volgt de - wettelijk verplichte[81] - jaarlijkse beoordeling over het functioneren van de NZa. Dat oordeel wordt mede gebaseerd op het jaarverslag en de jaarrekening die de NZa voor 15 maart naar het ministerie heeft gestuurd.

Uit de wet volgt verder dat de NZa voor 1 oktober het werkprogramma naar het ministerie moet toesturen dat zij voor het daaropvolgende kalenderjaar, met inachtneming van de door het ministerie verstrekte prioriteitenbrief, heeft opgesteld.[82] Het werkprogramma bevat een beschrijving van de activiteiten die de NZa voornemens is ter uitvoering van haar taken te verrichten.

In diezelfde periode, in de eerste week van oktober, stuurt de NZa een achtmaands-review naar het ministerie. Voor 1 november stuurt het ministerie vervolgens een reactie op die achtmaands-review naar de NZa, waarover medio oktober in het periodieke overleg tussen de directeuren-generaal en de raad van bestuur van de NZa wordt gesproken en beslist.

Het sluitstuk van de planning & control cyclus is de goedkeuringsbrief voor het werkprogramma voor het daaropvolgende kalenderjaar die het ministerie ingevolge de wet voor 1 december naar de NZa moet sturen.[83]

Schematisch ziet de planning & control cyclus - voor 2014 als voorbeeld voor andere jaren - er als volgt uit.

Wat	*Wanneer*	*Wie*	*Opmerkingen*	*Bronvermelding deadline*
jaarverslag en jaarrekening 2013 naar VWS	voor 15 maart	NZa	Bespreken/besluitvorming in account periodiek overleg	Artikel 15, eerste lid, Kaderwet
jaarverslag 2013 naar Eerste en Tweede Kamer	voor 15 maart	NZa	NZa stuurt dit zelf aan Eerste en Tweede Kamer	Artikel 18, tweede lid, Kaderwet
4 maandsreview 2014 NZa naar VWS	1e week juni	NZa	Bespreken/besluitvorming in periodiek overleg DG's en RvB medio juni Bespreekpunten: evt. herprioritering binnen werkprogramma 2014	
prioriteitenbrief voor het werkprogramma 2015 naar NZa	voor 1 juli	VWS	Bespreken/besluitvorming in periodiek overleg DG's en RvB medio juni Z.s.m. na besluitvorming in periodiek overleg DG's en RvB naar NZa	
VWS reactie op 4 maandsreview 2014	voor 1 juli	VWS		
VWS goedkeurings-brief voor jaarrekening 2013	voor 1 juli	VWS	Gebonden aan Auditdienst Rijk procedures/afspraken binnen VWS	
oordeel over functioneren NZa naar Eerste en Tweede Kamer	voor/na zomerreces	VWS	Oordeel wordt mede gebaseerd op NZa jaarverslag en jaarrekening. Streven is om deze brief voor/na zomerreces aan Kamers te sturen	Artikel 15, tweede lid, Wmg
werkprogramma 2015 naar VWS	voor 1 oktober	NZa		Artikel 11, eerste lid, Wmg
8 maandsreview 2014 naar VWS	1e week oktober	NZa		
VWS reactie op 8 maandsreview 2014 naar NZa	voor 1 november	VWS	Bespreken/besluitvorming in periodiek overleg DG's en RvB medio oktober	
VWS goedkeurings-brief voor werkprogramma 2015 naar NZa	voor 1 december	VWS	Uitgangspunt hierbij is dat VWS het definitieve werkprogramma voor 1 oktober ontvangt	Artikel 12, eerste lid, Wmg

Bron: het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

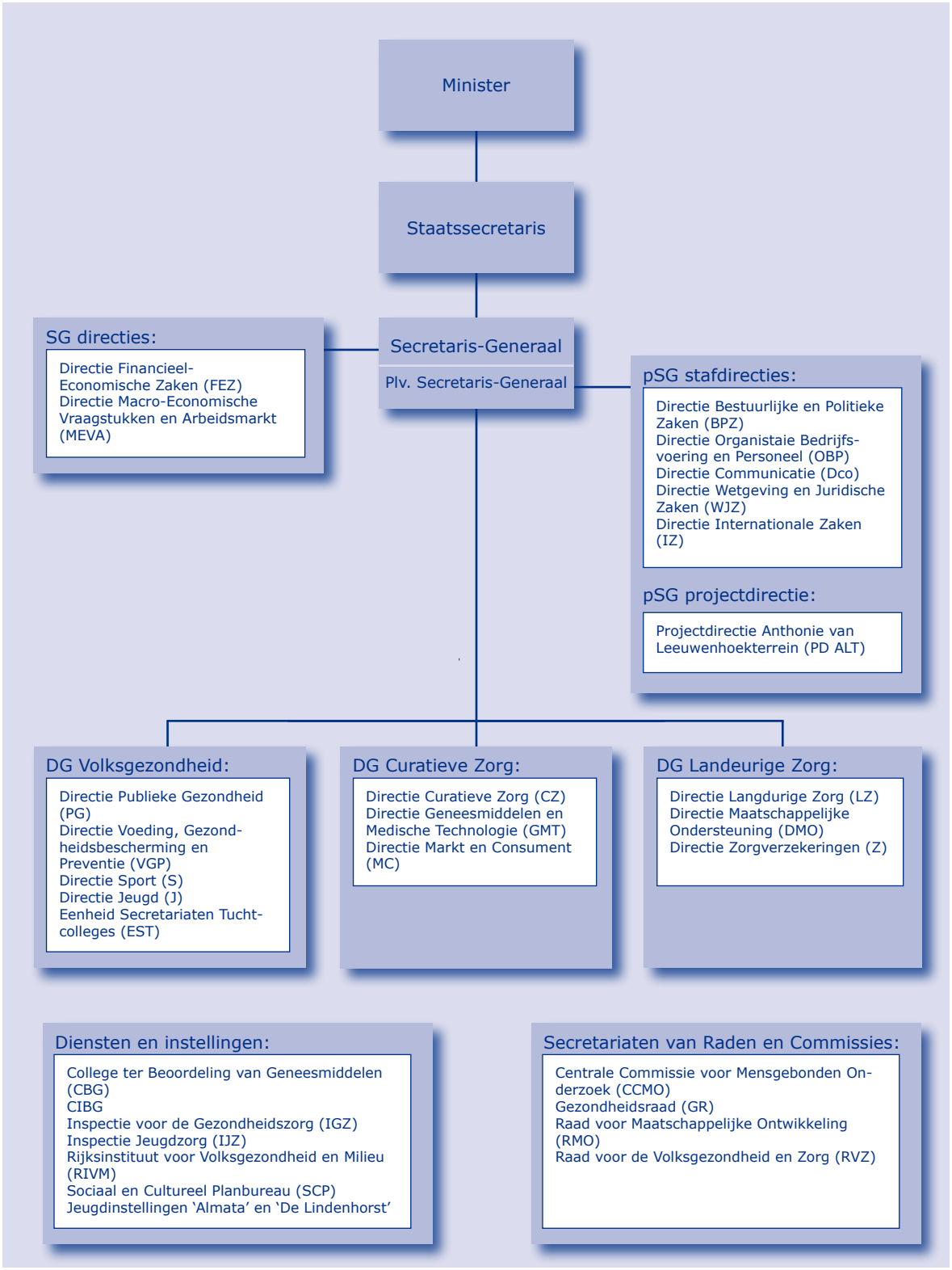
1 Wet van 2 november 2006, Stb. 2006, 587, houdende regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen).
2 Zie de Wet van 31 maart 2011, Stb. 2011, 204, tot aanpassing van enige wetten teneinde een aantal zelfstandige bestuursorganen onder de werking van de Kaderwet 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 Artikel 3 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
4 Aanwijzing 124a van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
5 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 186, nr. 3, blz. 34.
6 Wet van 4 juni 1992, Stb. 1992, 315, houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht).
7 Artikel 3, eerste lid, van de Wmg.
8 Artikel 4, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, gelezen in samenhang met artikel 3, eerste lid, van de Wmg.
9 Zie aanwijzing 124g van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
10 Motie van het lid-Lauxtermann. van 29 februari 1988, Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 000 VII, nr. 43.
11 Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 042, nr. 4.
12 Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 130, nr. 5.
13 Aanvulling van de aanwijzingen voor de regelgeving met aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen, 5 september 1996, nr. 96M006574, Stcrt. 1996, nr. 177.
14 Motie van het lid Scheltema-de Nie. van 29 juni 1995, Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 130, nr. 11.

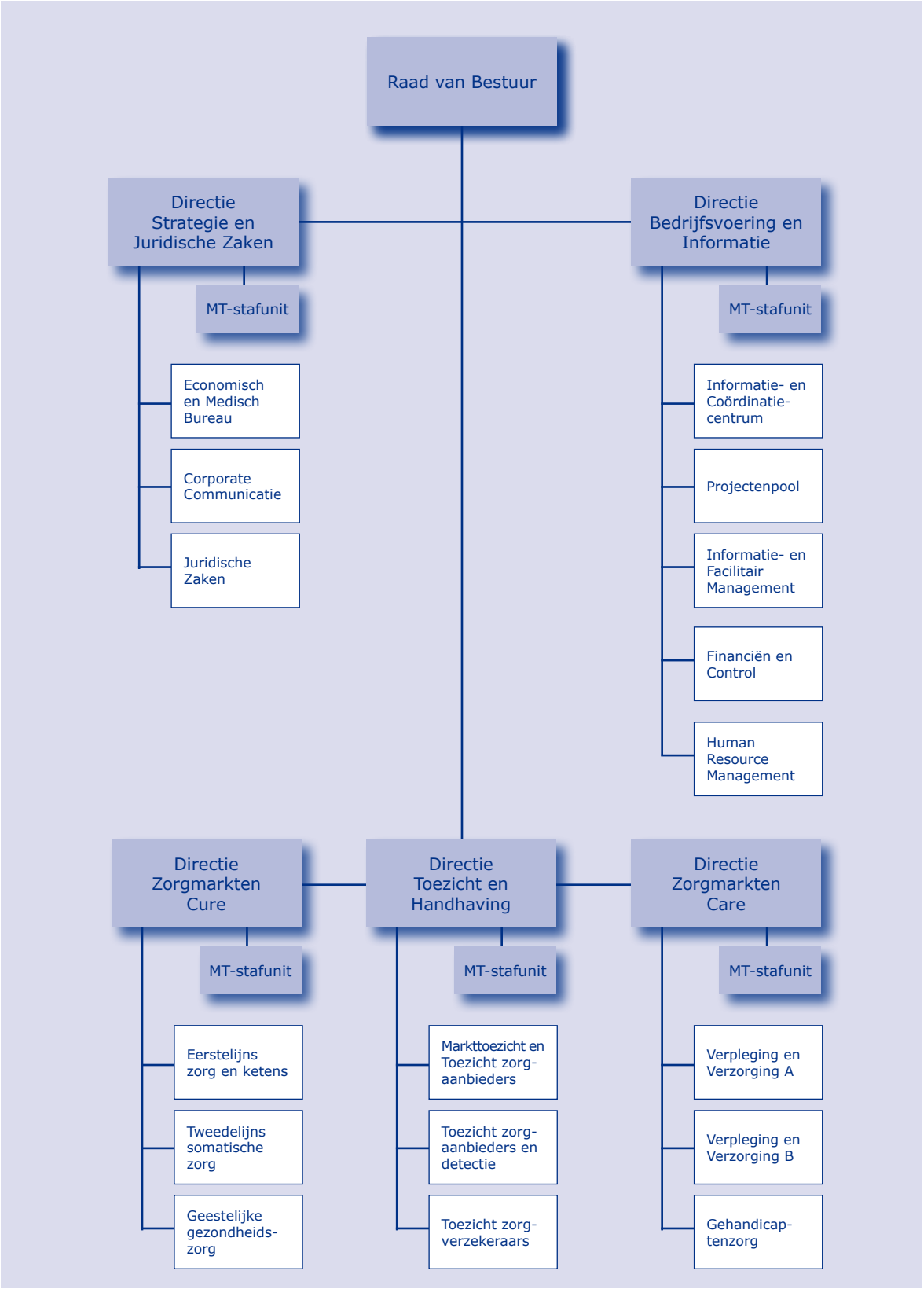
15 Motie van het lid Scheltema-de Nie van 29 mei 1997, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 268, nr. 4.
16 De definitie, rechtsvorm en inrichting van zelfstandige bestuursorganen, benoeming, ontslag en bezoldiging van bestuurders, rechtspositie van het personeel, toezicht en controle en daarbij behorende instrumenten, competentie van de Algemene Rekenkamer, inlichtingenrecht, jaarlijkse verslaglegging en periodieke evaluatie.
17 Voorstel van wet - Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen), Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 426, nr. 2.
18 Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 426, nr. 3, blz. 4-5.
19 Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 426, nr. 3, blz. 5-6.
20 Artikel 2, tweede lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
21 Brieven van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 31 januari 2008, kenmerk MC 2 814 188 (Eerste Kamer) en MC 2 827 614 (Tweede Kamer); Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 25 268, nr. 57.
22 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.
23 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 25 268, nr. 57, blz. 7.
24 Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 25 268, nr. 20, blz. 4.
25 Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 950, nr. 3, blz. 2; en Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 25 268, nr. 57, blz. 7.
26 Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 950, nr. 4, blz. 2.
27 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.
28 Dr. R. (Ronald) Gerritse, Zbo's binnen kaders, rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet zbo's, augustus 2007.
29 Onder meer een gewijzigd amendement van de leden Leijten en Van der Veen ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 14, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 950, nr. 18.
30 Eerste Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 950, A.
31 Eerste Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 950, C, blz. 3-4.
32 Eerste Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 950, D, blz. 3.
33 Zie artikel 3, zesde lid, van de Wmg.
34 Het Informatiestatuut VWS - NZa, Stcrt. 2006, 200.
35 Artikel 12, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
36 Artikel 12 van de Wmg.
37 Artikel 11, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, gelezen in samenhang met artikel 5, eerste lid, van de Wmg. In artikel 11, tweede lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is bepaald dat goedkeuring van het bestuursreglement kan worden onthouden wegens strijd met het recht of op de grond dat het bestuursreglement naar het oordeel van de minister een goede taakuitoefening door het zelfstandig bestuursorgaan kan belemmeren.
38 Artikelen 29, eerste lid, en 34, tweede lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. In de artikelen 29, tweede lid, en 34, derde lid, is bepaald dat goedkeuring van de besluiten tot vaststelling van de begroting en de jaarrekening kan worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.
39 Artikel 14, eerste lid, van de Wmg.
40 Artikel 11, eerste lid, van de Wmg en artikel 34, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
41 Artikel 18, tweede lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
42 Artikel 15, tweede lid, van de Wmg.
43 Artikel 32 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
44 Artikel 21, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
45 Artikel 7 van de Wmg.
46 Artikel 23, eerste en tweede lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
47 Artikel 22, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
48 Artikel 21, eerste lid, van de Wmg.
49 Artikel 21, tweede lid, van de Wmg.
50 Artikelen 26, eerste lid, en 30, eerste lid, van de Wmg.
51 Artikelen 24, eerste lid, en 28, eerste lid, van de Wmg.
52 Artikel 16 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
53 Artikel 19 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
54 Artikel 39 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
55 Artikel 20, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
56 Artikel 22, eerste lid, van de Wmg.
57 Artikel 1.2 van het Informatiestatuut.
58 Verdiend vertrouwen: toezichtvisie curatieve zorgstelsel, 12 september 2005, bijlage bij MC/T&B-2658038.
59 Artikelen 2.3 tot en met 2.6 van het Informatiestatuut.
60 Artikel 2.7 van het Informatiestatuut.
61 Artikelen 3.3 tot en met 3.8 van het Informatiestatuut.
62 Artikelen 3.9 tot en met 3.12 van het Informatiestatuut.
63 Artikelen 3.13 en 3.14 van het Informatiestatuut.
64 Artikel 5.1 van het Informatiestatuut.
65 Artikel 5.2 van het Informatiestatuut.
66 Algemene aanwijzingen, als bedoeld in artikel 7 van de Wmg.
67 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.
68 Op grond van artikel 127 van de Wmg werd deze evaluatie uitgevoerd. Op 4 december 2009 stuurde de minister aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 689 en 32 123 XVI, nr. 282) de evaluatie van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg) en een organisatie-evaluatie van de NZa. Dit tezamen met de wetevaluaties van de Zorgverzekeringswet (Zvw)/Wet op de zorgtoeslag (Wtz) en de organisatie-evaluatie van het College voor zorgverzekeringen (CVZ). In betreffende brief is het voornemen aangekondigd om de wetevaluaties in 2012 te herhalen.

69 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, brief van de NZa van 1 oktober 2009 (geen kenmerk).
70 Tot begin 2010 waren de directeur-generaal curatieve zorg en de directeur-generaal langdurige zorg het aanspreekpunt voor de NZa. Eind 2009 was een nieuwe directeur-generaal curatieve zorg aangetreden.
71 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Tweede overleg toekomst van toezicht: NZa en VWS samen toekomstbestending, 14 februari 2011.
72 Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 25 268 en 32 620, zonder nummer, vragen 23 tot en met 25.
73 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 25268, nr. 70.
74 Handelingen Tweede Kamer, 17 juni 2010.
75 De Aanpassingswet is op 1 juli 2011 in werking getreden. Vanaf verslagjaar 2011 wordt daarom door de minister een jaarlijks oordeel over het functioneren aan de Tweede Kamer gezonden.
76 Handelingen Tweede Kamer, 18 juni 2014.
77 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.
78 Artikel 18, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
79 Artikel 18, tweede lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
80 Artikel 34, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.
81 Artikel 15, tweede lid, van de Wmg.
82 Artikel 11, eerste lid, van de Wmg.
83 Artikel 12, eerste lid, van de Wmg.

Bijlage 5

Organogrammen van het ministerie en de NZa


Minister
Staatssecretaris
Secretaris-Generaal
Plv. Secretaris-Generaal
SG directies:
Directie Financieel-Economische Zaken (FEZ)
Directie Macro-Economische Vraagstukken en Arbeidsmarkt (MEVA)
pSG stafdirecties:
Directie Bestuurlijke en Politieke Zaken (BPZ)
Directie Organistaie Bedrijfs-voering en Personeel (OBP)
Directie Communicatie (Dco)
Directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ)
Directie Internationale Zaken (IZ)
pSG projectdirectie:
Projectdirectie Anthonie van Leeuwenhoekterrein (PD ALT)
DG Volksgezondheid:
Directie Publieke Gezondheid (PG)
Directie Voeding, Gezond-heidsbescherming en Preventie (VGP)
Directie Sport (S)
Directie Jeugd (J)
Eenheid Secretariaten Tucht-colleges (EST)
DG Curatieve Zorg:
Directie Curatieve Zorg (CZ)
Directie Geneesmiddelen en Medische Technologie (GMT)
Directie Markt en Consument (MC)
DG Landeurige Zorg:
Directie Langdurige Zorg (LZ)
Directie Maatschappelijke Ondersteuning (DMO)
Directie Zorgverzekeringen (Z)
Diensten en instellingen:
College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG)
CIBG
Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ)
Inspectie Jeugdzorg (IJZ)
Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)
Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)
Jeugdinstellingen 'Almata' en 'De Lindenhorst'
Secretariaten van Raden en Commissies:
Centrale Commissie voor Mensgebonden On-derzoek (CCMO)
Gezondheidsraad (GR)
Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)
Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ)


Raad van Bestuur
Directie Strategie en Juridische Zaken
MT-stafunit
Economisch en Medisch Bureau
Corporate Communicatie
Juridische Zaken
Directie Bedrijfsvoering en Informatie
MT-stafunit
Informatie- en Coördinatie-centrum
Projectenpool
Informatie- en Facilitair Management
Financiën en Control
Human Resource Management
Directie Zorgmarkten Cure
MT-stafunit
Eerstelijns zorg en ketens
Tweedelijns somatische zorg
Geestelijke gezondheids-zorg
Directie Toezicht en Handhaving
MT-stafunit
Markttoezicht en Toezicht zorg-aanbieders
Toezicht zorg-aanbieders en detectie
Toezicht zorg-verzekeraars
Directie Zorgmarkten Care
MT-stafunit
Verpleging en Verzorging A
Verpleging en Verzorging B
Gehandicap-tenzorg

Bijlage 6

Enkele feitelijke gegevens

6. Enkele feitelijke gegevens

1. Bewindspersonen ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2006-2014

   minister: drs. J.F. (Hans) Hoogervorst (VVD) (tot 22 februari 2007)
   staatssecretaris: drs. C.I.J.M. (Clémence) Ross-van Dorp (CDA) (tot 22 februari 2007)

   minister: dr. A. (Ab) Klink (CDA) (22 februari 2007 - 14 oktober 2010)
   staatssecretaris: dr. M. (Jet) Bussemaker (PvdA) (22 februari 2007 - 23 februari 2010)

   minister: drs. E.I. (Edith) Schippers (VVD) (14 oktober 2010 -)
   staatssecretaris: drs. M.L.L.E. (Marlies) Veldhuijzen van Zanten-Hyllner (CDA) (14 oktober 2010 - 5 november 2012)
   staatssecretaris: drs. M.J. (Martin) van Rijn (PvdA) (5 november 2012 -)

2. Secretarissen-generaal ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2006-2014

   professor mr. R. (Roel) Bekker van 1 januari 1998 tot 1 april 2007
   drs. G.H.O. (Geert) van Maanen van 1 april 2007 tot 1 november 2013
   drs. L.A.M. (Leon) van Halder vanaf 1 november 2013

3. Directeuren-generaal curatieve zorg 2006-2014

   drs. M.J. (Martin) van Rijn tot 1 januari 2007
   drs. D. (Diana) Monissen van 1 april 2009 tot 1 september 2010
   drs. L.A.M. (Leon) van Halder van 1 november 2009 tot 1 november 2013
   drs. B.E. (Bas) van den Dungen vanaf 1 maart 2014

4. Samenstelling raad van bestuur van de NZa 2006-2014

   mr. F.H.G. (Frank) de Grave van 1 april 2004 tot 15 maart 2009
   mr. C.C. (Cathy) van Beek MCM van 1 mei 2006 tot 1 oktober 2011
   dr. M.E. (Eitel) Homan van 1 oktober 2006 tot 17 juni 2014
   drs. A.L.M. (Arnold) Barendregt van 1 oktober 2006 tot 1 januari 2008
   drs. E.J.M. (Dineke) Mulock Houwer-Bunnik van 1 september 2009 tot 1 januari 2010

   mr. drs. T.W. (Theo) Langejan van 1 januari 2010 tot 17 juni 2014
   drs. M.A. (Maarten) Ruys vanaf 24 juni 2014

5. Samenstelling van de raad van advies van de NZa

De raad van advies van de NZa	
Voorzitter Leden	mr. A.W. Kist professor dr. G. Blijham professor dr. M.G. Boekholdt mr. J.T.A. de Keijzer drs. M.A.M. Leers professor dr. E. Schokkaert mr. W.F.C. Stevens professor dr. P.A.M. Vierhout professor dr. G. van der Wal drs. M. H. A. de Weijer

Bron: http://www.nza.nl/organisatie/Raadvanbestuur

6. Feitelijke informatie over de gezondheidszorg in Nederland in miljoenen euro, tenzij anders aangegeven

Financieringsbron	*2011*	*2012*	*2013*
Overheid	12.909	12.364	11.438
Zvw	35.871	36.931	39.735
AWBZ	25.368	27.989	27.704
Particuliere zorgverzekering	3.736	3.854	3.870
Eigen betalingen	8.544	8.721	8.547
Overige financieringsbronnen	2.903	2.914	2.934
Totaal	89.330	92.773	94.228
Uitgaven per hoofd van de bevolking	5.351	5.537	5.608
Uitgaven als percentage van het BBP	14,9	15,5	15,6

Bron: CBS 14 mei 2014

7. Kerngegevens NZa

Personele bezetting NZa op 31 december 2007 in fte		
Directie	Begroting	Werkelijk
Bureau raad van bestuur	31	29,1
Stafbureau organisatieontwikkeling en bedrijfsvoering	55,5	40,1
Ontwikkeling	31	29,2
Zorgmarkten care	64	67,5
Zorgmarkten cure	59	55,3
Overig	9	1,9
Totaal	249,5	223,1

Personele bezetting NZa op 1 juli 2014	*in fte*
Directie	
Strategie & juridische zaken	49
Zorgmarkten cure	52
Zorgmarkten care	51
Toezicht & handhaving	49
Bedrijfsvoering & informatie	47

Bijlage 7

Chronologisch overzicht

7. Chronologisch overzicht

1 januari 2000	Begin dienstverband Arthur Gotlieb bij CTG.
1 januari 2006	Wijziging zorgstelsel. Fusie CTG met CTZ.
1 oktober 2006	Oprichting NZa.
10 januari 2007	Arthur Gotlieb meldt extreem hoge werkdruk op dure geneesmiddelen. Arthur Gotlieb stuurt een voorstel voor reductie van de werkdruk.
Juni 2007	Invoering van het documentatiesysteem Corsa.
8 juni 2007	Raad van bestuur besluit om Arthur Gotlieb een toeslag toe te kennen. Deze wordt eind 2011 op directieniveau beëindigd.
1 juli 2007	NZa doet beheer en onderhoud van ICT de deur uit. Capgemini wordt de automatiseringsprovider.
7 februari 2008	Raad van bestuur onderstreept op intranet het belang van informatiebeveiligingsbeleid.
10 april 2008	Planningsgesprek van Arthur Gotlieb met unitmanager.
10 juli 2008	Functioneringsgesprek. Planningsgesprekformulier nog niet geaccordeerd door unitmanager.
29 juli 2008	Rapport/advies Hans Andersson. *"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 'roofbouw'gepleegd met alle risico's van dien voor de medewerkers zelf"*.
16 oktober 2008	**Leidinggevende 9** wordt waarnemend directeur zorgmarkten cure.
7 december 2008	Beoordelingsformulier 2008, met negatieve beoordeling van Arthur Gotlieb op 'initiatief' en 'ondernemerschap'.
25 september 2009	Rapport Boer & Croon 'Evaluatie CVZ en NZA'.
30 oktober 2009	AD meldt dat Langejan voorzitter wordt van de NZa.
4 november 2009	Arthur Gotlieb geeft **Leidinggevende 4** per e-mail een signaal af over de werkdruk.
1 januari 2010	Invoering nieuwe HR-cyclus.
1 januari 2010	**Leidinggevende 4** wordt plaatsvervangend directeur. Per die datum ontheven uit functie als unitmanager tweedelijns somatische zorg.
Januari 2010	**Leidinggevende 5** unitmanager zorgmarkten cure tweedelijns somatische zorg.
18 februari 2010	Kennismakingsgesprek Arthur Gotlieb met **Leidinggevende 5**.
Maart 2010	Lid raad van bestuur stelt voor dat Arthur Gotlieb naar congres in Milaan in juni 2010 gaat. **Leidinggevende 5** en **Leidinggevende 9** houden dat tegen maar moeten later toch zwichten. Arthur Gotlieb denkt dat vanaf dat moment voor hem de problemen beginnen: 'De gebeurtenis deed mij vermoeden dat er een speciaal beleid met mij gevoerd werd. Vanaf dat moment zou mijn baan bij de NZa een oefening in overleven worden.'
8 maart 2010	**Leidinggevende 5** vraagt Arthur Gotlieb om notulen van Adviescommissievergadering te notuleren omdat iemand is uitgevallen. Is volgens Arthur Gotlieb werk voor junior en hij heeft het bovendien zeer druk, mede vanwege extra opdrachten van **Leidinggevende 5**. Bezorgt hem 'stress' en hij vraagt ontheffing. **Leidinggevende 5** klaagt hierover bij **Leidinggevende 4** die hierover een opmerking opneemt in de beoordeling over 2009, wat alleen maar kon omdat **Leidinggevende 4** pas op 18 juni 2010 het beoordelingsgesprek over 2009 voerde.

6 april 2010	**Leidinggevende 5** laat in unitoverleg eerste geluiden horen over de reorganisatie. Presenteert gedachten over een nieuwe organisatiestructuur, een piramide in plaats van een diamant.
7 april 2010	**Leidinggevende 5** geeft toe aan deelname van Arthur Gotlieb aan studiereis, mits hij een uitgebreid verslag maakt en na terugkomst een overdracht doet aan het team. Wanneer Arthur Gotlieb dat verslag maakt, krijgt hij er nooit meer reactie op van de directie zorgmarkten cure.
27 april 2010	Concept formulier planningsgesprek 2010 blijft concept, niet afgerond door **Leidinggevende 5** of **Leidinggevende 6**. De door Arthur Gotlieb voorgestelde cursus vergadertechniek wordt niet gehonoreerd.
28 april 2010	Arthur Gotlieb meldt aan **Leidinggevende 5** bezorgdheid over de tijdsonderschatting in zijn takenpakket 2010.
Medio 2010	Functiegebouw NZa komt tot stand.
1 juni 2010	Aantreden van **Leidinggevende 6** als nieuwe unitmanager van Arthur Gotlieb.
6 juni 2010	Arthur Gotlieb naar congres in Milaan.
17 juni 2010	Arthur Gotlieb stuurt **Leidinggevende 4** na 'zes geannuleerde afspraken en zes maanden verder' een reminder op diens e-mailbericht van 12 november 2009 over uitstel van het voor 13 november 2009 geplande beoordelingsgesprek 2009. Arthur Gotlieb heeft nog steeds geen ondertekende beoordeling over 2009. Heeft afgelopen jaar zich zeer ingespannen: 'De waardering daarvoor blijft voor mij een vraagteken. Is het niet in functieschaal (zit nu tien jaar in schaal 12), dan toch tenminste in een gesprek'.
17 juni 2010	**Leidinggevende 4** overhandigt Arthur Gotlieb op de valreep (vanwege functieverandering) zijn conceptbeoordelingsverslag 2009.
18 juni 2010	Beoordelingsgesprek 2009 Arthur Gotlieb met **Leidinggevende 4**. Totaalscore is voldoende maar Arthur Gotlieb krijgt toch kritiek: op zijn communicatie, solistische dossiers, beperkte inzetbaarheid, e-mailbombardementen, moeite met verandering teweeg te brengen op dossier dure geneesmiddelen. Arthur Gotlieb krijgt in zijn beoordeling ook een voorval voor de voeten geworpen dat kort tevoren (in 2010 en dus niet in 2009) speelde met **Leidinggevende 5**, toen hij diens verzoek om een vergadering te notuleren afwees (zie 8 maart 2010). **Leidinggevende 4** kwalificeert het als een 'algemeen gedragskenmerk' van Arthur Gotlieb: 'op zijn strepen staan'.
21 juni 2010	Formulier beoordelingsgesprek: Arthur Gotlieb geeft aan het oneens te zijn met de eindwaardering betreffende omgevingsbewustzijn.
22 juni 2010	Arthur Gotlieb vraagt om training en wijziging werkpakket. Geen reactie **Leidinggevende 4** en **Leidinggevende 9**. Geen vervolgactie **Leidinggevende 5.**
22 juni 2010	Arthur Gotlieb vraagt **Leidinggevende 4** per e-mail om het geschrevene in het beoordelingsverslag 2009 te heroverwegen. **Leidinggevende 4** reageert niet, evenmin op de hem deze dag door Arthur Gotlieb overhandigde uitgeprinte opmerking bij het verslag. Er zal nooit een gezamenlijk ondertekend beoordelingsverslag komen. Volgens Arthur Gotlieb is er sprake van een procedureschending.
12 juli 2010	Nieuwe versie NZa-competentiewoordenboek.
30 augustus 2010	Functioneringsgesprek Arthur Gotlieb met **Leidinggevende 6**, die per 1 juni 2010 het stokje heeft overgenomen van **Leidinggevende 5**.
13 september 2010	Op 13 september 2010 staat 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.'*
21 september 2010	Datum toelichting door unitmanager over reorganisatie in unitoverleg.
22 september 2010	Eerste 'bijpraatsessie' door **Leidinggevende 9** over de reorganisatie, 'de reo'.
22 september 2010	Personeelsuitje NZa. Arthur Gotlieb slaat het over omdat hij volledig ontdaan is door het bij hem levende besef dat hij eruit gewerkt gaat worden.

29 september 2010	Arthur Gotlieb meldt zich bij huisarts met 'klachten van spanning, slapeloosheid en depressie'. Krijgt antidepressivum voorgeschreven (mirtazapine/remerol).
24 november 2010	**Leidinggevende 6** laat in e-mailbericht weten dat beoordeling van Arthur Gotlieb reeds in managementteam is besproken, ook al moet gesprek met Arthur Gotlieb 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.'
25 november 2010	Beoordelingsgesprek **Leidinggevende 6** met Arthur Gotlieb.
1 januari 2011	Datum van ingang van nieuw functiegebouw NZa.
11 januari 2011	Planningsgesprek 2011 van **Leidinggevende 6** met Arthur Gotlieb; Arthur Gotlieb krijgt te horen dat hij verplicht een stage buiten NZa moet gaan lopen. Was een beslissing van het volledige managementteam naar aanleiding van de vlootschouw.
24 januari 2011	Arthur Gotlieb akkoord met planningsafspraken 2011.
24 januari 2011	Raad van bestuur publiceert via intranet een lijst met in kleur aangemerkt de herplaatsingskandidaten en de bovenformatieve medewerkers. Uit de desbetreffende bijlage komt naar voren dat Arthur Gotlieb deel uitmaakt van een groep van acht die gezamenlijk de kleur blauw hebben ontvangen (3,67 fte boventallig)..
Februari 2011	**Leidinggevende 6** schuift Arthur Gotlieb aan de kant als voorzitter van het technisch overleg dure geneesmiddelen, een functie die hij acht jaar heeft bekleed.
10 februari 2011	Directeur zorgmarkten cure verzoekt medewerkers om outlook agenda's open te stellen voor alle NZa-collega's.
8 april 2011	Arthur Gotlieb bericht **Leidinggevende 6** dat hij akkoord gaat met stage bij CVZ.
10 mei 2011	Arthur Gotlieb vraagt **Medewerker 1** drie keer of cursus doorgaat en ontvangt geen antwoord.
10 mei 2011	Arthur Gotlieb legt aan **Leidinggevende 6** een overzicht voor met competentiegerichte trainingen.
Juni 2011	Tweede week juni ICT-transitie van Capgemini naar Nobel Sogeti.
10 november 2011	Beoordelingsgesprek met **Leidinggevende 6**. Kritiek op efficiency, brede en flexibele inzetbaarheid en vermogen tot vorming van een 'realistisch zelfbeeld'. Over de competentie 'Omgevingsbewustzijn': *'Verder valt op dat Arthur zijn perceptie van de werkelijkheid/omgeving niet altijd spoort met die van anderen. Dan gaat het om beoordelen van gedrag van anderen, gemaakte afspraken, verloop van processen (te positief beeldschetsen en weinig (zelf)kritisch) en relevantie van vraagstukken. Arthur zou zijn eigen perceptie van de werkelijkheid meer moeten toetsen bij anderen en meer om feedback moeten vragen.'*
13 november 2011	E-mailbericht Arthur Gotlieb aan **Leidinggevende 6**, cc aan **Medewerker 1**, bezwaar tegen aspecten beoordelingsgesprek van 10 november 2011. Zal geen formele bezwaarprocedure opstarten wegens voldoende totaalscore. Zal brief sturen met verzoek deze als integraal onderdeel op te vatten van het beoordelingsgesprek 2011.
17 november 2011	Brief **Leidinggevende 9** over beëindiging toeslag.
25 november 2011	E-mailbericht van **Leidinggevende 6** aan Arthur Gotlieb met daarin over de opmerking in beoordelingsgesprek dat **Leidinggevende 6** geen werkpakket voor Arthur Gotlieb weet: *'Gegeven het feit dat er beperkingen zitten aan jouw efficiënte brede inzetbaarheid'.*
25 november 2011	Arthur Gotlieb mailt **Leidinggevende 6** onder meer: 'Een praktisch aspect nog. Het proces 'Budgettering en nacalculaties' is voor een groot deel operationeel van aard. De werkzaamheden betekenen erg veel computerwerk (muisklikken). Intensieve inzet op de beno-

	digde toepassingen (RIS, Corsa, Ventus, Excel) kan fysiek zeer belastend zijn. Dit weegt temeer gezien mijn bestaande automatiseringstaken (PIA, key-user, testwerk ICT).'
26 november 2011	Reactie **Leidinggevende 6** op e-mailbericht van Arthur Gotlieb. Geeft aan dat Arthur Gotlieb op bepaalde competenties mager scoort en daar nog maar weinig ontwikkelruimte is. Gaat om op efficiënte wijze breed inzetbaar zijn. Merkt ook op dat deel huidige werkzaamheden langzaam afloopt. Arthur Gotlieb denkt dat werken aan nieuwe competenties alleen kan binnen een nieuw takenpakket.
26 november 2011	Reactie **Leidinggevende 6** op e-mailbericht van Arthur Gotlieb. Arthur Gotlieb scoort volgens hem op bepaalde competenties mager en daar is volgens hem nog maar weinig ontwikkelruimte. Het gaat om op efficiënte wijze breed inzetbaar zijn. De unitmanager merkt ook op dat deel huidige werkzaamheden langzaam afloopt. Arthur Gotlieb denkt ten onrechte dat werken aan nieuwe competenties alleen kan binnen een nieuw takenpakket. **Leidinggevende 6** gaat volgens Arthur Gotlieb niet in op signaal van fysieke belasting.
20 december 2011	Brief Arthur Gotlieb aan **Leidinggevende 6**, cc aan **Medewerker 1**, over de beoordeling 2011. Geeft onder meer aan sterk het gevoel te hebben 'rond te dobberen'. Geen respons van **Medewerker 1** merkt Arthur Gotlieb op. *'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.'* Hij vraagt **Medewerker 1** om brief op te nemen in zijn personeelsdossier.
10 januari 2012	Planningsgesprek van **Leidinggevende 6** en Arthur Gotlieb; werkafspraken, ontwikkelingsafspraken en vier verbeteringen in functionele competenties. Arthur Gotlieb vraagt om diverse trainingen en coaching. **Leidinggevende 6** kent één cursus toe.
19 januari 2012	Belangrijk strategieoverleg met CVZ en VWS over dure geneesmiddelen waarvan Arthur Gotlieb 'buitengesloten' is, naar zijn zeggen tot verwondering van de deelnemers namens CVZ en VWS.
2 februari 2012	Arthur Gotlieb begint aan het relaas dat uitmondt in zijn bezwaarschrift.
1 mei 2012	**Leidinggevende 6** meldt aan collega's zijn vertrek bij de NZa..
14 mei 2012	Functioneringsgesprek met nieuwe unitmanager **Leidinggevende 7.** Tot verbazing van Arthur Gotlieb is hij volgens **Leidinggevende 6** ineens 'de bovenste beste' en zijn alle 'ernstige kritiekpunten' 'weggesmolten als sneeuw voor de zon'. 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'.
Juli 2012	Ondernemingsraad schrijft in zijn nieuwsbericht opnieuw als actiepunt 'meer aandacht voor transparantie over de vlootschouw richting medewerkers'.
Juli 2012	Digitaal documentregistratiesysteem Corsa (sinds 2007) wordt opgevolgd door CRM. Heeft afgeschermde gedeelten voor poststukken over 'bezwaar, beroep en boetes'.
28 augustus 2012	**Leidinggevende 4** kondigt via intern e-mailbericht zijn vertrek bij de NZa aan.
Okt/nov. 2012	Arthur Gotlieb volgt de cursus Inzicht en Invloed en krijgt positieve beoordelingen van zijn medecursisten: 'De feedback van mijn medecursisten is niet alleen zeer lovend; het staat ook haaks op de onvoldoende beoordelingen die ik in recente jaren krijg op de competenties *omgevingsbewustzijn*, *overtuigingskracht* en *analytisch vermogen*. Belangrijk is te weten dat ik gedurende de hele cursus met geen woord over mijn werkproblemen gerept heb.'

12 november 2012	Beoordelingsgesprek met **Leidinggevende 7**.
19 november 2012	**Leidinggevende 9** stuurt vergaderverzoek naar drie collega's van Arthur Gotlieb met wie hij samenwerkt op het dossier dure geneesmiddelen; betreft bespreking over toekomstige bekostiging geneesmiddelen; de collega's zijn in tegenstelling tot Arthur Gotlieb nieuwkomers. Arthur Gotlieb - die de verantwoordelijkheid voor het dossier heeft - hoort na afloop de uitkomsten 'uit tweede hand': 'Een voor mij vernederende situatie'.
23 november 2012	Bestand met 96 GGZ-dossiers van Turkse patiënten wordt op de V-schijf geplaatst.
26 november 2012	E-mailbericht van Arthur Gotlieb aan **Leidinggevende 8** over vraag op welk project Arthur Gotlieb niet meer wil worden ingezet. Arthur Gotlieb geeft de opbrengstverrekening aan. Krijgt hij in mei 2013 desalniettemin als opdracht van **Leidinggevende 8** en zijn eerdere manager **Leidinggevende 7.**
7 december 2012	Directie bedrijfsvoering & informatie plaatst 13.700 juridische documenten (een dump van alle bezwaar- en beroepszaken) op de V-schijf.
1 januari 2013	Arthur Gotlieb overgeplaatst van de unit tweedelijns somatische zorg naar de unit [curatieve] GGZ. Unit van **Leidinggevende 8**.
1 januari 2013	Op 1 januari 2013 publiceert de raad van bestuur een document met de titel *'Informatiebeveiligingsbeleid NZa'*.
18 januari 2013	Arthur Gotlieb meldt in bila met **Leidinggevende 8** dat hij geconfronteerd wordt met taken die op geen enkele wijze te combineren zijn, waaronder de beoordeling van de offertes voor de Business Rule Engine (BRE) die het oude systeem moet vervangen. Deze zware claim legt de directie bedrijfsvoering & informatie op hem. Arthur Gotlieb verneemt dat zijn collega key-user (van de NZa-budgetsystemen) bij de directie zorgmarkten care 'driemaal zoveel tijd heeft voor hetzelfde werk als ik'. Hieruit blijkt volgens Arthur Gotlieb onder meer 'dat de twee beleidsdirecties geen afstemming hebben over de tijdsinzet van personeelsleden die hetzelfde werk moeten doen'.
22 januari 2013	Arthur Gotlieb probeert beslissing te forceren omtrent conflicterende werklast (eigenlijke werk voor unit GGZ, de opbrengstverrekening en inzet als beoordelaar offerte nieuwe softwaresysteem BRE); besluiteloosheid van **Leidinggevende 8**. Arthur Gotlieb waarschuwt 'dat er niet veel meer hoeft te gebeuren of ik val om en zit thuis'. Hij laat weten 'aan zijn taks te zitten'.
28 januari 2013	**Leidinggevende 8** sluit Arthur Gotlieb nadrukkelijk uit van key-usersoverleg. Arthur Gotlieb spreekt van 'buitensluiting', terwijl hij toch 'de beste papieren' heeft.
29 januari 2013	Directie zorgmarkten cure stuurt Arthur Gotlieb ('rijkelijk laat') e-mailbericht waarin staat dat hij is ingepland voor 225 dagen in 2013, terwijl volgens Arthur Gotlieb zijn aantal werkbare dagen op 190,5 ligt. Dit is vlak voordat Arthur Gotlieb zijn concept-planningsformulier bij **Leidinggevende 8** moet indienen. Hierdoor ontbreekt de tijd voor afstemming met de projectleiders.
31 januari 2013	Planningsgesprek met Arthur Gotlieb door **Leidinggevende 8**. Verzoek om coaching geweigerd; zwaar takenpakket toebedeeld.
6 februari 2013	Publicatie uitkomst vlootschouw 2012 op intranet.
7 februari 2013	Raad van bestuur onderstreept op intranet het belang van informatiebeveiligingsbeleid.
7 maart 2013	Arthur Gotlieb meldt zich af voor cursus vergadertechniek omdat hij daarvoor van **Leidinggevende 8** geen toestemming krijgt, aangezien het managementteam (in casu **Leidinggevende 9**) van mening is dat de cursus te weinig aansluit bij de ontwikkelpunten van Arthur Gotlieb.
11 maart 2013	Arthur Gotlieb vraagt collega om zijn interne coach te worden.

21 mei 2013	**Leidinggevende 7** en **Leidinggevende 8** stellen Arthur Gotlieb verantwoordelijk voor de cure-brede opbrengstverrekening. Ze doen dat ondanks aangeven van Arthur Gotlieb bij **Leidinggevende 8** op 26 november 2012, op diens vraag op welk project Arthur Gotlieb niet meer wil worden ingezet, dat hij geen opbrengstverrekening meer wil doen.
28 november 2013	**Leidinggevende 8** vult de dag voor het beoordelingsgesprek met Arthur Gotlieb het digitale formulier rond lunchtijd in en stuurt het vervolgens naar Arthur Gotlieb. Hij is er juist mee bezig wanneer Arthur Gotlieb bij hem de kamer binnenloopt om ernaar te informeren.
29 november 2013	Beoordelingsgesprek Arthur Gotlieb met **Leidinggevende 8**. **Leidinggevende 8** vindt de opstelling van Arthur Gotlieb gericht op 'verantwoorden en indekken'. Arthur Gotlieb zegt: ■ 'Ik heb slapeloze nachten.' ■ 'Je weet niet waar ik in zit.' Arthur Gotlieb vult in het digitale formulier in dat hij zich niet in het oordeel kan vinden.
2 december 2013	Eerste werkdag na beoordelingsgesprek. Arthur Gotlieb gebeld door **Medewerker 1**, over e-mailbericht van Arthur Gotlieb aan **Leidinggevende 8** van vrijdagmiddag over probleem met akkoordknop in digitaal beoordelingsformulier.
4 december 2013	Datum brief **Leidinggevende 9** aan Arthur Gotlieb met bevestiging onvoldoende beoordeling tijdens jaarlijks beoordelingsgesprek.
12 december 2013	Gesprek Arthur Gotlieb en **Leidinggevende 8** over de opbrengstverrekening. Uit het door Arthur Gotlieb gemaakte verslag van de opname: *'het heeft geen zin om me verder onder druk te zetten want dan breek ik en dan hebben we helemaal niks'*.
13 december 2013	Vraag van Arthur Gotlieb wanneer hij beoordelingsbesluit krijgt.
16 december 2013	Ziekmelding Arthur Gotlieb in e-mailbericht om 8.28 uur. In een e-mailbericht van 8.31 uur vraagt hij om toezending van beoordelingsbesluit, dat hem was toegezegd door **Leidinggevende 8** in e-mailbericht van 13 december 2013 om 14.28 uur: 'Deze krijg je maandag van mij.'
16 december 2013	'Onbehaaglijk gevoel' bij **Leidinggevende 8** en **Medewerker 1**. Verzoek van **Medewerker 1** aan Arthur Gotlieb om gesprek om zijn kant van het verhaal in alle rust te horen. Inschakeling bedrijfsarts.
16 december 2013	Bedrijfsarts spreekt Arthur Gotlieb (telefonisch).
16 december 2013	**Leidinggevende 8** mailt Arthur Gotlieb de door **Leidinggevende 9** ondertekende brief met het beoordelingsbesluit 2013, waarvan de steldatum 4 december 2013 is. Brief is niet voorzien van een verzenddatum, terwijl die wel bepalend is voor het ingaan van de beroepstermijn van zes weken.
20 december 2013	Bedrijfsarts van de ArboUnie verklaart Arthur Gotlieb overspannen: drie weken geen contact met NZa
20 december 2013	Afspraak tussen bedrijfsarts en Arthur Gotlieb: overbelast.
20 december 2013	Directeur vraagt unitmanager of het wel vertrouwd is dat Arthur Gotlieb de kerstdagen alleen doorbrengt.
9 januari 2014	Managementteambijeenkomst bepaalt dat Arthur Gotlieb gaat re-integreren.
9 januari 2014	Arthur Gotlieb verstuurt om 16.38 uur per aangetekende post zijn bezwaarschrift naar de voorzitter van de raad van bestuur van de NZa.
10 januari 2014	Het bezwaarschrift wordt ontvangen en voor ontvangst wordt getekend.
13 januari 2014	Afspraak tussen bedrijfsarts en Arthur Gotlieb: afgesproken wordt vanaf 15 januari weer te re-integreren (twee uur per dag).
13 januari 2014	Arthur Gotlieb overhandigt **Andere Leidinggevende 1** tien exemplaren van het bezwaarschrift.
13 januari 2014	**Leidinggevende 8** belt Arthur Gotlieb en nodigt hem uit voor een lunch op 14 januari 2014.
13 januari 2014	**Andere Leidinggevende 1** informeert lid van de raad van bestuur Homan.

14 januari 2014	Telefonisch contact tussen Homan en Langejan. **Leidinggevende 9**, **Leidinggevende 8** en **Medewerker 1** roepen hulp en advies van **Overige 1** in. Homan vraagt **Andere Leidinggevende 2** om te laten nagaan of Arthur Gotlieb iets onrechtmatigs heeft gedaan en of maatregelen tegen Arthur Gotlieb moeten worden getroffen
14 januari 2014	Lunch van Arthur Gotlieb met **Leidinggevende 8** en **Medewerker 1**: besloten wordt begin van re-integratietraject uit te stellen tot 20 januari.
16 januari 2014	Om 22.02 uur stuurt **Andere Leidinggevende 1** Langejan een e-mail-bericht en notitie.
17 januari 2014	In de ochtend overleg tussen **Leidinggevende 9**, **Leidinggevende 8**, **Medewerker 1** en **Overige 1.**
17 januari 2014	In de middag overleg tussen deze groep met Langejan en **Andere Leidinggevende 2**. Afspraken: niet meer via NZa-mailadressen communiceren, Arthur Gotlieb laten re-integreren en zijn bezwaarschrift aan de daarvoor geldende procedure onderwerpen.
17 januari 2014	Staande dat overleg belt **Leidinggevende 8** met Arthur Gotlieb. Ze maken afspraak voor gesprek op maandag 20 januari om 9.30 uur.
20 januari 2014	Gesprek van Arthur Gotlieb met **Leidinggevende 8.**
20 januari 2014	Een collega stuurt Arthur Gotlieb na 2,5 uur weg
21 januari 2014	Arthur Gotlieb werkt weer twee uur. (Voorlopige?) afspraak voor gesprek van Arthur Gotlieb met Langejan op 28 januari 2014 om 12.30 uur.
22 januari 2014	Onduidelijk of Arthur Gotlieb naar NZa is gekomen om te werken (twee uur).
23 januari 2014	Arthur Gotlieb niet aanwezig op NZa. **Leidinggevende 8** stuurt e-mail-bericht naar Arthur Gotlieb. **Andere Leidinggevende 2** belt 's middags maar Arthur Gotlieb neemt niet op. Ze belt nog een keer en spreekt om 15.56 uur voicemail in en bevestigt afspraak met Langejan op 28 januari 2014 om 12.30 uur
24 januari 2014	**Leidinggevende 8** belt hem, maar krijgt geen gehoor. Om 10.30 uur en 11.29 uur spreekt hij twee keer voicemail in. In de loop van de middag besluiten **Leidinggevende 8** en **Medewerker 1** de politie te informeren. De politie belt omstreeks 16 uur en deelt mee dat Arthur Gotlieb in zijn woning levenloos is aangetroffen.
25 januari 2014	Langejan belt met de vader van Arthur Gotlieb en verneemt dat **Leidinggevende 9** en **Leidinggevende 8** niet welkom zijn bij crematie van Arthur Gotlieb.
26 januari 2014	**Andere Leidinggevende 2** belt met Marcel Gotlieb.
27 januari 2014	**Andere Leidinggevende 2** belt weer met Marcel Gotlieb. Die vraagt om bijeenkomst met collega's. In de middag komt Marcel Gotlieb naar de NZa. Hij vraagt het bezwaarschrift en ontvangt een exemplaar. De andere exemplaren berusten dan bij Langejan, Homan, **Leidinggevende 9, Andere Leidinggevende 2**, **Medewerker 1, Leidinggevende 8, Andere Leidinggevende 1** en **Medewerker 2.**
28 januari 2014	Om 12.30 uur geplande afspraak van Arthur Gotlieb met Langejan en **Andere Leidinggevende 2.** Om 13.15 uur geplande afspraak met **Leidinggevende 8** over planning 2014. Verschillende telefonische contacten tussen **Andere Leidinggevende 2** en Marcel Gotlieb.
29 januari 2014	Verschillende telefonische contacten tussen **Andere Leidinggevende 2** en Marcel Gotlieb.
30 januari 2014	Uitvaartplechtigheid. **Andere Leidinggevende 2** spreekt de bedrijfsarts die op haar beurt de huisarts heeft gesproken. Beide artsen, aldus **Andere Leidinggevende 2**, hadden dit niet zien aankomen.
31 januari 2014	Marcel Gotlieb laat **Andere Leidinggevende 2** weten graag een gesprek met Langejan en **Andere Leidinggevende 2** te willen voeren. Daarna een gesprek met Langejan, **Leidinggevende 9**, **Leidinggevende 8** en **Andere Leidinggevende 2**.
3 februari 2014	Overleg over datum en locatie gesprek Marcel Gotlieb met Langejan.

14 februari 2014	Gesprek van Marcel Gotlieb met Langejan en **Andere Leidinggevende 2** in Het wapen van Bunnik, woonplaats van **Andere Leidinggevende 2**. Marcel Gotlieb heeft collega meegenomen. Het gesprek duurt een uur en eindigt in boze stemming.
28 februari 2014	Marcel Gotlieb meldt (10.56 uur) **Andere Leidinggevende 2** dat hij gesprek met **Leidinggevende 9** en **Leidinggevende 8** niet aankan en een brief van hen wil. **Andere Leidinggevende 2** reageert om 12.03 uur en laat weten dit met **Leidinggevende 9** (dan op vakantie) en **Leidinggevende 8** te bespreken.
4 maart 2014	**Andere Leidinggevende 2** laat Marcel Gotlieb weten dat **Leidinggevende 9** en **Leidinggevende 8** voorkeur geven aan een gesprek.
4 april 2014	Gesprek van NRC Handelsblad met Langejan en Homan en unitmanager corporate communicatie.
6 april 2014	Telefonisch contact van Langejan met Van Halder. Afspraak met Van Halder en minister op 8 april.
9 april 2014	Minister Schippers maakt instelling van onafhankelijke onderzoekscommissie bekend.

Bijlage 8

Lijst van personen

8. Lijst van personen

drs. A.R. (Arthur) Gotlieb
De heer Gotlieb (1963) was tot zijn overlijden op 22 januari 2014 beleidsmedewerker van de Nederlandse Zorgautoriteit. Hij trad op 1 januari 2000 in dienst van het College Tarieven Gezondheidszorg. Eerder was hij werkzaam bij Digital Equipment, Avery Dennison, Sara Lee/ Douwe Egberts en de TNT Postgroep. Hij studeerde bedrijfseconomie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

M.E. (Marcel) Gotlieb
De heer Gotlieb (1966) is de broer van Arthur Gotlieb. Hij volgde de opleiding Logistics Management aan de Vervoersacademie in Venlo. Hij is directeur Supply Chain Operations van Liberty Global Operations.

mr. F.H.G. (Frank) de Grave
De heer De Grave (1955) studeerde Nederlands recht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij was lid van de Tweede Kamer van 1982 tot 1990, in 1998, en van 2002 tot 2004. De heer De Grave was staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 1996 tot 1998. Daarna was hij tot 2002 minister van Defensie. Hij was voorzitter van de kwartiermakers voorbereiding start van de Nederlandse Zorgautoriteit van 1 oktober 2005 tot 1 oktober 2006. Daarna werd hij de eerste voorzitter van de raad van bestuur van de Nederlandse Zorgautoriteit tot 15 maart 2009. Hij is thans voorzitter van het coöperatiebestuur van PGGM, voorzitter van de Orde van Medisch Specialisten en lid van de Eerste Kamer.

drs. L.A.M. (Leon) van Halder
De heer Van Halder (1955) is vanaf 1 november 2013 secretaris-generaal van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Daarvoor was hij vanaf november 2009 directeur-generaal curatieve zorg. Hij studeerde onderwijskunde aan de Universiteit Utrecht. Hij was vanaf 1982 projectleider onderwijs van de gemeente Houten. Daarna werd hij beleidsmedewerker bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en was hij werkzaam bij het ministerie van Onderwijs, Wetenschappen en Cultuur. In 2004 volgde zijn benoeming tot directeur-generaal Openbaar Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Van 2007 tot 2009 was hij directeur-generaal Wonen, Wijken en Integratie, ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. In 2013 was hij overheidsmanager van het jaar.

dr. A. (Ab) Klink
De heer Klink (1958) was van 2007 tot 2010 minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Hij was in 2010 korte tijd lid van de Tweede Kamer. Van 2003 tot 2007 was hij lid van de Eerste Kamer. Hij is sinds 2011 hoogleraar aan de Vrije Universiteit en in 2014 trad hij toe tot de directie van VGZ, een van de vier grootste zorgverzekeraars in Nederland. De heer Klink studeerde sociologie aan de Erasmus Universiteit en promoveerde in 1991 aan de Universiteit Leiden.

mr. drs. T.W. (Theo) Langejan
De heer Langejan (1957) was van 1 januari 2010 tot 17 juni 2014 voorzitter van de raad van bestuur van de Nederlandse Zorgautoriteit. Daarvoor was hij directeur-generaal fiscale zaken van het ministerie van Financiën en directeur-generaal arbeidsverhoudingen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hij studeerde rechten aan de Universiteit Leiden en bedrijfskunde aan de Technische Universiteit Delft.

Mevrouw drs. E.I. (Edith) Schippers
Mevrouw Schippers (1964) studeerde politieke wetenschappen aan de Universiteit Leiden en was medewerker van de VVD-fractie in de Tweede Kamer en bij VNO NCW. Vanaf 3 juni 2003 tot 14 oktober 2010 maakte mevrouw Schippers deel uit van de Tweede Kamer. Sinds 14 oktober 2010 is zij minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Bijlage 9

Geraadpleegde documentatie

9. Geraadpleegde documentatie

Primaire bronnen:

drs. A.R. Gotlieb, Bezwaarschrift tegen het besluit Beoordeling 2013, 8 januari 2014
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Op verzoek verstrekte documentatie
Nederlandse Zorgautoriteit, Op verzoek verstrekte documentatie
Tweede Kamer, Officiële bekendmakingen: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/zoeken/parlementaire-documenten
NOS-journaal, www.nos.nl/nieuws
NRC Handelsblad, Krantenarchief: www.nrc.nl

Artikelen, rapporten, brochures:

- Andersson Advies, 'Majeure projecten NZa. Reflecties en leerervaringen'. Utrecht 29 juli 2008
- Boer & Croon, 'Evaluatie CVZ en NZa'. Amsterdam 25 september 2009
- Cools, K., 'Gandhi in governance'. Oratie Tilburg University 20 juni 2014
- Effectory, 'Medewerkersonderzoek. Hoofdrapportage Nederlandse Zorgautoriteit', april 2014
- Friele, R.D. (eindred.), 'Evaluatie Wet marktordening gezondheidszorg'. Den Haag september 2009
- Gerritse, R., 'Zbo's binnen kaders, rapportage op hoofdlijnen van het Begeleidingsteam Kaderwet Zbo's'. Den Haag augustus 2007
- Houthoff & Buruma, 'Verslag van de Legal Audit bij de Zorgautoriteit'. Amsterdam maart 2008
- Leeuw de, J.R., 'Onderzoek naar de herpositionering van zbo's'. Den Haag mei 2013
- Loo van de, E.L.H.M., 'Schaduwen in de Boardroom'. Oratie Tilburg University 20 juni 2014
- Ministerie van Financiën, 'IBO Universitair Medische Centra'. Den Haag maart 2012
- Monitoring Commissie Corporate Governance Code, 'De Nederlandse corporate governance code. Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen'. Den Haag 2009
- Onderzoekscommissie Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), 'Rapport'. Den Haag april 2012
- Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging, 'Verbinding verbroken?'. Den Haag 30 oktober 2012
- Thiel van, S., 'The "Empty Nest" Syndrome: Dutch Ministries after the Separation of Policy and Administration'. In: Sandra Groeneveld, Steven van de Walle (ed.), 'New Steering Concepts in Public Management (research in Public Policy Analysis and Management, Volume 21). Emerald Group Publishing Limited, 2011
- TNO, 'Nationale enquête arbeidsomstandigheden 2012. Methodologie en globale resultaten'. Hoofddorp 2013
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, 'Uitgavenbeheer in de gezondheidszorg'. Den Haag 2008
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, 'Steunverlening zorginstellingen'. Den Haag 2009

Bijlage 10

Verantwoording van het onderzoek naar de werksfeer en organisatiecultuur

10. Verantwoording van het onderzoek naar de werksfeer en organisatiecultuur

Onderzoek naar de werksfeer en organisatiecultuur

In deze bijlage wordt ingegaan op de methoden voor het onderzoek naar de werksfeer en organisatiecultuur (verder: de werkcultuur) bij de NZa. De Onderzoekscommissie heeft hierbij gebruik gemaakt van de expertise en deskundigheid van Berenschot, die de volgende definitie van werkcultuur hanteert:

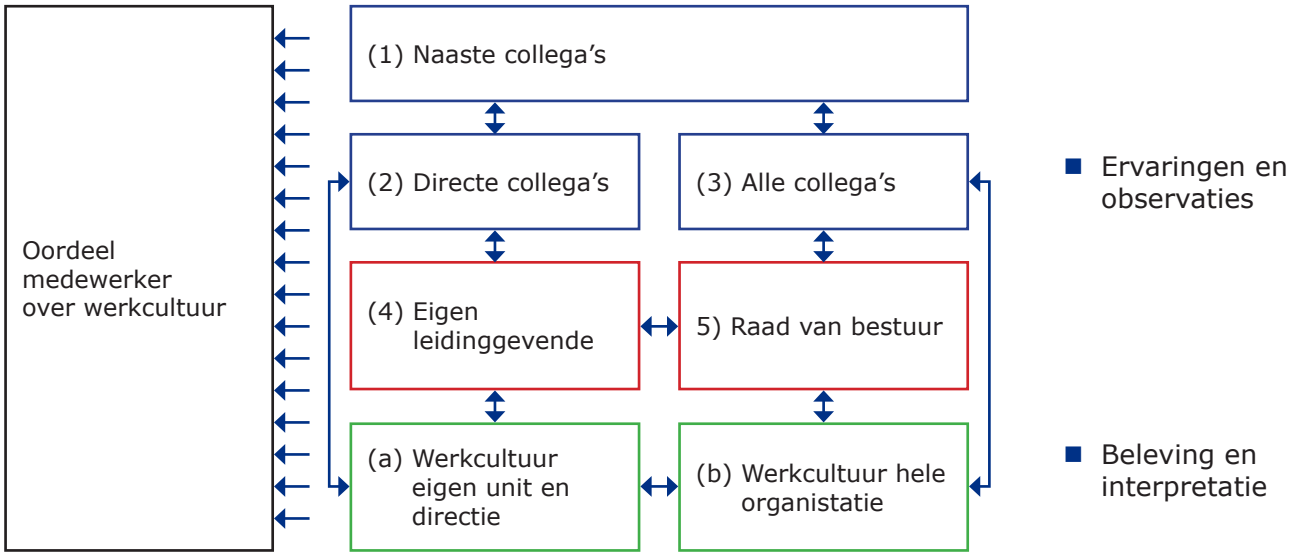
> *een patroon van basisaannames dat de medewerkers en leidinggevenden van de organisatie beïnvloedt bij het uitvoeren van het werk. Dit patroon bestaat uit zichtbare gedragingen en systemen, expliciete (uitgesproken) opvattingen, en impliciete (niet uitgesproken of onbewuste) opvattingen.*

Als medewerkers hun opvattingen over de werkcultuur verwoorden, dan gebruiken zij cultuurtyperingen die geen universele begrippen zijn. Daarom is in het onderzoek ingegaan op de ervaringen en observaties van medewerkers die hebben geleid tot hun opvattingen over hun werkcultuur. Het resultaat van deze aanpak is een typering van de werkcultuur onderbouwd door ervaringen en observaties van medewerkers zelf.

Op basis van het onderzoek wordt een oordeel gegeven over de mate waarin de werkcultuur afwijkt van de werkcultuur bij een vergelijkingsgroep en van de eigen praktijkervaring van Berenschot. Ook komen uitspraken aan bod over aspecten van de werkcultuur die constructief en belemmerend zijn voor de uitvoering van het werk. Verder wordt ingegaan op uitspraken over de mate waarin medewerkers vinden dat de organisatie voldoet aan de vereisten van goed werkgeverschap.

Cultuurmodel

Het cultuurmodel maakt onderscheid tussen ervaringen en observaties enerzijds, en beleving en interpretaties anderzijds. Voor deze aspecten van werkcultuur gelden toetsbegrippen die deel zijn van het onderzoek naar de vraag hoe ervaringen, observaties, beleving en interpretaties de werkcultuur bij de NZa beïnvloeden. Een schematisch overzicht van het gebruikte model staat in onderstaande figuur.



Analyseniveaus

Er wordt onderscheid gemaakt tussen ervaringen en observaties van gedrag op verschillende niveaus: (1) de naaste collega's (collega's binnen en buiten de eigen unit waarmee men nauwe banden onderhoudt), (2) de directe collega's (collega's uit de eigen unit en directie), (3) alle collega's, (4) de eigen leidinggevende, (5) de directeur van de eigen directie, en (6) de raad van bestuur. Deze ervaringen en observaties leiden tot opvattingen over werkcultuur op twee niveaus: (a) de eigen unit en directie, en (b) de organisatie in haar geheel.

Interacties tussen alle niveaus

Tussen alle niveaus vinden interacties plaats. Het gedrag van de leidinggevenden beïnvloedt de gebeurtenissen in directies en units. De gebeurtenissen in directies leiden tot opvattingen over de werkcultuur. Datzelfde geldt ook voor gebeurtenissen die voor alle medewerkers zichtbaar zijn. Deze opvattingen beïnvloeden op hun beurt weer het gedrag van medewerkers en leidinggevenden. Alle niveaus beïnvloeden elkaar en hierdoor zijn er nooit enkele oorzaken voor het ontstaan van een werkcultuur. Ten slotte wordt de perceptie van de werkcultuur beïnvloed door de persoon zelf: persoonlijkheid, waarden en normen en eerdere ervaringen kleuren de perceptie.

Toetsbegrippen: ervaringen en observaties in de omgang met collega's

In dit onderzoek zijn toetsbegrippen aan de orde voor de operationalisatie van ervaringen en observaties van medewerkers in de omgang met hun collega's. De toetsbegrippen voor de omgang met collega's zijn:

- *Onderlinge functionele afhankelijkheid*
  De mate waarin medewerkers voor het uitvoeren van hun functie afhankelijk zijn van hun collega's. Naarmate processen meer gestandaardiseerd zijn en de processen opeenvolgend langs meer medewerkers komen is de onderlinge functionele afhankelijkheid groter. Collega's hebben dan in het werk meer met elkaar te maken.

- *Collegialiteit*
  De mate waarin collega's buiten de eigen functieomschrijving elkaar helpen bij de uitvoering van hun werk.

- *Opvang in de groep*
  In de omgang met collega's is het vooral belangrijk dat medewerkers opvang ervaren als zij een tegenvaller moeten verwerken (werk gerelateerd of in de privéomgeving). De opvang in de groep is van belang voor de veerkracht en weerbaarheid van medewerkers.

Toetsbegrippen: aspecten van leiderschap en hun invloed op werkcultuur

In onderstaand overzicht staan de toetsbegrippen voor het operationaliseren van de stijl van leidinggevenden (unitmanagers en directeuren) daar waar het gaat om aansturen van teams en medewerkers. Ook hier geldt dat andere door medewerkers aangedragen ervaringen en observaties zijn benut in de analyse.

- *Geven en ontvangen van vertrouwen*
  De mate waarin de leidinggevende aangeeft de medewerker te vertrouwen. Leidinggevenden die hun medewerkers vertrouwen kunnen dit aangeven in gesprekken en leidinggevenden communiceren hun vertrouwen ook in de mate waarin zij het werk van hun medewerkers controleren. Ook is de mate waarin medewerkers hun leidinggevenden vertrouwen onderzocht. Dit vertrouwen wordt bij voorbeeld bepaald door het nakomen van gemaakte afspraken door de leidinggevende.

- *Geven en ontvangen van feedback*
  De mate waarin medewerkers en leidinggevenden elkaar feedback kunnen geven in de context van het werk. Krijgen medewerkers feedback die inhoudelijk aansluit en is die op een wijze gegeven dat medewerkers de feedback constructief kunnen benutten? Voelen medewerkers zich vrij om feedback te geven aan hun leidinggevenden of een directeur? Wat zijn mogelijke obstakels bij het geven en ontvangen van feedback?

- *Tonen van voorbeeldgedrag*
  Van leidinggevenden wordt verwacht dat zij het gedrag vertonen dat gewenst is in de organisatie. In welke mate vinden medewerkers dat de leidinggevenden in de organisatie voorbeeldgedrag vertonen? Het gaat om het naleven van procedures, het handhaven van afspraken en het handelen overeenkomstig de geldende normen en waarden van de organisatie.

- *Stimuleren van veiligheid*
  De leidinggevende kan een positieve en een negatieve rol spelen bij het veiligheidsgevoel van medewerkers. Onderwerp van onderzoek zijn ervaringen en observaties van medewerkers waarvan zij aangeven dat het hun veiligheidsgevoel heeft beïnvloed.

- *Uitvoeren van formele leidinggevende taken*
  De leidinggevende heeft een inhoudelijke rol bij het behalen van de doelen van het team. Daarnaast heeft de leidinggevende een aantal formele taken die moeten worden uitgevoerd als gevolg van de leidinggevende rol. Een belangrijke formele taak is de correcte uitvoering van de HR-cyclus. Bij de NZa bestaat deze uit drie gesprekken: het planningsgesprek, het functioneringsgesprek en het beoordelingsgesprek. Daarnaast heeft de leidinggevende een rol in het communiceren van beslissingen. Ten slotte is de leidinggevende als escalatiekanaal voor medewerkers onderwerp van onderzoek.

- *Respectvol behandelen*
  De mate waarin de medewerker zich door de leidinggevende met respect behandeld voelt. Respect is een subjectief en breed begrip. Onderwerp van onderzoek zijn weer specifieke ervaringen en observaties van medewerkers.

Toetsbegrippen: cultuurtyperingen

In het onderzoek worden veel cultuurtyperingen gebruikt. Allereerst typeringen die medewerkers zelf gebruiken of die in de media zijn gebruikt. Vervolgens de onderbouwing voor deze typeringen. Het gaat hierbij om de volgende cultuurtyperingen:

- Dienstverlenende cultuur;
- Inhoudelijk gedreven cultuur;
- Sociaal verbonden cultuur;
- Open cultuur;
- Transparante cultuur;
- Professionele cultuur;
- Prestatiegerichte cultuur;
- Afrekencultuur;
- Cultuur van nooit genoeg;
- Veilige werkcultuur;
- Directieve cultuur;
- Autoritaire cultuur;
- Hiërarchische cultuur;
- Ad hoc-cultuur;
- Cultuur van brandjes blussen;
- 'Zwembadcultuur'.

De cultuurtyperingen zijn hypothesen. Als in een bron een cultuurtypering wordt genoemd, wordt gezocht naar bevestigende en ontkrachtende observaties voor deze cultuurtypering. Dat is nodig om zo goed mogelijk na te gaan wat de relatie is tussen de kenmerken van de bron en de genoemde typering. In het onderzoek wordt steeds aangenomen dat bronnen gekleurd zijn of belangen hebben bij het geven van een oordeel of mening.

Organisatiecontext en -historie

In het cultuurmodel is een groot aantal invloeden op de werkcultuur beschreven. Naast deze factoren spelen het veld waarin de organisatie opereert en de geschiedenis van de organisatie een grote rol.

Hoewel de NZa een relatief jonge organisatie is (zie bijlage 3), is een deel van de medewerkers in dienst getreden bij één van de rechtsvoorgangers. De taken en werkwijzen van deze rechtsvoorgangers waren anders dan die van de NZa. Als gevolg van deze veranderingen worden ook andere eisen gesteld aan het personeel van de NZa. Al langer in dienst zijnde medewerkers moeten anders gaan werken en een groot aantal nieuwe medewerkers is aangetrokken. Deze veranderingen zijn nog in volle gang. Nog steeds veranderen taak en werkveld van de NZa. De eisen die vandaag aan medewerkers worden gesteld kunnen op termijn ook weer veranderen. Ook is de organisatie sterk gegroeid in de afgelopen jaren. De veranderingen in de omgeving, de veranderingen in de taken, de sterke groei en de influx van een grote groep nieuwe medewerkers hebben grote gevolgen voor de beleving van de werkcultuur.

Organisatieniveaus bij de NZa
De NZa is een organisatie met 270 medewerkers verdeeld over vijf directies. Deze directies zijn opgedeeld in units. De ervaring van werkcultuur in de verschillende eenheden kan zeer verschillend zijn. Naarmate typeringen voor de gehele organisatie gelden, worden deze typeringen algemener en daardoor minder bruikbaar. In het onderzoek komt een typering van de werkcultuur op NZa-niveau en op unitniveau naar voren. Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen werkcultuur van de unit en van de desbetreffende directie. Vervolgens speelt de vraag wat de belangrijkste oorzaken zijn voor de verschillen in werkcultuur tussen de gehele organisatie en de afzonderlijke directies (verticale vergelijking) en wat de verschillen zijn tussen de verschillende directies (horizontale vergelijking).

Gebruikte informatiebronnen
Het onderzoek naar de werksfeer en organisatiecultuur berust op informatie uit verschillende bronnen:

Het onderzoek van Effectory
Tussen 7 april en 25 april 2014 heeft Effectory een vragenlijstonderzoek uitgevoerd naar de medewerkerstevredenheid bij de NZa (op 10 april 2014 publiceerde NRC Handelsblad het eerste artikel naar aanleiding van het bezwaarschrift van Arthur Gotlieb). Aan dit onderzoek heeft 92,1 procent van de medewerkers deelgenomen, hetgeen is een zeer hoge respons ten opzichte van het door Effectory gehanteerde gemiddelde van 80 procent. Antwoorden op deze vragenlijst worden gegeven op een vijf-puntsschaal en lopen van zeer ontevreden tot zeer tevreden. Daarnaast hadden respondenten de mogelijkheid om geen antwoord te geven. De antwoorden van respondenten zijn in de rapportage van Effectory omgerekend naar een schaal van nul tot tien. Dit onderzoek geeft een goed beeld van de werkcultuur bij de NZa en dient daarom als basis voor de analyse van de onderzoekers van Berenschot. Om de resultaten uit het onderzoek van Effectory in te passen in het gebruikte cultuurmodel is een matrix gebruikt waarin alle vragen uit de vragenlijst zijn gekoppeld aan de toetsbegrippen uit het cultuurmodel.

De andere bronnen dienen om de uitkomsten van dit onderzoek verder te analyseren. Daarbij wordt gezocht naar verklaringen voor de uitkomsten uit het onderzoek van Effectory én ervaringen en observaties die afwijken van de uitkomsten.

In het kader van het onderzoek naar de werksfeer en organisatiecultuur bij de NZa zijn zestien interviews afgenomen met medewerkers van de NZa. Van deze groep hadden twee medewerkers zichzelf aangemeld om informatie te verstrekken over de werkcultuur bij de NZa. De overige veertien medewerkers zijn op willekeurige wijze geselecteerd en benaderd voor een gesprek. Daarvoor is een lijst van de organisatie ontvangen van medewerkers, functie en directie/unit. In de willekeurige selectie is gezorgd voor een proportionele verdeling van degenen waarmee is gesproken van de verschillende directies. Van deze gesprekken zijn geen verslagen gemaakt die door de gesprekspartners zijn goedgekeurd. Alle uitgenodigde gesprekspartners hebben de uitnodiging voor een gesprek aangenomen. Het doel van de gesprekken met willekeurig geselecteerde mensen is om te voorkomen dat uitsluitend mensen aan het woord komen die een reden hebben om zichzelf te melden bij de Onderzoekscommissie (ongeacht wat die reden zou kunnen zijn: om negatieve dan wel positieve ervaringen te delen). De Onderzoekscommissie heeft wel met een aantal ‘zelfmelders’ gesproken.

Groepsgesprekken met sleutelfiguren samen met de Onderzoekscommissie
De onderzoekers van Berenschot zijn als toehoorder aanwezig geweest bij groepsgesprekken van de Onderzoekscommissie met in totaal vijftien medewerkers van de NZa.

Gesprekken met sleutelfiguren samen met de Onderzoekscommissie
De onderzoekers van Berenschot hebben als toehoorder deelgenomen aan vijf gesprekken met sleutelfiguren. De verslagen van deze gesprekken zijn beschikbaar gesteld aan dit deel van het onderzoek van Berenschot.

Gesprekken met de medewerkersvertegenwoordiging samen met de Onderzoekscommissie
De onderzoekers van Berenschot hebben als toehoorder deelgenomen aan twee gesprekken van de Onderzoekscommissie met (vertegenwoordigers van) de ondernemingsraad.

Analyse van ingestuurde berichten aan de Onderzoekscommissie

Meer dan twintig medewerkers hebben hun ervaringen gedeeld via het meldpunt van de Onderzoekscommissie. De Onderzoekscommissie heeft met een groot aantal van deze melders gesproken of op hun verzoek het contact schriftelijk voortgezet. De onderzoekers van Berenschot hebben hiervan kennis genomen.

Analyse van relevante documenten

De onderzoekers van Berenschot hebben toegang gekregen tot relevante documentatie, waaronder het bezwaarschift van Arthur Gotlieb en beleidsstukken van uiteenlopende aard van de NZa.

Bijlage 11

Verantwoording van het onderzoek van de Onderzoekscommissie

11. Verantwoording van het onderzoek van de Onderzoekscommissie

De opdracht

De opdracht van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, zoals neergelegd in het in bijlage 1 opgenomen Instellingsbesluit, is met de publicatie van dit onderzoeksrapport uitgevoerd. De Onderzoekscommissie legt in deze bijlage verantwoording af over de door haar bij dit onderzoek gehanteerde werkwijze.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft de Tweede Kamer op 8 en 22 april 2014 op de hoogte gebracht van de onderzoeksvragen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 25 268, nr. 82).

Tevens heeft de minister de Tweede Kamer laten weten dat de inmiddels door de Tweede Kamer gestelde vragen in dit onderzoeksrapport aan de orde zouden komen. De Onderzoekscommissie verantwoordt zich verderop voor de wijze waarop zij met deze vragen is omgegaan.

Start van de werkzaamheden van de Onderzoekscommissie

De Onderzoekscommissie is met haar werkzaamheden op 14 april 2014 begonnen. Tussen het begin van haar werkzaamheden en de bijeenkomst waarop zij formeel haar werkzaamheden heeft afgerond liggen vier maanden. De Onderzoekscommissie heeft haar rapport op 20 augustus 2014 vastgesteld. Bij de start van haar werkzaamheden heeft de Onderzoekscommissie aangegeven ernaar te streven uiterlijk 31 augustus 2014 haar werkzaamheden af te ronden.

Gevoerde gesprekken

De Onderzoekscommissie heeft met 80 personen gesproken. Van 38 gesprekken zijn verslagen gemaakt aan de hand van onderstaand gespreksprotocol.

Gespreksprotocol van de Onderzoekscommissie intern functioneren NZa

Gelet op het Instellingsbesluit van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft de Onderzoekscommissie intern functioneren NZa (verder: de commissie) de taak onderzoek te doen naar het interne functioneren van de Nederlandse Zorgautoriteit. De commissie voert dit onderzoek uit mede aan de hand van gesprekken met instanties en personen die aan de uitvoering van haar opdracht kunnen bijdragen.

1. De commissie nodigt uit per e-mail of telefonisch. Zij bevestigt de afspraak voor een gesprek per e-mailbericht. Bij het e-mailbericht worden het Instellingsbesluit en dit Gespreksprotocol gevoegd.
2. De commissie streeft zorgvuldigheid en volledigheid maar ook efficiëntie na in haar onderzoek. Gelet op het grote aantal gesprekken en andere werkzaamheden betekent dit dat de commissie bij deze gesprekken vertegenwoordigd wordt door één, dan wel twee en in voorkomend geval voltallig deelneemt aan het gesprek. Onder 'leden' wordt verstaan de voorzitter alsmede de twee andere leden van de commissie.
3. De commissie kan de algemeen secretaris vragen een voorgesprek te voeren. Na dit voorgesprek besluit de commissie over een vervolggesprek met een of meer commissieleden. Van zo'n vervolggesprek kan een verslag worden gemaakt, zoals nader genoemd onder 4, 5, 6 en 7.
4. Uitgenodigde personen kunnen zich laten vergezellen en desgewenst bijstaan.
5. Van het gesprek wordt aan de hand van een bandopname een verslag gemaakt dat voor aanvullingen en verbeteringen aan de uitgenodigde wordt voorgelegd. Na ontvangst en verwerking van deze aanvullingen en verbeteringen stelt de voorzitter van de commissie het verslag vast. De commissie gaat met het gesprek en met het verslag om op basis van vertrouwelijkheid.
6. Mocht de commissie citaten willen gebruiken uit gesprekken, dan worden deze citaten met de daarbij horende context ter autorisatie aan de betrokkene voorgelegd.
7. De bandopname van het gesprek wordt vier weken na de verschijning van het onderzoeksrapport van de commissie vernietigd.

De voorzitter attendeert aan het begin van elk gesprek erop dat de commissie ook vertrouwelijk mededelingen kunnen worden gedaan. Deze vertrouwelijke mededelingen worden niet in het verslag opgenomen.

De Onderzoekscommissie heeft een aantal collega's en oud-collega's van Arthur Gotlieb gevraagd om een gesprek. Op één na hebben allen toegezegd met de Onderzoekscommissie een gesprek te voeren.

De Onderzoekscommissie heeft ook contact gezocht met de huisarts van Arthur Gotlieb. Niet zozeer om van haar informatie van medische aard te vernemen, maar vooral ter bevestiging van wat de Onderzoekscommissie langs andere wegen reeds had vernomen. Het ging hierbij met name om bevestiging van hetgeen zij in een gesprek op 5 maart 2014 met de broer van Arthur Gotlieb had meegedeeld. De Onderzoekscommissie beschikt over een verslag van de hand van Marcel Gotlieb van dit gesprek (zie hoofdstuk 3). Marcel Gotlieb heeft de Onderzoekscommissie op 30 april 2014 in contact gebracht met de huisarts van zijn broer en haar ook de ruimte geboden de Onderzoekscommissie al dan niet vertrouwelijk te informeren. De huisarts heeft - de Onderzoekscommissie respecteert haar besluit - bericht niet in te kunnen gaan op dat verzoek: 'Graag wil ik u laten weten (na uitvoerig overleg met mijn collega huisarts) dat ik vanwege mijn beroepsgeheim geen informatie aan u kan en mag verstrekken'.

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 dus 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 de heer drs. A.R. (Arthur) Gotlieb en de heer M.E. (Mar-

cel) Gotlieb. De overige personen die in dit rapport worden genoemd worden aangeduid met een geanonimiseerde omschrijving, tenzij zij anders hebben aangegeven (zie hoofdstuk 1).

In zijn brief van 8 april 2014 aan de minister vroeg de toenmalige voorzitter van de raad van bestuur van de NZa om waarborging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen. De Onderzoekscommissie meent in haar onderzoeksrapport overeenkomstig deze wens te hebben gehandeld. Bijzondere zorgvuldigheid heeft de toenmalige voorzitter in die brief gevraagd voor persoonlijke gegevens betreffende Arthur Gotlieb. De Onderzoekscommissie heeft met het oog hierop toestemming voor het gebruik van persoonlijke informatie aan de familie van Arthur Gotlieb gevraagd en gekregen.

Medewerking

Overeenkomstig artikel 7 van het Instellingsbesluit konden de voorzitter en leden van de Onderzoekscommissie zich rechtstreeks wenden tot alle instanties en personen die aan het uitvoeren van haar taak kunnen bijdragen. De Onderzoekscommissie heeft hiervan gebruik gemaakt en heeft van iedereen en van alle instanties medewerking gekregen. Graag maakt de Onderzoekscommissie op deze plaats gebruik van de gelegenheid om allen die hebben meegewerkt aan dit onderzoek te bedanken. Dit geldt in het bijzonder voor de contactpersonen bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en bij de NZa.

Toegang tot informatie

Overeenkomstig artikel 7 van het Instellingsbesluit heeft de Onderzoekscommissie toegang gekregen tot alle informatie van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport die nodig werd geacht voor de uitvoering van de opdracht van de Onderzoekscommissie. Ook heeft de Onderzoekscommissie toegang gekregen tot alle informatie van de NZa die zij nodig achtte voor de uitvoering van haar opdracht. Daarnaast heeft de Onderzoekscommissie dankbaar gebruik gemaakt van informatie die via de familie Gotlieb is verkregen. De door het ministerie en de NZa beschikbaar gestelde informatie is zonder meer omvangrijk te noemen. Bij de inzage zijn de Onderzoekscommissie geen beperkingen opgelegd.

Hoor en wederhoor

Voorafgaand aan de vaststelling van haar onderzoeksrapport heeft de Onderzoekscommissie op 11 augustus 2014 de delen van haar onderzoeksrapport voor hoor en wederhoor voorgelegd aan de opdrachtgever die feitelijke informatie bevatten. Dit geldt ook voor de NZa voor zover het betreft passages die berusten op feitelijke informatie die van de NZa afkomstig is. Op 14 augustus 2014 heeft het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport feitelijk commentaar aan de Onderzoekscommissie voorgelegd. Op 18 augustus 2014 heeft de directeur strategie & juridische zaken van de NZa zijn reactie toegezonden.

Bij de verwerking van het commentaar gold de volgende afspraak. Tekstuele verbeteringen konden door medewerkers van het ministerie, respectievelijk de NZa samen met het onderzoekssecretariaat worden verwerkt. Inhoudelijke suggesties zouden voor afdoening worden voorgelegd aan de voorzitter van de Onderzoekscommissie in overleg met de secretaris-generaal van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Van dit laatste punt van de afspraak hoefde geen gebruik te worden gemaakt.

Bij het gebruik van citaten uit de door het ministerie en de NZa beschikbaar gestelde documentatie heeft de Onderzoekscommissie zoveel mogelijk de citaten zonder aanpassing overgenomen. Afkortingen zijn voluit geschreven, evidente tik- en taalfouten zijn hersteld en jargon (bij voorbeeld ‘beo’ en ‘reo’) is vervangen door algemeen bekende begrippen (‘beoordeling’ en ‘reorganisatie’).

Aanpalende onderzoeken

Naast het onderzoek van de Onderzoekscommissie intern functioneren NZa is sprake van de evaluatie van de Wet marktordening gezondheidszorg en de NZa door AEF in opdracht van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Een van de delen van dit evaluatieonderzoek (het zogeheten deel ‘D’) gaat in op enkele facetten van het interne functioneren van de NZa en raakte dus het onderzoek van de Onderzoekscommissie. Tussen AEF en het onderzoekssecretariaat is drie keer overlegd. Dit overleg had niet het karakter van afstemming, maar beperkte zich tot de uitwisseling van voor de evaluatie en het onderzoek relevante informatie.

Raadpleging deskundigen

De Onderzoekscommissie heeft gebruik gemaakt van een klankbordgroep. Op 8 augustus 2014 heeft de Onderzoekscommissie haar rapport in concept voorgelegd aan vijf deskundigen om haar belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen bij hen te toetsen. Het raadplegen van de leden van de klankbordgroep heeft niet draagvlakverwerving tot doel. De leden van de klankbordgroep hebben zich op geen enkele wijze aan dit onderzoek, de hierin opgenomen bevindingen, conclusies en aanbevelingen gecommitteerd. De Onderzoekscommissie heeft haar eigen conclusies getrokken en heeft het rapport van dit onderzoek opgesteld op de van haar gevraagde en verwachte onafhankelijke wijze.

De klankbordgroep bestaat uit mevrouw mr. W.K. (Willemien) Bischot, mevrouw professor dr. D.D.M. (Didi) Braat, mevrouw professor dr. S. (Sandra) van Thiel, professor dr. W.B.F. (Werner) Brouwer en mr. dr. M. (Marten) Oosting.

Mevrouw mr. W.K. (Willemien) Bischot is advocaat gezondheidsrecht gezondheidszorg en arbeidsrecht. Zij geeft leiding aan de sectie gezondheidszorg van Van Doorne, een advocatenkantoor in Amsterdam. Zij studeerde rechten aan de Universiteit van Exeter en aan de Universiteit van Amsterdam. Zij is lid van de raad van commissarissen van de CZ Groep.

Mevrouw professor dr. D.D.M. (Didi) Braat studeerde geneeskunde aan de Vrije Universiteit in Amsterdam en specialiseerde zich in de gynaecologie en voortplantingsgeneeskunde. Zij promoveerde in 1992. Professor Braat is hoogleraar obstetrie en gynaecologie aan het RadboudUMC in Nijmegen. Zij was tot voor kort lid van de Gezondheidsraad en voorzitter van de Stichting Donorgegevens Kunstmatige Bevruchting. Zij is voorzitter van het Instituut voor Waarborging van Kwaliteit en Veiligheid van het RadboudUMC. Tot voor kort was zij vicevoorzitter van de Raad voor Volksgezondheid en Zorg.

Mevrouw professor dr. S. (Sandra) van Thiel is hoogleraar public management aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Zij studeerde aan de Radboud Universiteit psychologie en onderwijskunde. Zij was coördinator van het onderzoek van de parlementaire onderzoekscommissie privatisering/verzelfstandiging overheidsdiensten dat op 30 oktober 2012 is aangeboden aan de voorzitter van de Eerste Kamer (zie bijlage 9).

Professor dr. W.B.F. (Werner) Brouwer is hoogleraar gezondheidseconomie aan het instituut Beleid Management Gezondheidszorg (iBMG) en het Institute for Medical Technology Assessment van de Erasmus Universiteit in Rotterdam.

Mr. dr. M. (Marten) Oosting studeerde sociologie en Nederlands recht aan de Universiteit Utrecht. Hij was hoogleraar bestuurskunde en bestuursrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij was de Nationale ombudsman en lid van de Raad van State.

Omgang met anonieme meldingen

De Onderzoekscommissie doet op verantwoorde wijze onderzoek en legt haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen vast in een openbaar verslag van haar onderzoek. Dit betekent ook dat de Onderzoekscommissie voor haar onderzoek geen gebruik kan maken van anonieme bronnen met informatie die ze niet kan toetsen en die haar onderzoek dus belast.

De Onderzoekscommissie is twee keren informatie aangeboden onder de strikte voorwaarde dat deze informatie niet bedoeld is voor haar onderzoek en daarvoor ook niet gebruikt mag worden. Dat is voor de Onderzoekscommissie een onwerkbare situatie.

De Onderzoekscommissie hanteert overigens voor de verkregen informatie van diegenen die zich hebben gemeld de hoogste graad van vertrouwelijkheid. De externe vertrouwenspersoon van de NZa heeft in haar gesprek met de Onderzoekscommissie erop gewezen dat iedereen die zich zou melden -ook op voorwaarde van anonimiteit- een gesprek met de Onderzoekscommissie zou moeten krijgen. Haar is na haar gesprek met de Onderzoekscommissie aangeboden een brief van de voorzitter van de Onderzoekscommissie naar alle personen die zich bij haar hadden gemeld via haar te doen toekomen. Dit om duidelijk te maken dat vertrouwelijkheid geboden is in contacten met de Onderzoekscommissie. De vertrouwenspersoon achtte een dergelijke brief niet nodig. Meer dan twintig medewerkers hebben zich rechtstreeks tot de On-

derzoekscommissie gemeld. Met meer dan tien van deze personen is gesproken of is verdere informatie op andere wijze uitgewisseld.

Beantwoording vragen van de Tweede Kamer

In haar brief aan de Tweede Kamer van 22 april 2014 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 25 268, nr. 82) heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aangegeven dat eventuele aanvullende vragen van de Tweede Kamer aan de Onderzoekscommissie worden doorgeleid en ingepast in het onderzoek van de Onderzoekscommissie. De Onderzoekscommissie heeft een lijst van 76 vragen ontvangen (kenmerk 2014D15740) van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport, alsmede 33 vragen die eerder aan de minister waren gesteld.

Hieronder wordt schematisch weergegeven hoe de Onderzoekscommissie met deze vragen is omgegaan en waar in het onderzoeksrapport de antwoorden zijn te vinden. In voorkomend geval (bij voorbeeld vragen over het moment van verschijnen van het rapport en bij vragen die buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen) is aangegeven dat ingaan op zulke vragen niet (meer) van toepassing is dan wel buiten het bereik van het onderzoek valt.

Overzicht van de vragen van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2014D15740:

Nummer	Vraag	Hoofdstuk
1	De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) adviseert de Minister van VWS inzake regelgeving, maar kan ook zelf regels opstellen. De NZa houdt tevens toezicht op de naleving van deze regels. Wie houdt toezicht op de NZa? Waarom is er geen sprake van een onafhankelijke Raad van Toezicht, los van de NZa? Is een onafhankelijke Raad van Toezicht gewenst? Hoe neemt de commissie Borstlap dit mee in het onderzoek?	7
2	Zijn de huidige positie, taakomschrijving en organisatie van de NZa optimaal om het belang van de zorgconsument te bewaken? Welke wijzigingen ten aanzien van positie, taakomschrijving en organisatie van de NZa zouden de onafhankelijkheid van de NZa en de borging van de belangen van de zorgconsument verbeteren?	8
3	Kan het feitenrelaas waarde Kamer 24 april jl. om heeft gevraagd meegenomen worden in het onderzoek van de commissie Borstlap?	1,2, 3 alsmede Deel II
4	Welke Organisatie veranderingen hebben plaatsgevonden binnen de NZa sinds 1 januari 2010, met welk doel? Is er sprake geweest van accent verschuivingen in de prioriteiten van de organisatie, tot uiting komend in Organisatie wijzigingen? Hebben deze Organisatiewijzigingen het beoogde resultaat opgeleverd?	7 en bijlage 3
5	De minister van VWS schrijft in haar brief van 13 maart jl. (25 268 nr. 80) "Daarnaast heeft de NZa verdere stappen gezet om een transitie te maken van regulering naar toezicht met als doel om de toezichthoudende taak vanaf 2013 verder te verstevigen." In hoeverre is er sprake van een transitie van regulering naar toezicht? Hoe is deze vormgegeven, welk tijdspad werd daarbij gevolgd, wanneer is dit zo afgesproken? Wat betekent dit voor de mate waarin de NZa toezicht heeft gehouden vanaf 2010 tot het moment waarop kennelijk is besloten het toezicht vanaf 2013 "verder te verstevigen"? Vanaf welk moment heeft de NZa toezicht gehouden op de zorg en goed gefunctioneerd als marktmeester?	Valt buiten het bereik van onderzoek. Zie externe evaluatie Wmg en extern functioneren NZa.
6	In hoeverre is de opbouw van de interne Organisatie van invloed op de onafhankelijke positie van de NZa? Wat is de tendens in het personeelsverloop en interne mutaties van personeel? Welke conclusie kan de commissie Borstlap hier aan verbinden?	4, 7 en bijlage 3

7	Welke cultuur is er binnen de NZa? Voelen medewerkers zich veilig? Krijgen medewerkers voldoende ruimte om kritisch te zijn over het management zonder dat dat negatieve gevolgen voor hen heeft?	5
8	Kan de Kamer er op rekenen dat alle ingebrachte vragen worden doorgeleid naar de commissie Borstlap in de vorm en bewoordingen waarin deze zijn gesteld? Is de minister bereid de commissie Borstlap te verzoeken om per vraag aan te geven of deze betrokken is in het onderzoek, tot welke bevindingen de vraag heeft geleid c.q. waarom een vraag niet is betrokken bij het onderzoek van de commissie?	Bijlage 11
9	Wanneer krijgt de Kamer het onderzoek van de commissie Borstlap?	n.v.t.
10	Hecht u er gezien de recente berichtgeving aan het onderzoek door de commissie Borstlap eerder dan gepland te laten uitvoeren?	Bijlage 11
11	Wanneer viel precies de beslissing tot het instellen van een onderzoekscommissie naar het intern functioneren van de NZa? Wat was de directe aanleiding daartoe?	1 en 3
12	Wie zijn er verantwoordelijk voor de ICT en de veiligheid bij de NZa? Wie houdt daar toezicht op?	6
13	Op welke momenten heeft de klokkenluider dhr. Gotlieb aan de bel getrokken, hoe lang zijn deze waarschuwingen genegeerd en op welk moment werden er wel maatregelen genomen? Wat waren deze maatregelen en werden deze met de klokkenluider besproken?	6 en 8
14	Zijn de veiligheidsmaatregelen voor of na het overlijden van de klokkenluider getroffen? Of zijn ze pas getroffen na de onthullingen in de media?	6 en 8
15	Wanneer en hoe vaak heeft het bestuur van de NZa met de klokkenluider gesproken over de veiligheidsproblemen?	6
16	Hoe lang was erbij de NZa sprake van overtreding van de veiligheidsregels?	6
17	Hoeveel personeelsleden die toegang hadden tot bedrijfsgevoelige en privacy informatie hebben de NZa verlaten in de afgelopen 5 jaar en welke hoge functies bekleden zij nu?	Valt buiten het bereik van onderzoek.
18	Waarom heeft de NZa niet direct de minister op de hoogte gesteld van het door de betrokken medewerker ingediende dossier? Hanteert de NZa protocollen voor dit soort situaties?	3
19	Heeft de NZa zelf het hele dossier onderzocht? Welke acties zijn precies door de NZa ingezet na het ontvangen van het dossier?	3 en 6
20	Wil de externe onderzoekscommissie ook het gezamenlijke informatiestatuut van VWS en de NZa waarin inhoudelijke en procedurele afspraken met betrekking tot de wederzijdse informatieverstrekking zijn vastgelegd, evalueren?	7 en bijlage 4
21	Sinds wanneer heeft de minister van VWS kennis van de wijze waarop de NZa omging met vertrouwelijke gegevens?	3 en 6
22	Had de minister van VWS hier eerder kennis van kunnen hebben? Zijn er signalen geweest waaruit de minister van VWS had kunnen opmaken dat de NZa onzorgvuldig met vertrouwelijke gegevens omging?	3 en 7
23	Hoe kan het dat er nooit melding van is gemaakt in de jaarlijkse brief van de minister van VWS aan de Kamer over het functioneren van de NZa? Hoe kan het dat in bijvoorbeeld de brief over het functioneren van de NZa in 2012 positief wordt geoordeeld over het functioneren van de NZa?	7

24	Is het waar dat in deze jaarlijkse brief expliciet aandacht wordt besteed aan de vraag of de uitvoering en de organisatie op orde is? Is het juist dat ook ICT specifiek aan de orde komt? Hoe kan het dat bij het opstellen van deze jaarlijkse beoordeling nooit is opgemerkt dat de vertrouwelijkheid van documenten bij de NZa niet gegarandeerd was?	6 en 7
25	Had de minister van VWS in het kader van de jaarlijkse brief op de hoogte moeten zijn van de steken die de NZa liet vallen?	7
26	Hoe lang hebben vertrouwelijke gegevens op het intern voor iedereen toegankelijk netwerk gestaan? Om wat voor een soort gegevens ging het hierbij? Hoe kan het dat er binnen de NZa voor is gekozen vertrouwelijke gegevens op een dusdanige wijze op te slaan?	6
27	Hoe kan het dat binnen (grote delen van) de organisatie niet het besef bestaat dat vertrouwelijke gegevens goed afgeschermd moeten worden opgeslagen?	6
28	Had de top van de NZa kennis van de wijze waarop vertrouwelijke documenten in een intern openbare omgeving werden opgeslagen? Zo nee, waarom had de top van de NZa geen kennis van de veiligheidsrisico's met betrekking van het beheer van bestanden? Zo ja, wat heeft de top van de NZa met deze kennis gedaan?	6
29	Was er sprake van dat er structureel zeer vertrouwelijke informatie via een centrale harde schijf werd gedeeld die voor iedereen toegankelijk was? Hoe heeft die situatie kunnen ontstaan? Waarom werd daar niet op ingegrepen?	6
30	Kan worden uitgesloten dat vertrouwelijke en privacygevoelige informatie de weg naar buiten heeft gevonden doordat deze gedeeld werd op de centrale harde schijf die voor iedereen toegankelijk was?	6
31	Hoe kan het dat het besef binnen de NZa ontbrak dat patiëntendossiers goed afgeschermd moeten worden? Hoe wijd verbreid was/is het ontbreken van dat besef'?	6
32	Klopt het dat alle medewerkers toegang hadden tot vertrouwelijke gegevens die opgeslagen waren op een centrale harde schijf?	6
33	Is de werkgever tekort geschoten in de zorgplicht tegenover dhr. Gotlieb? Betreft het hier een incident of is dit tekenend voor de cultuur binnen de NZa?	2, 3, 4 en 8
34	Was er in het geval van dhr. Gotlieb sprake van evident onzorgvuldige beoordelingen, het weigeren van gesprekken van de jaarlijkse HRM-cyclus, het ontnemen van verworvenheden zonder motivering, het toekennen van een topzwaar werkpakket of verzuim van reactie op signalen over arbeidsomstandigheden?	2, 3, 4 en 8
35	Waarom zag dhr. Gotlieb geen andere weg dan misstanden te melden via een lijvig rapport dat ter hand werd gesteld aan het hoogste management? Was er lager in de Organisatie geen oor voor de misstanden die hij constateerde?	4
36	Was er aanleiding voor dhr. Gotlieb te veronderstellen dat hij niet langer gewenst was als medewerker van de NZa? Zo ja, welke?	3 en 4
37	Waren er voornemens om dhr. Gotlieb te ontheffen uit zijn functie? Zo ja, waarom en hoe concreet waren die voornemens?	3 en 4
38	Werd er in de werkomgeving van dhr. Gotlieb een cultuur gecreëerd waarbinnen hij niet meer (goed) kon functioneren? Zo ja, hoe werd die cultuur gecreëerd?	2 en 3, Deel II
39	Is het juist dat gedegen ambtelijk werk binnen de NZa niet werd gewaardeerd? Zo ja, waarom niet?	2 en 3

40	Waarom werden passages in het rapport marktscan medisch specialistische zorg 2013 over de ziekenhuissector aangepast? Gebeurde dit op verzoek van ambtenaren van VWS en/of omdat de bestuursvoorzitter van de NZa 'niet met het slechte nieuws naar buiten wilde'?	7 en 8
41	Hoe vaak komt het voor dat rapporten op verzoek van de top van de NZa worden aangepast omdat de inhoud niet gewenst is?	Valt buiten het bereik van het onderzoek.
42	Wanneer werd de minister op de hoogte gesteld van het overlijden van de klokkenluider dhr. Gotlieb?	1 en 3
43	Wanneer werd de minister op de hoogte gesteld van het dossier van de klokkenluider? Heeft de minister zelf kennisgenomen van de inhoud van het dossier of heeft zij zich alleen laten voorlichten door de NZa?	1 en 3
44	Is de minister bereid om ook het extern functioneren van de Nederlandse Zorgautoriteit uitgebreid te onderzoeken? Zo nee, waarom niet?	Valt buiten het bereik van onderzoek. Zie externe evaluatie Wmg en extern functioneren NZa.
45	Is de minister bereid ook de verhouding tussen de Nederlandse Zorgautoriteit en de ambtenaren van VWS te onderzoeken als wel de verhouding tussen de Nederlandse Zorgautoriteit en de minister van VWS? Zo nee, waarom niet?	7 en bijlage 4
46	Is de minister bereid de uitkomsten van de onderzoekscommissie intern functioneren van de Nederlandse Zorgautoriteit zo spoedig mogelijk aan de Kamer te sturen? Zo nee, waarom niet?	n.v.t.
47	Is de minister bereid het onderzoeksrapport aan de Kamer te sturen? Zo ja, onder welke condities? Zo nee, waarom niet?	n.v.t.
48	Hoe kan het oordeel van de minister van VWS afgelopen jaren over het functioneren van de NZa positief zijn geweest?	Is niet aan de Onderzoekscommissie.
49	Hoe ver gaat de invloed van het ministerie van VWS op de NZa rapportages? De recente berichtgeving doet voorkomen dat VWS het laatste woord heeft, hoe onafhankelijk is de NZa in de realiteit. Kan aangegeven worden welke wijzigingen na beoordeling door VWS hebben plaatsgevonden in (concept) adviezen, rapporten en monitoren van de afgelopen drie jaar?	Voor zover binnen het bereik van het onderzoek: 7 en 8
50	Kan een overzicht opgesteld worden van de activiteiten van de afdeling toezicht en handhaving in de periode 2010-2014, in vergelijking met de situatie in de Ctg/ctz periode?	Valt buiten het bereik van onderzoek.
51	Welke 'vooraf' toetsing heeft plaats gevonden door de NZa op fraudebestendigheid en handhaafbaarheid van de wijzigingen van de beleidsregel dure geneesmiddelen en de wijziging naar de add-on bekostiging en de daarmee samenhangende declaratiemethode?	Valt buiten het bereik van het onderzoek.
52	Wanneer krijgt de Kamer het verslag van de onafhankelijke EDP Audit ter inzage?	Is niet aan de Onderzoekscommissie.
53	In hoeverre moet de onafhankelijkheid van de NZa beter geborgd worden? Welke mogelijkheden ziet het u hiervoor?	8
54	Zou de onafhankelijkheid van de NZa beter geborgd kunnen worden door de aanstelling van een onafhankelijke Raad van Toezicht?	7 en 8
55	Op welke wijze is op dit moment de informatievoorziening van de NZa aan het ministerie van VWS en aan de Kamer precies geregeld?	7 en bijlage 4
56	In hoeverre wijkt de huidige informatievoorziening van de NZa af van de manier waarop de Algemene Rekenkamer (ARK) en de Ombudsman betrokken ministeries en de Kamer informeren?	Valt buiten het bereik van dit onderzoek.

57	Zitten er elementen in de manier waarop de Ombudsman en de ARK de Kamer informeren die voortaan ook door de NZa toegepast zouden kunnen worden?	Valt buiten het bereik van dit onderzoek.
58	Overtreedt de Nederlandse Zorgautoriteit niet langer de Wet bescherming persoonsgegevens? Zo nee, waarom niet?	6
59	Wat is een Electronic Data Processing-audit?	Bijlage 2
60	Welke overwegingen hadden de medewerkers van VWS om de cijfers zonder transitiebedragen in de marktscan 2013 te willen schrappen? Waarom was het feit alleen dat zij stellen dat de overgangsregeling onderdeel van de ziekenhuisfinanciering is, reden om "cijfers zonder transitiebedrag" dan maar helemaal niet meer te noemen, sterker nog te schrappen?	7
61	Welke contactmomenten VWS/NZa zijn er geweest (tijdspad wanneer wat over en weer werd gewisseld) in het overleg over de marktscan medisch specialistische zorg 2013?	7
62	Welke inhoudelijke en procedurele afspraken met betrekking tot de wederzijdse informatieverstrekking, zijn vastgelegd in het informatiestatuut van VWS en NZa?	7 en bijlage 4
63	In hoeverre is de minister van VWS op de hoogte van de beoordeling door het ambtelijk apparaat van de concepten? Kan door deze werkwijze de schijn gewekt worden dat de minister via de ambtenaren het advies/de monitor van te voren beïnvloedt? Waarom is deze ambtelijke voorfase gewenst? Is het gewenst voortaan zonder ambtelijke bemoeienis het advies niet alleen aan de minister maar terzelfder tijd ook aan de Kamer te presenteren om onafhankelijkheid te waarborgen?	7 en bijlage 4
64	Zijn er momenteel signalen dat er nog andere gevoelige gegevens zijn verloren of ter beschikking van onbevoegde derden staan?	6
65	Wat is de waarde van de omschreven "weging" door de NZa? Op basis van welke factoren worden deze op- en aanmerkingen van VWS gewogen? Kan deze weging door de NZa onafhankelijk plaatsvinden? Zijn er directe dan wel indirecte consequenties verbonden voor de NZa, dan wel de medewerkers van de NZa, aan een weging waarin niet meegegaan wordt in de opmerkingen van het ministerie van VWS?	De Onderzoekscommissie tast in het duister wat en waarop met deze vraag wordt bedoeld.
66	Elke schijn van politieke inmenging moet vermeden worden wil een ZBO zijn publieke taak met voldoende gezag kunnen uitoefenen. Waarom kunnen medewerkers van VWS rapporten van de NZa beïnvloeden? Hoe vaak gebeurt dit? Is de minister op de hoogte van deze politieke sturing door haar ambtenaren? Zo nee, waarom niet? Zo ja waarom is daar geen transparantie over?	Voor zover binnen de onderzoeksopdracht: 7 en bijlage 4
67	Tot nu toe gaat de Kamer ervan uit dat de NZa rapporten baseert op feiten, onderzoeksdata en analyses en niet op wat politiek gewenst is of niet. Is de Kamer nu verkeerd voorgelicht? Hoe kan de Kamer dit controleren?	Deze vraag is niet aan de Onderzoekscommissie om te beantwoorden.
68	Is het informatiestatuut tussen VWS en de Nederlandse Zorgautoriteit openbaar?	7 en bijlage 4
69	Wil de minister van VWS het informatiestatuut aan de Kamer sturen?	Deze vraag is niet aan de Onderzoekscommissie om te beantwoorden.
70	Is de minister verantwoordelijk voor het handelen van haar ambtenaren?	Deze vraag is niet aan de Onderzoekscommissie om te beantwoorden.
71	In hoeverre is er sprake van dat de minister van VWS zich bemoeit met de taakuitvoering van de NZa voor zover het individuele gevallen betreft?	Voor zover binnen onderzoeksopdracht: 7

72	Is het voorgekomen dat de NZa een eerder genomen besluit heeft gewijzigd op grond van commentaar of aanwijzing van het ministerie van VWS? Hoe vaak, in welke gevallen? Hoe vaak is het voorgekomen dat de minister van VWS de NZa een individuele aanwijzing heeft gegeven? In welke gevallen?	Valt buiten het bereik van het onderzoek. Zie ook de jaarverslagen van de NZa over de aanwijzingen.
73	Hoe groot is de invloed van het ministerie van VWS op de inhoud van rapportages en adviezen van de NZa? Wat is de waarde van rapportages en adviezen van de NZa wanneer de inhoud min of meer wordt bepaald door het ministerie van VWS?	7 en bijlage 4
74	Kan de commissie Borstlap de Algemene Rekenkamer inschakelen bij het onderzoek en de beoordeling van de werkwijze en het tot stand komen van de adviezen, rapporten en monitors?	Valt buiten het bereik van het onderzoek.
75	Brengt de commissie Borstlap formele, dan wel informele, tussenrapportages uit aan het ministerie van VWS? Wordt het ministerie eventueel op een andere wijze dan door schriftelijke rapportages op de hoogte gehouden van het onderzoek?	Bijlage 11
76	We hebben het hier mogelijk over een van de grootste schandalen in het schenden van privacy gegevens door een overheidsorgaan. Hoe kan het onderzoek volledig zijn zonder betrokkenheid van het College bescherming persoonsgegevens (CBP)? Worden er tevens ICT veiligheidsdeskundigen betrokken bij het onderzoek?	Bijlage 11

Vragen van het lid Klever (PVV) aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de wanorde bij toezichthouder de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), 2014Z06732 (ingezonden 11 april 2014):

1	Wat is uw reactie op het bericht 'Wanorde bij NZa: medische gegevens onveilig, klokkenluider genegeerd'(NRC Handelsblad 10 april 2014)	n.v.t.
2	Deelt u de mening dat het onvergeeflijk is dat een toezichthouder jarenlang structureel de regels over informatiebeveiliging en de Wet bescherming persoonsgegevens overtreedt?	6 en 8
3	Kunt u verklaren waarom de NZa niet direct na het overlijden van de klokkenluider een onderzoek heeft ingesteld? Had dit volgens u wel gemoeten?	3
4	Wat betekent dit schandaal voor de geloofwaardigheid van de NZa, die geacht wordt toezicht te houden op de zorgsector?	8
5	Bent u bereid het bestuur op non-actief te stellen tot het onderzoek is afgerond?	n.v.t.

Vragen van de leden Schouw en Pia Dijkstra (beiden D66) aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie over het bericht dat de Nederlandse zorgautoriteit (NZa) jarenlang medische gegevens, onbeveiligd en in strijd met privacy regels, heeft bewaard, 2014Z06807 (ingezonden 14 april 2014):

1	Hoe is het mogelijk dat de Nederlandse zorgautoriteit (NZa) jarenlang zeer privacy gevoelige informatie, zoals patiëntendossiers en kopieën van bankpassen en pincodes, heeft kunnen bewaren zonder enige beveiliging van die gegevens, en zonder dat hierop (externe) controle heeft plaatsgevonden? (http://www.nu.nl/binnenland/3748710/zorgautoriteit-bewaarde-medische-gegevens-onbeveiligd.html)	6
2	Op welke wijze wordt door het kabinet gewaarborgd dat Nederlandse toezichthouders privacy gevoelige gegevens bewaren conform privacy regels en noodzakelijke beveiliging? Ziet het kabinet aanleiding deze waarborgen nu aan te scherpen?	Deze vraag is niet aan de Onderzoekscommissie om te beantwoorden.

3	Wordt bij het door u aangekondigde onderzoek naar deze ernstige misstand bij de NZa ook het College bescherming persoonsgegevens betrokken?	Het College heeft een eigenstandige verantwoordelijkheid.
4	Op welke termijn verwacht u de Kamer te kunnen informeren over de situatie rond de beveiliging van medische gegevens bij de NZa en over de maatregelen die zijn/worden getroffen om conform wet- en regelgeving de beveiliging van deze gegevens in orde te krijgen?	6
5	Bent u voornemens de beveiliging en vertrouwelijkheid van gegevens nadrukkelijk ook bij andere Nederlandse toezichthouders onder de aandacht te brengen en waar nodig kritisch tegen het licht te houden?	Zie brief van de minister van 22 april 2014 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 25 268 en 32 620 nr. 82)

Vragen van het lid Voortman (GroenLinks) aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over het bericht «Tekorten ziekenhuizen verdoezeld», 2014Z07269 (ingezonden 18 april 2014):

1	Bent u bekend met het bericht «tekorten ziekenhuizen verdoezeld»? (http://nos.nl/artikel/637044-tekorten-ziekenhuizen-verdoezeld.html)	n.v.t.
2	Hoe oordeelt u over het feit dat de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) de Kamer en uzelf verkeerd heeft geïnformeerd over de financiële situatie van ziekenhuizen?	7 en 8
3	Op welke termijn verwacht u dat het onderzoek van de commissie Borstlap naar het functioneren van de NZa wordt afgerond en de resultaten van het onderzoek aan de Kamer te zenden?	n.v.t.
4	Zal het foutief informeren van de Kamer en het Ministerie van VWS over de financiële positie van ziekenhuizen onderdeel uitmaken van dit onderzoek? Zo nee, waarom niet?	7
5	Is dit bericht voor u aanleiding om vooruitlopend op het onderzoek direct disciplinaire maatregelen te treffen tegen de raad van bestuur van de NZa? Zo nee, waarom niet?	n.v.t.

Vragen van het lid Klever (PVV) aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over het schrappen van alarmerende cijfers over de financiële positie van ziekenhuizen door de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), 2014Z07270 (ingezonden 18 april 2014):

1	Wat is uw reactie op het bericht «NZa schrapte alarmerende cijfers»? (NRC, 17 april 2014)	7 en 8
2	Deelt u de mening dat een toezichthouder alle feiten uit onderzoeken dient te vermelden, ongeacht of die slecht of goed uitpakken?	7
3	Staat het manipuleren van cijfers, feiten en conclusies uit een marktscan die door het ministerie van VWS gebruikt wordt om beleidsplannen te maken niet gelijk aan fraude?	7
4	Kunt u verklaren waarom de NZa als toezichthouder het blijkbaar nodig achtte de cijfers te verfraaien?	7
5	Deelt u de zorgen dat door het schrappen van cijfers er nu mogelijk verkeerd beleid uitgevoerd wordt? Zo ja, wat voor actie wordt er ondernomen? Zo nee, waarom niet?	7
6	Was u op de hoogte van het feit dat er cruciale passages geschrapt werden in de marktscan ziekenhuizen? Zo ja, waarom is de Kamer niet geïnformeerd? Zo nee, hoeveel controle heeft u eigenlijk over de NZa?	7

7	Heeft u nog vertrouwen in de NZa als onafhankelijk en onpartijdig toezichthouder?	Is niet aan de Onderzoekscommissie om te beantwoorden.
8	Kunt u de ongecensureerde versie van de marktscan per ommegaande naar de Kamer sturen?	Is niet aan de Onderzoekscommissie om te beantwoorden.
9	Bent u bereid het bestuur van de NZa op non-actief te zetten tot het onderzoek is afgerond?	n.v.t.

Verzoek van het lid Van Gerven (SP) voor de procedurevergadering van 17 april 2014: spoedig een brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ter aanvulling van haar brief van 8 april 2014 over het bericht dat vertrouwelijke gegevens bij de NZa niet veilig zijn. Het verzoek is of de minister daarbij in wil gaan op de volgende punten:

1	Kan de minister garanderen dat vertrouwelijke gegevens op dit moment niet meer voor onbevoegden toegankelijk zijn?	6
2	Op welke dag werd bij de directie van de NZa bekend dat de veiligheid van gegevens niet gegarandeerd was? Was dat op 10 januari, toen het dossier van de klokkenluider werd afgeleverd? Zo nee, wanneer dan?	3
3	Wanneer heeft de directie van de NZa actie ondernomen om de veiligheidslekken te dichten? Welke maatregelen heeft de directie genomen om de veiligheid van vertrouwelijke gegevens te garanderen?	6
4	Hoe lang heeft de situatie geduurd waarin vertrouwelijke gegevens ook voor onbevoegden toegankelijk waren?	6

Verzoek van het lid Bouwmeester (PvdA) voor de procedurevergadering van 17 april 2014:

1	Klopt het dat de bestuursvoorzitter of een ander de cijfers van ziekenhuizen heeft gewijzigd?	7

Regeling van werkzaamheden van 17 april 2014
Lid Klever (PVV):

1	Waarom achtte de NZa het blijkbaar nodig om de cijfers te verfraaien?	7
2	Was de minister op de hoogte van het feit dat er cruciale passages geschrapt werden in de marktscan ziekenhuizen?	7
3	Heeft de minister nog vertrouwen in de NZa als onafhankelijke en onpartijdige toezichthouder?	Is niet aan de Onderzoekscommissie om te beantwoorden.
4	Is zij bereid het bestuur van de NZa, hangende het onderzoek, op non-actief te stellen?	n.v.t.

Beëindiging van de werkzaamheden van de Onderzoekscommissie

Uiterlijk vier weken na de aanbieding van haar onderzoeksrapport aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, alsmede de publieke presentatie van haar rapport houdt de Onderzoekscommissie intern functioneren NZa op te bestaan.

Ze draagt haar archief over aan het ministerie. De van het ministerie en van de NZa verkregen documentatie wordt teruggegeven. Dat geldt ook voor de van de familie Gotlieb ontvangen informatie.

De Onderzoekscommissie had een budget dat haar ter beschikking is gesteld door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het beheer van dit budget heeft zij toevertrouwd aan de Stichting CAOP die een financiële verantwoording heeft opgesteld.

Bijlage 12

Over de Onderzoekscommissie

12. Over de Onderzoekscommissie

De Onderzoekscommissie intern functioneren NZa bestaat uit drs. H. (Hans) Borstlap, mr. P.F.M. (Pauline) van der Meer Mohr en drs. L.J.E. (Leo) Smits.

drs. H. (Hans) Borstlap (1946)
De heer Borstlap studeerde politieke wetenschappen aan de Vrije Universiteit in Amsterdam. Hij was medewerker van het wetenschappelijk bureau van de Anti-Revolutionaire Partij en raadadviseur van het ministerie van Algemene Zaken. Van 1989 tot 2000 was hij directeur-generaal algemene beleidsaangelegenheden van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Van 2000 tot 1 september 2002 was hij directeur-generaal strategie en arbeidsmarkt van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Op 1 september 2002 werd hij lid van de Raad van State. Hij is voorzitter van de Onderzoekscommissie.

Mevrouw mr. P.F.M. (Pauline) van der Meer Mohr (1960)
Mevrouw Van der Meer Mohr studeerde rechten aan de Erasmus Universiteit. Zij werkte in verschillende functies bij De Brauw Blackstone, Shell en TNT. Van 2006 tot 2008 was ze directeur-generaal Human Resources van ABN Amro Bank. In januari 2010 volgde haar benoeming tot voorzitter van het college van bestuur van Erasmus Universiteit. Zij is lid van de raad van commissarissen van ASML en de raad van commissarissen van DSM.

drs. L.J.E. (Leo) Smits (1950)
De heer Smits studeerde sociale wetenschappen (methoden en technieken van sociaal wetenschappelijk onderzoek) aan de universiteit Leiden. Hij is directeur van PBLQ, een organisatie gericht op opleidingen in de publieke sector en advisering in het bijzonder op het gebied van ICT. Daarvoor was hij lid van de raad van bestuur van Getronics NV. Van 1987 tot 1998 was hij lid van de directie van Berenschot BV. Van 1976 tot 1987 heeft hij verschillende posities binnen de rijksoverheid in Den Haag bekleed. Van 1985 tot 1987 was hij plaatsvervangend directeur van de centrale directie organisatie en informatievoorziening van het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

De Onderzoekscommissie is ondersteund door een onderzoekssecretariaat.

Dr. H.P.M. (Bert) Kreemers (1955) vervulde de functie van algemeen secretaris en onderzoeksmanager. Hij studeerde politieke wetenschappen aan de Vrije Universiteit in Amsterdam en promoveerde in 2009 aan de Universiteit Leiden op een onderzoek naar de aanschaf van gevechtsvliegtuigen. Van 2007 tot 2010 was hij adjunct-algemeen secretaris van de Raad voor Volksgezondheid en Zorg. Daarna was hij secretaris van de commissie-Hoekstra die het functioneren van de Inspectie voor de Gezondheidszorg in de casus van de verslaafde neuroloog in Enschede onderzocht. Van 2010 tot 2013 was hij secretaris en onderzoeksmanager van de commissie van onderzoek naar seksueel misbruik van minderjarigen in de Rooms-Katholieke Kerk. Van 2012 tot 2013 was hij tevens directeur strategie, beleid en verantwoording van Erasmus MC. Van 1 april 2013 tot 15 februari 2014 was hij algemeen secretaris en onderzoeksmanager van de commissie die de nationalisatie van SNS Reaal heeft geëvalueerd.

Mevrouw mr. M. (Maud) Klinkers (1980) maakte deel uit van het onderzoekssecretariaat als secretaris. Zij studeerde rechten aan de Universiteit Utrecht. Sinds 2007 is zij jurist bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, waar zij in 2011 is benoemd tot ambtenaar van staat. Zij is daar werkzaam in de Vreemdelingenkamer.

Voor de ontsluiting, ordening en analyse van het omvangrijke bezwaarschrift van drs. A.R. Gotlieb zorgde drs. P.C.M. (Paul) Koedijk (1955). Hij maakte als onderzoeker deel uit van het onderzoeksteam. Eerder was hij betrokken bij het onderzoek van de commissie van onderzoek naar seksueel misbruik in de Rooms-Katholieke Kerk en bij het onderzoek van het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie naar de val van Srebrenica en de nasleep daarvan. Hij is werkzaam voor Integis, een zelfstandige organisatie van forensische accountants en onderzoekspecialisten.

Mevrouw A.L. (Sandra) Tammes (1961) is opgeleid aan de Hogere Hotel School in Den Haag. Zij vervulde managementfuncties in het internationale hotelwezen en in de uitzendbranche en is sinds 2001 zelfstandig werkzaam. Zij maakte onder andere deel uit van het onderzoeksteam van de Adviescommissie Opperbevelhebberschap (2001-2002), de Evaluatiecommissie Nationalisatie SNS Reaal (2013-2014) en de Commissie Hulp, erkenning en genoegdoening voor geweld tegen minderjarigen in de Rooms-Katholieke Kerk (2014). Zij zorgde voor de planning, coördinatie en procesbewaking van het onderzoek van de Onderzoekscommissie.

Copyright @ de auteurs

Alle rechten voorbehouden.

Omslagontwerp Paul Pleijs (CAOP)
Opmaak G3M - Grafisch & MultiMedia Management
Foto Commissieleden Henriëtte Guest
Druk Vijfkeerblauw

U kunt dit rapport downloaden op
www.minvws.nl

Het rapport van de Onderzoekscommissie intern functioneren NZa

Op 9 april 2014 maakte minister Edith Schippers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bekend dat zij tot een extern, onafhankelijk onderzoek had besloten over het interne functioneren van de NZa, de Nederlandse Zorgautoriteit.

Aanleiding voor dit onderzoek is het bezwaarschrift van drs. A.R. (Arthur) Gotlieb, senior beleidsmedewerker van de NZa. Zijn bezwaar betrof zijn jaarlijkse beoordeling. Zijn bezwaarschrift was ook een persoonlijk verslag over het functioneren van de NZa. Op 22 januari 2014 overleed Arthur Gotlieb. Na zijn overlijden kwam het bezwaarschrift in handen van NRC Handelsblad en het NOS-journaal. In hun publicaties en uitzendingen wezen zij op misstanden op personeelsgebied, meer in het bijzonder wat de bejegening van Arthur Gotlieb zelf betreft, op de hiermee verband houdende werksfeer binnen de NZa, op de wijze waarop de NZa met vertrouwelijke informatie omgaat en op gebreken in de verhouding tussen het ministerie en de NZa.

De Onderzoekscommissie intern functioneren NZa kreeg de opdracht onderzoek hiernaar te doen.

Het onafhankelijke onderzoek is uitgevoerd door drs. L.J.E. (Leo) Smits, drs. H. (Hans) Borstlap (voorzitter) en mr. P.F.M. (Pauline) van der Meer Mohr.