
21 augustus 2018

mw. G.E.A. van Craaikamp
Plaatsvervangend secretaris-generaal
van het ministerie van VWS

Kenmerk
Vooronderzoek integriteit NZa

Geachte mevrouw van Craaikamp,

U heeft Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd een vooronderzoek uit te voeren naar aanleiding van een anonieme klachtenbrief vanuit en over de Nederlandse Zorgautoriteit (de NZa).

Met deze brief informeren wij u over onze bevindingen. We gaan achtereenvolgens in op:

1. de aanleiding voor het vooronderzoek en de gevolgde onderzoeksaanpak
2. de wijze waarop aanstelling en inhuur zijn verlopen
3. de omgang met vertrouwelijke informatie
4. het functioneren van de organisatie
5. de conclusie van het onderzoek
6. enkele slotopmerkingen.

1. Aanleiding en onderzoeksaanpak

Op 4 april jl. ontving de minister van VWS een afschrift van een anonieme brief gericht aan twee journalisten, waarin de brieven schrijvers hun zorgen uiten over de gang van zaken binnen de NZa.¹ De melding is behandeld volgens de meldprocedure *integriteitschendingen en misstanden VWS*.² Deze meldprocedure stelt dat het aanbevelingswaardig kan zijn het feitenmateriaal in een vooronderzoek te analyseren. Op basis hiervan kan besloten worden tot een feitenonderzoek.

Adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) voert in de loop van dit jaar een brede evaluatie uit naar het functioneren van de NZa. In dat licht is AEF gevraagd aanvullend ook dit vooronderzoek uit te voeren. Voor de aanvullende integriteitsvraag heeft AEF de heer Hans van den Heuvel³ ingeschakeld.

Het vooronderzoek is gestart met een uiteenzetting van alle relevante onderdelen van de melding. De onderwerpen in de brief zijn divers. Een deel daarvan zou kunnen duiden op een

¹ In de brief wordt de wij-vorm gebezigd en vermeld dat hiermee wordt bedoeld “een aantal medewerkers van de directie Toezicht & Handhaving”. De onderzoekers betwijfelen of meerdere auteurs aan de brief hebben gewerkt. Zij baseren hun overtuiging op de inhoud van de brief en op gesprekken die zij met personen in de organisatie van NZa hebben gevoerd.

² Versie november 2017

³ Prof. dr. J.H.J. (Hans) van den Heuvel is emeritus hoogleraar aan de vrije universiteit. Hij is gespecialiseerd in onderzoek naar corruptie, fraude en belangenverstrengeling in het openbaar bestuur.

integriteitsschending of een misstand. Een ander deel heeft betrekking heeft op de kwaliteit van de organisatie. Dit vooronderzoek richt zich alleen op de onderdelen die op een integriteitsschending of misstand binnen de NZa kunnen duiden.

Op basis van de melding heeft AEF onderzocht of zich integriteitsschendingen hebben voorgedaan of misstanden bestaan of hebben bestaan bij de volgende onderwerpen:⁴

- misbruik van positie of belangenverstremgeling: mogelijk bevoordeling van persoonlijke relaties bij aanstelling en inhuur.
- lekken en misbruik van informatie: het ‘rondslingeren’ van vertrouwelijke documenten.
- gevaar voor het goed functioneren van een openbare dienst als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten: de melding bestaat uit zorgen over onrust, die worden geïllustreerd aan de hand van meerdere casussen.

De onderzoeksvraag is **of de gemelde signalen herkend worden, dan wel of er aanwijzingen zijn die in dezelfde richting wijzen.**

Voor het beantwoorden van deze vraag hebben de onderzoekers ten eerste gebruik gemaakt van schriftelijke bronnen. Dit zijn het medewerkerstevredenheidsonderzoek uit juni 2018, documenten over selectieprocedures, interne correspondentie en de jaarverslagen van de vertrouwenspersonen.

Ten tweede hebben de onderzoekers op basis van de beschikbare informatie een aantal gesprekspartners geselecteerd. De relevante onderwerpen uit de brief zijn besproken met een selectie van functionarissen binnen de organisatie:

- de voorzitter van de Raad van Bestuur
- de directeur Strategie
- het hoofd HR, tevens integriteitscoördinator
- vier afgevaardigden van de OR
- twee interne vertrouwenspersonen.

De onderzoekers hebben met hen gesprekken gevoerd aan de hand van een aantal geselecteerde onderwerpen. Veel van de bevindingen in dit onderzoek zijn ontleend aan deze gesprekken. Omdat de onderzoekers de gesprekken in deze fase hebben gevoerd op basis van vertrouwelijkheid, verwijzen zij in dit onderzoek niet naar de bron wanneer het functionarissen van de NZa betreft.

In de derde plaats hebben de onderzoekers een oproep op intranet van NZa geplaatst. Hierin riepen zij de melders op om met de onderzoekers in gesprek te gaan. Op deze oproep is geen respons gekomen.

De volgende alinea's bevatten de bevindingen per onderwerp.

2. Aanstelling en inhuur

De brief spreekt over bevoordeling van persoonlijke relaties bij aanstelling en inhuur, wat betekent dat er belangenverstremgeling zou hebben plaatsgevonden. Specifiek gaat dit om:

- de werving en selectie voor de nieuwe directeur Toezicht & Handhaving. De melder spreekt over een “goede bekende” van de directeur Strategie; de procedure rondom de aanstelling zou mysterieus zijn verlopen.

⁴ Categoriëring op basis van meldprocedure integriteitsschendingen en misstanden VWS

- de inhuur voor de implementatie van de strategische agenda zou zijn uitgekomen bij een persoonlijke relatie van de voorzitter van de Raad van Bestuur.

De onderzoekers hebben onderzocht hoe de werving en selectie van de nieuwe directeur Toezicht & Handhaving zijn verlopen. De NZa had in een eerdere selectieprocedure voor dezelfde functie moeite een geschikte kandidaat te kunnen vinden. Daarop besloot de NZa te onderzoeken of er kandidaten met een geschikt profiel waren. De directeur Strategie kende iemand die mogelijk geschikt zou kunnen zijn vanuit het toezichtsveld. Hij heeft een gesprek met deze persoon gevoerd en haar op de vacature gewezen.

Vervolgens heeft deze kandidaat haar interesse bij de NZa kenbaar gemaakt. Daarop volgde een standaard selectieprocedure waarin vier gesprekken werden gevoerd. De kandidaat sprak in totaal met tien functionarissen binnen de NZa.⁵ Bij deze gesprekken was de directeur Strategie niet betrokken.⁶ Alle deelnemers aan de selectiegesprekken hebben de kandidaat in gezamenlijkheid voorgedragen. Ook bij deze voordracht was de directeur Strategie niet betrokken.

Uit deze procesgang blijkt dat de selectieprocedure in alle objectiviteit is doorlopen. Er is geen sprake van belangenverstrengeling waarbij de kandidaat bevoordeeld is. Het feitenmateriaal ondersteunt deze bevinding.

In relatie tot de tweede procedure suggereren de schrijvers van de brief dat een “vriendin” van de voorzitter van de Raad van Bestuur “voor veel geld” kwam “helpen” bij de implementatie van de nieuwe missie en visie. Ook voor deze bewering is onderzocht hoe de selectie feitelijk verlopen is.

De persoon waaraan vermoedelijk wordt gerefereerd was en is werkzaam bij een consultancy-bureau en begeleidt momenteel vanuit deze organisatie de NZa. Deze persoon kent de voorzitter van de Raad van Bestuur van de NZa via een zakelijk leernetwerk. Zij voerde eerder een quick-scan voor de NZa uit.

De NZa wilde zich laten ondersteunen bij het implementeren van de strategische agenda. Hiervoor werd een inkoopprocedure in gang gezet, waarbij drie consultancybureaus werden aangeschreven. De partijen werden uitgenodigd een offerte op te stellen met daarin een plan van aanpak en een begroting. Het hoofd Strategie & Bestuursondersteuning was het eerste aanspreekpunt voor deze inkoopprocedure, in opdracht van de directeur Strategie. Alle drie de partijen brachten een offerte uit. Het beoordelingsteam voor de uitgebrachte offertes bestond uit drie personen die onafhankelijk van elkaar hun oordeel uitbrachten.⁷ De voorzitter Raad van de Bestuur maakte geen deel uit van deze inkoopprocedure.⁸ De uitslag

⁵ Er hebben 4 gesprekken met de kandidaat plaatsgevonden, door in totaal tien functionarissen: de voorzitter Raad van Bestuur, de directeur Regulering, een lid van de Raad van Bestuur, het waarnemend unitmanager Toezicht Transparantie Zorgplicht van de directie Toezicht & Handhaving, een unitmanager Toezicht Wlz-uitvoerders van de directie Toezicht & Handhaving, beleidsmedewerkers uit de unit Marktoezicht en Toezicht Zorgaanbieders van de directie Toezicht & Handhaving, een afvaardiging van de Ondernemingsraad, een lid van Jong NZa en de unitmanager HRM.

⁶ Bron: lijst met gesprekken in deze procedure, NZa

⁷ De NZa heeft beoordeeld op basis van een aantal criteria: beschikbaarheid op korte termijn, continuïteit van dienstverlening, plan van aanpak, teamsamenstelling, oog voor de NZa specifieke context en prijs.

⁸ Bron: door de NZa verkregen aanbestedingsprocedure, de inzendingen en scoreformulieren

toont een significant verschil tussen de winnende partij en de andere twee partijen, zo hebben de onderzoekers geconstateerd.

Uit deze inkoopprocedure blijkt dat er geen persoon is gecontracteerd op basis van een persoonlijke relatie. Documentatie toont aan dat de procedure objectief is verlopen. De opdracht is daarmee gegund aan de partij met de economisch meest voordelige inschrijving.

3. Omgang met vertrouwelijke informatie

In de brief aan de journalisten wordt gemeld dat er vertrouwelijke documenten in het pand “rondslingeren, zelfs in publiek toegankelijke delen”. De schrijvers van de brief beweren enkele documenten als illustratiemateriaal met de brief meegezonden te hebben. Aangezien de bedoelde documenten niet aan de minister van VWS zijn gestuurd en ook AEF er niet over beschikt, is niet vast te stellen om welk type informatie het zou gaan.

Geen van onze gesprekspartners herkent een onzorgvuldige omgang met vertrouwelijke informatie. Er werd aangegeven dat er strikte procedures zijn die zorgvuldig worden nageleefd. Er zou een clean desk policy heersen en er worden controles door de *security officer* uitgevoerd. Wanneer er onverhoopt vertrouwelijke stukken gevonden worden, worden deze in beslag genomen. Alle gesprekspartners hebben ervaren dat de regels hierover zorgvuldig worden nageleefd. Ook zijn de afdelingen binnen de NZa afgeschermd. Het gebouw is ingedeeld in verschillende zones, waarvan medewerkers voor de toegang geautoriseerd dienen te zijn.

Toch kunnen de onderzoekers niet uitsluiten of bevestigen dat er onzorgvuldig met vertrouwelijke informatie is omgegaan. Eigen onderzoek hebben ze hiernaar niet uitgevoerd, hetgeen ook niet de bedoeling van dit vooronderzoek is. Op basis van de gesprekken lijkt het hun evenwel redelijkerwijze voldoende uitgesloten dat er op dit gebied van een integriteitsschending of misstand kan worden gesproken.

4. Functioneren van de organisatie

Een groot aantal onderdelen van de brief heeft betrekking op het functioneren van de organisatie. De melders geven aan zich zorgen te maken over de organisatie en met name over de leiding daarvan binnen hun directie Toezicht & Handhaving. Ze spreken over toenemende onrust en argwaan. Op basis hiervan is onderzocht of er sprake is van een misstand.⁹

Uit de gesprekken of documenten is niet gebleken dat er daadwerkelijk sprake is van een misstand. Dat neemt niet weg dat er onrust in de organisatie kan heersen. De directie Toezicht & Handhaving heeft in een korte periode te maken gehad met meerdere directeurswisselingen, het vertrek van collega's en de invoering van een nieuwe strategische agenda. Het Medewerkerstevredenheidsonderzoek toont dat medewerkers van Toezicht & Handhaving lagere scores toekennen dan bij eerdere metingen, waar het gaat om informatievoorziening aan medewerkers. Omdat dit vooronderzoek zich niet op deze zaken richt – zij komen in het brede onderzoek aan de orde – wordt hier verder niet op ingegaan.

De briefschrijvers geven aan dat zij alleen anoniem durven te melden. Een weerwoord zou volgens hen kunnen leiden tot de mededeling om ander werk te zoeken. Dit roept bij de onderzoekers de vraag op of bij NZa klachten en misstanden gemeld kunnen worden. Bij de NZa bestaat een interne meldprocedure. De klacht is evenwel niet via het meldpunt integriteit

⁹ In dit geval specifiek het goed functioneren van een openbare dienst als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten

aan de orde gesteld. Of de melders met een vertrouwenspersoon hebben gesproken is de onderzoekers onbekend, omdat de vertrouwenspersonen met het oog op de vertrouwelijkheid van de gesprekken die zij voeren hierover geen mededelingen doen.

De bewering dat men bij tegenstand ander werk kan gaan zoeken wordt door niemand van de gesprekspartners herkend. Er zijn binnen de NZa diverse mogelijkheden om klachten, misstanden of integriteitsschendingen te melden. Afhankelijk van het type melding kunnen medewerkers kiezen voor een van de volgende mogelijkheden:

- vertrouwenspersonen intern
- vertrouwenspersonen extern
- integriteitscoördinator met meldpunt
- gesprekken met de eigen manager of met HRM

Onze gesprekspartners vinden het pakket aan mogelijkheden op orde. Het instituut van vertrouwenspersonen functioneert zoals het behoort.¹⁰ Op basis van de gesprekken concluderen de onderzoekers dat er adequate mogelijkheden zijn om een melding te doen.

In de brief worden tevens enkele zaken rondom leiderschap en management genoemd. De schrijvers stellen dat de voorzitter van de Raad van Bestuur zonder overleg in de organisatie tijdelijke managers heeft aangesteld zonder ervaring met toezicht, of zonder ervaring met management. Feitelijk hebben de onderzoekers kunnen vaststellen dat er inderdaad sprake was van een aantal tijdelijke vervangingen op de afdeling Toezicht & Handhaving. De aanstellingen zijn in overleg met de directeuren gedaan, ofschoon deze intern tot spanningen en onrust hebben geleid. Zoals eerder gemeld zijn deze onderwerpen – maar ook benoemde onderwerpen als ‘met onfatsoenlijk harde hand regeren’, ‘geen weerstand bieden aan het bestuur’ en ‘communicatie met de werkvloer’ – niet in dit onderzoek meegenomen. Zij hebben niet direct betrekking op mogelijke integriteitsschendingen, maar op mogelijke aandachtspunten in de organisatiecultuur.

5. Conclusie

AEF heeft onderzocht of de volgende integriteitsschendingen hebben plaatsgevonden of misstanden bestaan:

- misbruik positie of belangenverstremgeling
- lekken en misbruik van informatie
- een gevaar voor het goed functioneren van een openbare dienst als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten

In de gevoerde gesprekken is afdoende tegengesproken dat dergelijke integriteitsschendingen of misstanden binnen de NZa voorkwamen of voorkomen.

In de eerste plaats concluderen de onderzoekers dat er geen sprake is geweest van belangenverstremgeling bij de aanstelling van een directeur en bij de inhuur van een extern bureau. Feitenmateriaal toont aan dat deze procedures op de gebruikelijke wijze zijn doorlopen.

Ten tweede concluderen de onderzoekers dat er binnen de NZa over het algemeen zorgvuldig met vertrouwelijke informatie wordt omgegaan. Het is niet aannemelijk dat er op grote schaal slordig wordt gewerkt.

¹⁰ Bron: jaarverslagen vertrouwenspersonen NZa 2016 en 2017

Andersson Elffers Felix

Ten derde hebben de onderzoekers geen misstand kunnen constateren op het gebied van onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten. Wel merken zij op dat er een turbulente periode is geweest binnen de directie Toezicht & Handhaving, onder andere door directeurs- en managementwisselingen die hun weerslag op de organisatiecultuur kunnen hebben gehad.

De onderzoekers komen tot de conclusie dat de klachten geen aanleiding geven tot verder integriteitsonderzoek.

6. Tot slot

Ten slotte willen de onderzoekers nog een aantal zaken opmerken.

In de brief wordt gezegd dat 'overal in het gebouw, zelfs in publiek toegankelijke delen', vertrouwelijke documenten rondslingeren. In de brief wordt tevens gemeld, dat 'een klein deel daarvan' ter onderbouwing bij de brief is gevoegd. Aan beide journalisten wordt gevraagd er vertrouwelijk mee om te gaan en ze niet op enigerlei wijze publiek te maken (sic!). De onderzoekers hebben niet kunnen verifiëren of de brief daadwerkelijk van documenten vergezeld ging.

De NZa is een zelfstandig bestuursorgaan van de overheid dat toezicht houdt op de zorgmarkt in Nederland, zowel op zorgaanbieders als op zorgverzekeraars. Het functioneren van dat instituut staat of valt met de waarborg dat alle vertrouwelijke documenten daar veilig zijn en op geen enkele wijze ten onrechte naar buiten worden gebracht. Die eis is om twee redenen geweld aangedaan, waardoor het integer functioneren van het instituut als geheel in het geding is.

In de eerste plaats zijn - zo leert dit vooronderzoek - de beweerde integriteitsmisstanden die in de brief aan de orde worden gesteld, onduidelijk en oppervlakkig te noemen. Voor zover ze al een kern van waarheid zouden bevatten, is het zeer de vraag of het om integriteits-schendingen zou gaan; eerder zouden de vermeende misstanden liggen in de sfeer van de organisatiecultuur.

In de tweede plaats vormen de vermeende integriteitsschendingen geen grond om het ambtsgeheim te schenden. Een daad als deze kan alleen worden gelegitimeerd als het gaat om ernstige misstanden in zaken van groot publiek belang of om levensbedreigende situaties. Dat is, zo blijkt uit het onderzoek, redelijkerwijze hier niet het geval. Het bewust sturen van vertrouwelijke documenten naar journalisten, is aan te merken als het lekken van vertrouwelijke informatie. Dat is schending van het ambtsgeheim en kan een strafbaar feit opleveren. Mocht op enig moment vast komen te staan dat het ambtsgeheim actief is geschonden, dan zou het bestuur wettelijk verplicht kunnen zijn bij het Openbaar Ministerie aangifte te doen van een strafbaar feit.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Drs. Aris van Veldhuisen, managing partner AEF
Prof. dr. J.H.J. (Hans) van den Heuvel, emeritus hoogleraar
Isis Hommema Msc, adviseur AEF